



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Instituto de Investigaciones Sociales | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales |  
Centro de Investigaciones sobre América | Centro Regional de Investigaciones  
Multidisciplinarias | Facultad de Estudios Superiores Acatlán del Norte

***Los Servicios de Inteligencia como instrumento ejecutor  
de la Seguridad Nacional en el sexenio de Peña Nieto***

T E S I S

Que para optar por el grado de Doctora en Ciencias Políticas y  
Sociales  
con Orientación en Ciencia Política

PRESENTA:

**Mtra. Karla Patricia Serafin Garduño**

Tutor Principal:  
Dr. Fernando Pérez Correa.  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Miembros del Comité Tutor:  
Dr. Javier Oliva Posada. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales  
Dr. Carlos Silva Forne. Instituto de Investigaciones Jurídicas

Ciudad Universitaria, Cd. Mx. Abril 2017.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.



*Los Servicios de Inteligencia como  
instrumento ejecutor de la Seguridad  
Nacional en el sexenio de Peña Nieto*

---

**Karla Patricia Serafin Garduño**

2017



# *Agradecimientos*

*Ante todo le agradezco al Gran Arquitecto del Universo, por todas las bendiciones que me ha dado.*

*Agradezco todo el apoyo otorgado para la realización de este trabajo de investigación, a mi tutor principal el Dr. Fernando Pérez Correa, el cual guió mi camino y dirigió todos mis esfuerzos.*

*Agradezco al Vicealmirante Mario Carbajal Ramírez, Director interino del Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina por el acceso a la biblioteca.*

*Agradezco al Dr. Valeriano Ramírez Medina, por la amistad, la ayuda, el apoyo y los consejos que me ha brindado a lo largo de los años.*

*Agradezco a los sinodales:*

- Dr. Javier Oliva Posada.*
- Dr. Emilio Vizarratea Rosales.*
- Dr. Jorge Federico Márquez Muñoz.*
- Dr. Carlos Silva Forné.*

*Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme pertenecer a esta grandiosa institución y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por mis estudios de Licenciatura, Maestría, Diplomado de Especialidad y Doctorado.*



## *Agradezco a mi familia*

*Mi mamá, la Señora Silvia Garduño Quintana, por todo el apoyo y las enseñanzas, gracias Ma por enseñarme la fortaleza y la entereza ante la vida.*

*A mis hermana Yliana por ser el apoyo de la familia, mi hermana Katya.*

*Mi papá Carlos Serafin, por todas las enseñanzas. QEPD.*

## *Amigos:*

*La Segunda Maestre Anabell Gallo por su invaluable ayuda. Gracias.*

*Gabriela Medina, incondicional apoyo en el Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la cual siempre recibí una gran ayuda. Gracias.*

*A la doctorante Fabiola Moreno Lima por su amistad y apoyo.*

*Mi hermanito Obed Marquez, juntos a través del tiempo.*





# ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. La protección de los Servicios de Inteligencia del Estado mexicano</b> .....	<b>7</b>
1.1 Las bases del Estado mexicano en materia de seguridad .....	8
1.2 El papel del Estado mexicano en el manejo de los Servicios de Inteligencia .....	11
1.3 Los Servicios de Inteligencia en México .....	14
1.3.1 Misión de los servicios de inteligencia .....	15
1.3.2 Formación de Servicio de inteligencia civil .....	16
1.3.2.1 Centro de Investigación y Seguridad Nacional.....	16
1.3.2.2 Coordinación directiva del CISEN.....	20
1.3.2.3 Los servicios del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.....	21
1.3.2.3.1 Inteligencia: .....	21
1.3.2.3.2 Contrainteligencia .....	22
1.3.2.3.3 ¿Cómo se produce la inteligencia civil?.....	24
1.4 Servicio de Inteligencia Militar. Fuerzas Armadas .....	25
1.4.1 Componentes de la inteligencia militar .....	25
1.4.2 Cuadro 1: Sistema de Inteligencia Militar:.....	26
1.4.3 El flujo de la información.....	27
1.5 El uso de la inteligencia como recurso del poder político.....	27
1.6 Seguridad Nacional .....	30
1.6.1 Seguridad Nacional en visión estadounidense .....	30
1.6.1.1 Cuadro 2: Consejo de Seguridad Nacional estadounidense.....	31
1.6.1.2 Definiciones operativas de la Seguridad Nacional en México. ....	33
1.6.2 “Seguridad Nacional” en la Ley de Seguridad Nacional.....	33
1.6.3 “Seguridad Nacional” en Centro de Investigación y Seguridad Nacional..	33
1.6.4 “Seguridad Nacional” en Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Sexenio de Enrique Peña Nieto. ....	34
1.6.5 “Seguridad Nacional” en Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018.....	34
1.6.6 “Seguridad Nacional” en Plan Sectorial de la Marina: .....	34
1.6.7 Evolución de la Seguridad Nacional en México .....	35
1.6.8 Cuadro 3: Características de la Seguridad Nacional en México.....	35
<b>CAPITULO II. Análisis del manejo de los servicios de inteligencia y las modificaciones realizadas en la Seguridad Nacional, en el sexenio de Vicente Fox</b> .....	<b>39</b>
2.1 Influencia de la política de seguridad estadounidense .....	39
2.2 Tendencia gerencial en la Administración Pública de Fox .....	40
2.2.1 Figura del Comisionado.....	40

2.3 Relación de la política exterior con Estados Unidos y su influencia en los servicios de inteligencia de México. ....	43
2.3.1 Colaboración geopolítica económica .....	43
2.3.2 Colaboración en guerra antiterrorista y narcotráfico .....	44
2.3.3 Plan del Comando Unificado .....	45
2.4 Los planteamientos de los Servicios de Inteligencia para la protección de la Seguridad Nacional en el sexenio foxista .....	46
2.5 Ley de Seguridad Nacional 2005 y los cambios en servicios de inteligencia .....	48
Cuadro 4: Seguridad Nacional.....	50
2.5. 1 Consejo de Seguridad Nacional .....	50
2.6 Informe de la Auditoría Superior de la Federación sobre el CISEN en sexenio foxista .....	54
2.7 Manejo de los Servicios de Inteligencia contra el crimen organizado y la delincuencia organizada .....	59
<b>CAPÍTULO III. Análisis del manejo de los servicios de inteligencia y el debilitamiento de la Seguridad Nacional, en el sexenio de Felipe Calderón .....</b>	<b>61</b>
3.1 Políticas de seguridad regional estadounidenses y Servicios de Inteligencia en el sexenio calderonista .....	64
3.1.1 Iniciativa Mérida .....	64
3.1.1.1 Plan de seguridad fronteriza entre Estados Unidos y México .....	65
3.1.1.2 Ajustes institucionales locales para Iniciativa Mérida.....	66
3.1.1.3 Ejes de financiamiento de Iniciativa Mérida .....	66
3.1.1.4 Iniciativa Mérida con Obama .....	66
3.2 Análisis de las acciones de los Servicios de Inteligencia civil en el sexenio de Calderón .....	67
3.2.1 Servicios de Inteligencia civil del Estado mexicano. 2006-2012 .....	67
3.2.2 Oficina Binacional del Inteligencia.....	70
3.2.3 Dictamen de Auditoría Superior de la Federación sobre CISEN durante el mandato de Calderón.....	74
3.3 Servicios de Inteligencia militar en el sexenio calderonista.....	75
3.3.1 El recuento de los daños al ejército.....	77
3.3.2 El Operativo Conjunto Michoacán.....	78
<b>CAPÍTULO IV. Revisión de las estrategias iniciales de Seguridad Nacional del Sexenio de Peña Nieto. Estudio de caso: 2013 .....</b>	<b>83</b>
4.1 Planteamientos iniciales .....	83
4.1.1 Reestructuración institucional de Seguridad .....	84
4.1.1.1 Ejes de acción SEGOB .....	84
4.2 Programas de Desarrollo Regional en lugar de guerra contra el narcotráfico.....	85
4.3 Gendarmería Nacional.....	85
4.4 Estado centralizado .....	86
4.4.1 Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia .....	87
4.4.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018.....	88
4.4.2. 1 Metas nacionales:.....	88
4.4.2.2 Estrategias para. preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación ....	90
4.4.2.3 Como parte de las Estrategias en el Plan Nacional de Desarrollo: .....	91
4.4.2.4 Estrategia de las Fuerzas Armadas.....	91
4.4.3 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal .....	91

4.4.3 1 Cambios en Secretaría de Gobernación en Seguridad.....	91
4. 5 Los cambios en la agenda de seguridad de México con Estados Unidos .....	94
4.6 Servicios de Inteligencia Civil.....	96
4.6.1 Programa de Seguridad Nacional 2014 – 2018.....	96
4.6.2 Objetivos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional en el Plan Sexenal de Peña Nieto.....	98
4.7 Agenda Nacional de Riesgos .....	99
4.7.1 Amenazas y Riesgos en la Agenda Nacional de Riesgos .....	100
4.8 Servicios de Inteligencia Militar: Fuerzas Armadas .....	101
4.8.1 Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018.....	101
4.8.2 Programa Sectorial de la Marina 2013-2018 .....	103
4.9 Servicios de Inteligencia militar .....	104
4.9.1 Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina.....	104
4.10 La funcionalidad del uso de la inteligencia .....	109

## **CAPÍTULO V. Análisis de la aplicación de las estrategias de Seguridad**

### **Nacional, a través de los Servicios de Inteligencia. Años 2014-2016.....113**

Cuadro 7: Plan de Seguridad Pública.....	115
5.1 Fin de acciones de Iniciativa Mérida .....	116
5.1.1 Nuevo marco bilateral de seguridad.....	117
5.2 Desmantelamiento de Plataforma México .....	118
5.2.1 Nueva forma de intervención legal de comunicaciones .....	119
Cuadro 8: Intervenciones realizadas por el CISEN .....	120
5.3 Las acciones de Seguridad Nacional del Gobierno de Peña Nieto.....	120
5.3.1 Mapeo de criminalidad .....	122
5.3.2 Coordinación Nacional Antisecuestro .....	125
5.4 Las fallas en la protección de la Seguridad Nacional .....	127
5.4.1 39° Consejo Nacional de Seguridad Pública. Nueva estrategia de seguridad .....	129
5.4.2 El Mando único.....	130
5.4.3 Plan antidelito en 11 zonas del país .....	133
5.4.4 La violencia en 11 municipios del México .....	134
5.4.5 La reacción social ante la delincuencia. Las autodefensas.....	135
5.4.6 Las acciones de seguridad tras el caso Ayotzinapa .....	138
5.4.7 La Guerrilla.....	141
El Ejército Popular Revolucionario (EPR) sale en defensa de la CNTE. ....	141
5.4 Análisis de la protección de los Servicios de Inteligencia para la Seguridad Nacional.....	142
5.4.1 ¿Por qué está fallando la estrategia de seguridad?.....	144

## **CAPÍTULO VI. Propuesta de investigación sobre el análisis de la**

### **protección de la Seguridad Nacional .....**

6.1 Función de los servicios de inteligencia para la protección de la Seguridad Nacional.....	147
6.2 El diseño estratégico de la Seguridad Nacional .....	149
6.2.1 ¿Cuáles son las amenazas a la Seguridad Nacional?.....	149
6.2.2 El diseño estratégico: .....	150
Cuadro 10: Análisis de los escenarios del diseño estratégico .....	151
6.2.3 Cuadro 11: Propuesta de Comunidad de Inteligencia en México .....	153
6.2.4 Cuadro 12. Las unidades administrativas que realizan actividades de inteligencia en México de Seguridad Nacional. ....	153

6.2.5 La inteligencia y su operación .....	154
6.2.6 Las nuevas amenazas y los próximos riesgos: .....	154
6.2.7 Falta de un Sistema Nacional de Inteligencia.....	156
6.2.8 Ventanas de vulnerabilidad.....	156
6.2.9 Análisis de riesgos: .....	157
6.2.10 La Seguridad Nacional y los mecanismos de inteligencia.....	159
6.2.10.1 Medios de control de movimientos antisistémicos.....	159
Cuadro 13. Uso de la inteligencia .....	160
6.2.10.2 Inteligencia Insurgente .....	161
I) La fase organizacional .....	162
II) La fase de Guerra de Guerrillas.....	162
III) La Fase de Guerra Convencional .....	163
Ejército Popular Revolucionario. EPR .....	163
6.2.10.3 Los delitos políticos .....	164
6.2.10.4 Desobediencia civil .....	164
6.2.10.5 Protección de instalaciones estratégicas .....	165
6.2.10.5.1 Instalaciones Estratégicas en Leyes secundarias:Seguridad Nacional y Sistema Nacional de Seguridad Pública.....	165
6.2.10.5.2 Seguridad a Instalaciones Estratégicas en Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018: .....	166
6.3 Recomendaciones de actuación en Seguridad Nacional .....	168
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>169</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>179</b>
Hemerografía .....	183
Legislación .....	188
Cibergrafía.....	190
<b>ANEXO.....</b>	<b>195</b>
Capítulo I.....	195
El papel del Estado mexicano en el manejo de los Servicios de Inteligencia.....	195
Cuadro 2. ¿Dónde se origina el trabajo de inteligencia? .....	199
Cuadro 3. ¿Cómo se produce la inteligencia? .....	201
Los Servicios de Inteligencia en México. Antecedentes de los Servicios de Inteligencia. Sección Primera de la Secretaría de Gobernación - 1918-1947 .....	202
El Departamento Confidencial 1929 – 1946. ....	203
Oficina de Información Política, estuvo en el gobierno de Lázaro Cárdenas en 1938 ...	203
La Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) – 1942.....	204
La Dirección Federal de Seguridad (DFS) – 1947 .....	204
Dirección General De Investigaciones Políticas y Sociales. DGIPS. 1967 .....	207
La Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, 1985 .....	208
Cuadro 4: Jorge Carrillo Olea, participó en la reestructuración de los servicios de inteligencia de 1985 a 1989. ....	209
La Dirección Federal de Investigación, DISEN .....	210
Cuadro 5. Servicio de inteligencia civil. CISEN.....	212
Cuadro 6. Estructura del CISEN: .....	213
Cuadro 7. Servicios del CISEN: .....	214
¿Cómo se produce la inteligencia civil? .....	216
Enfoques de inteligencia.....	216
Comunidad de inteligencia.....	216
Ciclo de Inteligencia.....	217
¿Quién realiza las tareas de inteligencia? .....	217
¿Dónde se origina el trabajo de inteligencia? .....	217
¿Cómo se produce la inteligencia? .....	218
Tipos de inteligencia: .....	218

Servicio de Inteligencia Militar. Secretaría de la Defensa Nacional. Secretaría de Marina.Fuerzas Armadas .....	219
Componentes de la inteligencia militar .....	224
Cuadro 8. Inteligencia estratégica. ....	224
Cuadro 9. Estrategia táctico-operativo:.....	225
Cuadro 10. Inteligencia operativa .....	225
Cuadro 11.Inteligencia para la Seguridad Nacional .....	225
Cuadro 12.Inteligencia para las fuerzas armadas .....	226
Cuadro 13. Definiciones operativas de la Seguridad Nacional en México. Evolución del concepto de Seguridad Nacional.....	227
<b>Capítulo II .....</b>	<b>230</b>
Cuadro 14. Los planteamientos de los Servicios de Inteligencia, para la protección de la Seguridad Nacional. Articulado de Ley de Seguridad Nacional .....	230
Cuadro 15. Acciones de Seguridad Nacional .....	231
Cuadro 16. Amenazas a la Seguridad Nacional.....	231
Cuadro 17. Asuntos que atiende el Consejo Nacional de Seguridad .....	232
Las funciones del Centro de Investigación y Seguridad Nacional establecidas en la Ley de Seguridad Nacional. ....	233
Cuadro 18. Atribuciones del CISEN.....	234
Cuadro 19. Ley de Seguridad Nacional. Capítulo II.Del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.....	236
Cuadro 20. Título tercero de la inteligencia para la Seguridad Nacional. Capítulo I de la información y la inteligencia.....	237
Cuadro 21. El acuerdo sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos – México. Principales aspectos de los acuerdos sobre Fronteras Inteligentes, México, Estados Unidos, Canadá. ....	237
Cuadro 22. Colaboración bilateral Estados Unidos – México. Guerra al terrorismo y relaciones México – Estados Unidos, cooperación y conflicto (2001-2006) .....	239
Cuadro 23. La Iniciativa Mérida .....	240
<b>Propuesta de Investigación .....</b>	<b>244</b>
Cuadro 24. La debilidad de la seguridad nacional. Cómo opera contra los movimientos contra poder. Delitos contra la nación .....	244
Cuadro 25. Inteligencia geográfica urbana .....	246
Cuadro 26: El diagnostico gubernamental oaxaqueño ubicaba al EPR en la etapa de preparación, la primera de las cuatro, de la guerra popular prolongada .....	247
Cuadro 27. Lugares de operación de EPR.....	248
<b>GLOSARIO .....</b>	<b>249</b>



# INTRODUCCIÓN

El objetivo de la investigación es analizar la conformación de los Servicios de Inteligencia del Estado mexicano, para determinar cómo se consolidó la estructura de la Seguridad Nacional en relación con sus antecedentes y las políticas públicas implementadas en administraciones que han operado en lo que va del siglo XXI, que incluyen los sexenios de los presidentes Vicente Fox Quesada, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto.

En el Estado recae la defensa y la Seguridad Nacional, por lo cual le corresponde la actividad de planear, coordinar y supervisar todas las actividades de seguridad, que conlleven a la defensa de la nación, con actividades de inteligencia y contra inteligencia, que originen información útil para que las instituciones de seguridad civil - como el CISEN y las militares en las Fuerzas Armadas- trabajen para la protección integral de la seguridad del país.

Los Servicios de Inteligencia estudian problemas de orden político social interno como: espionaje, protección del Presidente de la República, monitoreo de grupos de oposición, para proporcionar informes correspondientes.

La Seguridad Nacional consiste en mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, frente a aquellas que puedan convertirse en amenazas o riesgos para la conservación y preservación de la soberanía y la defensa del territorio en los ámbitos terrestre, marítimo y aéreo. En suma, mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones del país, para la tranquilidad social; además de proteger y mantener a las partes integrantes de la federación y la defensa del Estado mexicano frente a otras potencias que atenten contra la integridad de la nación.

El **capítulo primero** versa sobre “La protección de los Servicios de Inteligencia del Estado mexicano”, por lo que analizamos la estructura del Estado mexicano (en términos de seguridad), para mostrar cómo se estableció el orden interno, en el régimen posrevolucionario, que inició con la creación de un partido político que fue predominante, y logró que hubiera cierta estabilidad interna, con base en el marco institucional, teniendo entre sus objetivos nacionales la protección de la soberanía y la independencia, para lo cual delimitó una planeación de defensa donde los servicios de inteligencia permitieron la prevención de riesgos y amenazas que atentaran contra la estructura del Estado.

De acuerdo con lo anterior, el Estado mexicano creó una estrategia de Seguridad Nacional y planeación institucional, con el apoyo y colaboración de las Fuerzas Armadas en la proyección de seguridad, para la protección del territorio, la soberanía, la estabilidad de las instituciones y la protección de los servicios de Inteligencia civil, militar y del propio Estado.

Las tres grandes instituciones de protección de la Seguridad Nacional son el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y los centros de inteligencia de las Fuerzas Armadas, que son el Ejército y la Marina, como responsables de los Servicios de Inteligencia.

Durante el régimen de partido único, la protección de la Seguridad Nacional, no existía como tal, se le conocía como protección del sistema político priista, cuyo fin era preservar la estabilidad y evitar la disidencia social. La Seguridad Nacional era una



protección encargada a las Fuerzas Armadas y su planeación sólo era conocido por el Presidente de la República en turno. La Ley de Seguridad Nacional, creada en 2005, cambió a un enfoque multidimensional; al sistematizar la protección del Estado mexicano, en un modelo para la defensa de amenazas no estatales, que provenían del exterior. Este cambio se debió a los atentados terroristas de las Torres Gemelas en Estados Unidos en 2001.

En el **capítulo II**, “Análisis del manejo de los Servicios de Inteligencia y las modificaciones realizadas en la Seguridad Nacional, en el sexenio de Vicente Fox”, se presentan las modificaciones en la visión instaurada por el Partido Acción Nacional acerca la política de protección de la Seguridad Nacional, que permitió el debilitamiento de los servicios de inteligencia.

Los atentados a las Torres Gemelas de Nueva York, en los Estados Unidos en 2001, modificaron la visión de seguridad regional, ampliando su posición geopolítica de seguridad hacia México con el pretexto del terrorismo y la intensificación de la política antidrogas. En esos años estaba la administración del presidente Vicente Fox, quien enfocó los esfuerzos de seguridad interior hacia la lucha contra el terrorismo, lo que dejó desprotegida la Seguridad Pública, el resultado fue que el narcotráfico tuviera la posibilidad aumentar su presencia en el país.

La *Ley de Seguridad Nacional* fue promulgada el 31 de enero de 2005 y modificada el 26 de diciembre de ese mismo año (a escasos once meses de que la administración del Presidente Vicente Fox concluyera), en el artículo primero menciona que tiene como 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”<sup>1</sup>; es decir, se definieron los términos gubernamentales y operativos de la seguridad e inteligencia nacional respecto de sus labores de protección y seguridad.

La Seguridad Nacional modificó su visión interna y de defensa para alinearse a la agenda de Estados Unidos y Canadá con la firma de la *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte* (ASPAN), signado por las tres naciones en marzo de 2005, como un proceso de colaboración permanente, para una mayor integración de América del norte, el cual se evaluaba semestralmente.<sup>2</sup>

La falta de pericia de Vicente Fox en los temas de seguridad como el crimen organizado, evidenció la incapacidad de generar una planeación nacional de Seguridad Pública y la falta de coordinación con los gobernadores de los estados para implementar las políticas de seguridad.

“Análisis del manejo de los servicios de inteligencia en debilitamiento de la Seguridad Nacional, en el sexenio Felipe Calderón” es el tema que desarrollamos en el **capítulo III**, pues cuando llega a la presidencia de Felipe Calderón, la figura presidencial había sufrido un desgaste serio por los desaciertos de su antecesor, por lo que resulta de interés para esta tesis considerar los problemas a los que se enfrenta el president: el crimen organizado había tomado el control de regiones del país, que se disputaban el control con la delincuencia, por las rutas de la venta de drogas ilícitas. Esto llevó a que las policías municipales fueran cooptadas y corrompidas. Y fue así que Felipe Calderón declaró que el narcotráfico se había convertido en la amenaza principal, por tanto,

---

1 Congreso de la Unión., “Artículo 1”, *Ley de Seguridad Nacional*. México, Cámara de Diputados, consultada 22 de agosto de 2016, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

2 Elma del Carmen, Trejo García *et al.*, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte* (ASPAN), México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior, julio 2006. Consultada 22 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>

debilitada la seguridad pública, la misión era recuperar los municipios controlados por la delincuencia organizada.

Con la firma de la *Iniciativa Mérida* entre México y los Estados Unidos se vulneró la Seguridad Nacional; los Servicios de Inteligencia se debilitaron porque toda acción estaba integrada en la agenda de seguridad estadounidense, y después, cuando inició la guerra contra el narcotráfico, la Seguridad Nacional sufrió modificaciones, debido a que el ejército manejó sólo una posición de contención, debido a que el presidente Calderón no conocía de planeación militar. Lo que debieron hacer el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y la Secretaría de Gobernación era controlar la situación utilizando la inteligencia para investigar al crimen organizado (que ya estaba enquistado en algunas regiones como Juárez, Tamaulipas, Guadalajara y Guerrero), pero no estuvieron apoyados con acciones estatales de manejo de la seguridad pública, además de que el armamento de la delincuencia organizada es superior al de las policías estatales y municipales.

La administración presidencial 2012 - 2018, se analiza en el **capítulo IV** “Revisión de las estrategias iniciales de Seguridad Nacional del Sexenio de Peña Nieto. Estudio de caso: 2013”. Es decir, se aborda el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, cuyo planteamiento fue reformular la estrategia de seguridad, que pudiera lidiar con el abandono de la seguridad pública y la crisis de Seguridad Nacional que se vivió en el país y que heredaron las dos administraciones previas, para que paulatinamente se evitara la estrategia frontal de la guerra contra el narcotráfico, e iniciar una nueva estrategia de combate regional contra el crimen organizado, para lidiar y disminuir los delitos.

Con base en el análisis comparativo de los inicios de los sexenios de Calderón y Peña Nieto, que proponemos, fundamentaremos que en la administración del panista los delitos se duplicaron, las detenciones de líderes de los grupos criminales, no minó la estructura organizativa, por lo contrario, se fragmentaron; lo que generó un sinnúmero de nuevas bandas delincuenciales, y el aumento de la violencia. Por su parte, al inicio de su gobierno, Peña Nieto “encontró que no existía una estrategia de seguridad y que las instituciones de seguridad existentes estaban aisladas, trabajaban por separado, lo que provocó que los delitos aumentaran y quedaran impunes”. 3

La reestructuración de la seguridad se dio con modificaciones desde la Secretaría de Gobernación: la incorporación del Comisionado Nacional de Seguridad, el Servicio de Protección Federal, el Secretariado del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Subsecretaría del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el Sistema de Seguridad Nacional, el Sistema de Justicia Penal, la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral del Estado de Michoacán y la Comisión Nacional Antisecuestro. Con estas acciones se incorporó en la estructura de Seguridad Nacional las funciones de seguridad pública; se ampliaron las facultades de la Secretaría de Gobernación, pero se disminuyeron o quitaron funciones regionales de seguridad pública a las entidades federativas.

Con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública se tenía previsto que todas las instancias de seguridad pudieran trabajar juntas y no competir entre ellas, pero con la colaboración de las Fuerzas Armadas, mientras se realizaba la reestructuración de las policías estatales.

La Secretaría de Gobernación dividió el país en cinco regiones, para conducir las acciones de seguridad, creó el Centro de Comando y Control para regionalizar las operaciones de seguridad, instaló centros de inteligencia estratégica y operativa para

---

3 Cfr. Jorge Retana Yarto. “El Plan de Seguridad de Peña Nieto”, Revista *Contralínea.com.mx*, en <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/06/30/el-plan-de-seguridad-de-pena-nieto/>

atacar a los grupos criminales, y desplegar acciones militares contra los cárteles de la droga.

La guerra contra el narcotráfico desembocó en el crecimiento exponencial de la delincuencia organizada; la violencia en el país se intensificó, por lo cual se crearon los Programas de Desarrollo Regional (focalizados en las zonas de mayor actividad delictiva), y una Fiscalía Anticorrupción con la facultad de controlar las instituciones responsables de la vigilancia, y junto con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública crearon programas de seguridad que tuvieran la capacidad de implementarse en todo el país.

La Gendarmería Nacional, fue creada como policía militarizada para combatir al narcotráfico y la delincuencia organizada, se le dio entrenamiento especial y armas largas, para combinar lo militar y lo policial, “con nuevo modelo organizativo policial”.

4

En la toma de posesión como Presidente de la República, Peña Nieto quiso destacar la necesidad de cambiar la política de seguridad, pero consideró necesario que hubiera continuidad del modelo de seguridad militar, para proteger a la sociedad contra la delincuencia organizada, cuyo nivel de peligrosidad y avance en el país había aumentado de forma continua. Debido a estas circunstancias el papel de las Fuerzas Armadas se modificó para cumplir funciones de seguridad pública y custodiar las calles.

Para atender los aspectos relevantes de la planeación para la realización de la división regional de seguridad, desarrollamos el **capítulo V** “Análisis de la aplicación de las estrategias de Seguridad Nacional, a través de los Servicios de Inteligencia. 2014-2016”. Tal aplicación fue una estrategia nueva, para que hubiera mayor comunicación entre los sectores encargados de la Seguridad Nacional y propiciar la cooperación interinstitucional entre autoridades federales y estatales. Situación que fue identificada como la principal debilidad en el sexenio calderonista, pues cada instancia de seguridad trabajaba por su cuenta, había desconfianza de compartir información, querían tener precaución debido a que podían estar infiltrados por la delincuencia organizada.

Acerca de la transformación en la estructura de inteligencia –detallada en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*– se considera la fusión de los servicios de inteligencia y seguridad y la incorporación de la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Gobernación, para tener acciones focalizadas desde la misma Secretaría.

Uno de los grandes proyectos del presidente Peña Nieto fue “la creación de la Gendarmería Nacional –la cual por presiones políticas, quedó como apéndice de la Policía Federal– y sólo fue entrenada por las Fuerzas Armadas, con un enfoque civil; las atribuciones mínimas otorgadas a la Gendarmería Nacional implicaron que el ejército y la marina continuaran en las calles y no regresaran a sus cuarteles”.<sup>5</sup>

Al igual que en las administraciones de Fox y Calderón, en la de Peña Nieto -ya en el cuarto año de su gestión- existe una desvinculación entre las instituciones de seguridad. Las policías estatales tienen fallas en la ejecución de los protocolos de seguridad pública, en determinados municipios se encuentran viciadas, por la corrupción, aunado a que el presupuesto no se utiliza para la compra de equipamiento y armamento, y en consecuencia, las Fuerzas Armadas han tenido que permanecer ejecutando las acciones de seguridad.

La debilidad en la estrategia de Peña Nieto se identificó a partir de la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, que fue integrada a la Secretaría de Gobernación y convertida en parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Al centralizar las decisiones que corresponden a la seguridad pública, en un escenario con policías mal

---

4 *Ibíd.*

5 *Ibíd.*

capacitadas y con poco equipamiento, se trató de implementar el **Mando Único** y la **Gendarmería Nacional**. El proyecto fue fallido, debido a la reticencia de los gobernadores y presidentes municipales, que no aceptaron perder el control de la policía estatal o municipal.

Ante la falta de operatividad y de aplicación de la estrategia de seguridad, al ejecutivo federal no le ha sido posible planificar acciones regionales de seguridad, por lo cual sólo existen ofensivas de ataque a la delincuencia para intentar detener a los criminales. Lo anterior resulta insuficiente porque se requieren estrategias que contribuyan a eliminar las bandas delincuenciales, detener a quienes les protegen desde las corporaciones policiacas, cortar sus fuentes y redes de recursos financieros; detener al líder de la banda y sus secuaces, porque de lo contrario quedan “cabecillas” que siguen delinquiendo, los grupos se dividen, y se genera más violencia.

La función de los Servicios de Inteligencia es de suma importancia, y por ello desarrollamos en el **capítulo VI** “propuesta de investigación sobre el análisis de la protección de la Seguridad Nacional”, en el cual exponemos que los responsables de la seguridad y de proteger a la ciudadanía en México, no han actuado de manera correcta, pues se carece de información pertinente que favorezca la toma de decisiones, la construcción de estrategias, factores con los cuales existe la posibilidad de que el ciclo de inteligencia no se consolide y no se rompa, lo que perjudica la preservación la Seguridad Nacional.

En el país falta de coordinación entre las instancias de seguridad, debido a que las decisiones de Seguridad Pública se toman en la Secretaría de Gobernación, las decisiones de Seguridad Nacional en el Consejo de Seguridad Nacional con las Fuerzas Armadas –Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina–, pero terminan siendo decisiones instituidas desde la capital del país, con dificultades operativas en los gobiernos de los estados, con los diferentes aparatos de seguridad, la policía federal, las policías estatales y las policías municipales. Y la aplicación de las decisiones, en cada instancia, toma la visión de cada una y su ejecución se vuelve compleja, lenta o inexistente.

La Seguridad Nacional en nuestro país está coordinada por dos grandes instancias, por un lado de forma civil, donde destacan los Servicios de Inteligencia, encabezados por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), y por otro lado, las Fuerzas Armadas, conformadas por el Ejército y la Marina, quienes se encargan de la defensa y seguridad de la Nación; instituciones que en conjunto tienen la obligación de mantener una comunicación y flujo de información confiable, además cooperar y trabajar en favor de preservar la Seguridad Nacional, incluida la tarea de cubrir la seguridad internacional y división regional al interior del país.

La investigación y la recopilación de información acerca de los movimientos sociales o contrapoder, la realiza el área de inteligencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, para determinar quiénes -la mayoría de las veces- luchan contra el Estado, lo que se genera por la implementación de una política social o por la desatención por parte del Estado en un asunto determinado.

Cabe aclarar que no todos los movimientos contra el Estado pueden ser sociales, los más difíciles de detectar son los sectarios, aquellos que realizan pocas personas (moviendo hilos “invisibles” de poder económico o político, para desestabilizarlo), actúan en zonas focalizadas del país, los cuales han crecido de forma exponencial y los Servicios de Inteligencia se han visto desbordados en su prevención de acción, contrainteligencia, infiltración y análisis de la situación.

Es indispensable que se diseñe la estrategia de Seguridad Nacional, de acuerdo con una planificación, donde se integren los ordenamientos de la *Ley de Seguridad Nacional*, los objetivos establecidos en el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, la visión y la

planeación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y de las Fuerzas Armadas, para plantear la política de seguridad y defensa del país.

De acuerdo con lo expuesto en los párrafos precedentes, identificamos que el problema de desarticulación radica en que los Servicios de Inteligencia civiles y militares tienen códigos, formas de análisis e implementación diferentes, por lo cual la colaboración, sólo se determina en las diversas instancias de seguridad, lo que ha puesto en punto ciego el trabajo de inteligencia, porque son celosos de su información.

# **CAPÍTULO 1. LA PROTECCIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA DEL ESTADO MEXICANO**

En este capítulo presentamos una reconstrucción de los antecedentes, influencias y formalización del marco jurídico institucional, que permiten identificar y valorar la experiencia del Estado mexicano respecto a los Servicios de Inteligencia como instrumento de la protección y ejecución de sus objetivos de gobierno, desde la génesis y desarrollo histórico institucional de la nación a partir de la Independencia, hasta la prospectiva del sexenio 2012-2018, de Enrique Peña Nieto.

Dada la relevancia de la Seguridad Nacional para la protección del Estado mexicano, la información verídica y oficial de la temática no está por completo disponible a todo público. Fue por ello que realizamos una solicitud formal a la Secretaria de Marina y su Centro de Estudios Navales para que desde el inicio del proceso de esta investigación doctoral se tuviera la confianza de que se trabajó la perspectiva operativa de los Servicios de Inteligencia, de las instituciones involucradas: SEDENA, SEMAR y CISEN, orientada también por el H. Comité Doctoral que aceptó contribuir en este proyecto.

La secuencia para desarrollar el objetivo de este capítulo consiste, en primer lugar, en puntualizar el origen del proceso de institucionalización del Estado mexicano a partir de la Independencia y la gestión de un partido único durante el siglo XX en el contexto de dinámicas internacionales que caracterizaron las variaciones correspondientes en política interna y externa, en tenor de la Seguridad Nacional.

En segundo lugar, atendemos la caracterización de la temática por voz de especialistas del tema en otros contextos como el estadounidense y latinoamericano.

En tercer lugar, atendemos la descripción genérica de los Servicios de Inteligencia en su acepción civil y militar para los fines de Seguridad Nacional, también desde una perspectiva general compartida sobre otros contextos geopolíticos, y la adaptación para el Estado mexicano.

En cuarto lugar, atendemos la particularidad de los Servicios de Inteligencia en las tres instancias del Estado mexicano, SEDENA, SEMAR y CISEN.

En quinto lugar, integramos las perspectivas sobre Seguridad Nacional reconocidas en la naturaleza de las instituciones civil y militares involucradas, principalmente, en los decretos que reconocen sus atribuciones y alcances, y en los instrumentos de planeación que caracterizan la política de los sexenios que han operado tales recursos legales administrativos.

Al final del capítulo presentamos algunas observaciones sobre la suerte que ha tenido la Seguridad Nacional, vía los Servicios de Inteligencia en la construcción del Estado mexicano, a partir de las cuales apuntaremos la necesidad de desarrollar el Capítulo 2, para fundamentar con más detalle que el sexenio de Vicente Fox realizó modificaciones políticas que orientaron los Servicios de Inteligencia en detrimento de la soberanía, objeto de Seguridad Nacional.

## 1.1 Las bases del Estado mexicano en materia de seguridad

El Estado mexicano es una construcción social, que se desarrolló a partir de luchas populares, de la Independencia, pasando por las guerras de intervención estadounidense y francesa, las guerras intestinas, la de Reforma, principalmente la dictadura de Porfirio Díaz y la Revolución Mexicana. Lo primero que se buscó, en el siglo XIX al lograr la independencia, fue el proceso de construcción del Estado-Nación.

La división de poderes se estableció –con base en la ideología de Montesquieu–, para que hubiera contrapeso entre los poderes, la instalación de gobiernos estatales y municipales, y ante todo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 136 constitucional, la Constitución no perderá su vigencia ante golpes de Estado, revueltas intestinas o invasiones y cuando se regrese al gobierno legítimo, la constitución mantendrá su vigencia.

En los artículos 21, 29 y 73 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se establecen las facultades para la seguridad del Estado, en lo concerniente a la autoridad judicial en el artículo 21, se ordena que sus facultades son la persecución de los delitos que corresponden al Ministerio Público y a la Policía Judicial; en el 29 se dispone respecto de las facultades del Presidente de la República, en casos de perturbación a la paz pública y a la seguridad del Estado, en el cual solamente el Presidente –y con la aprobación del Congreso de la Unión–, puede suspender por un periodo determinado las garantías individuales y cuidando los derechos de los ciudadanos y el artículo 73 indica las facultades del Congreso: declarar la guerra, organizar las Fuerzas Armadas, definir los delitos y las penas con las que se tengan que sancionar.

El Estado mexicano debido a sus circunstancias históricas se protege en el ámbito interno “dentro de un marco institucional y de Derecho como garantía para el desarrollo. Donde el Estado preserva mediante la aplicación del poder nacional, las aspiraciones e intereses de la sociedad en forma equilibrada, para la obtención de los objetivos nacionales, frente a perturbaciones internas y externas”.<sup>6</sup>

En términos de la protección de seguridad:

[El] primer documento que aborda la seguridad, se encuentra en la Ley de 1970 para derogar los artículos 145 y 145 bis del Código Penal Mexicano que decía: la seguridad de la nación mexicana es un todo indivisible y orgánico, que debe protegerse contra toda suerte de enemigos. Mientras que, para el Congreso de la Unión de 1970, la Seguridad de la Nación era desde el punto de vista la paz social y de la configuración interior. Ambas están estrictamente vinculadas, lo que constituía la unidad”.<sup>7</sup>

En México el Ejecutivo Federal es el responsable de dirigir la seguridad de la Nación, de la protección e integridad del territorio, de construir políticas de seguridad con las instancias correspondientes; en tanto Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, lleva el peso de las políticas de Seguridad Nacional, y de generar las leyes de protección

---

6 Gerardo, Vega G., General de División, “Seguridad Nacional”. México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2002, pp. 89, 92.

7 Legislatura XLVII Año III Período Extraordinario, Número de Diario 3 (L47A3P1eN003F19700724.xml) Núm. Diario:3. Diario de los debates. De la Cámara de Diputados. del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. XLVII Legislatura. Año III. México, D. F., Viernes 24 de Julio de 1970 Tomo III. Número 3. <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/47/3er/Extra/19700724.html>

a la población, para que haya y se cumpla el Estado de Derecho y la gobernabilidad del país.

México, fundamenta la protección de su seguridad al amparo del Derecho Internacional, el reconocimiento de su independencia y soberanía, con base en acuerdos internacionales en contra de la invasión y la reiteración de sus propias políticas de seguridad y no intervención.

La planeación del Proyecto Nacional es el documento rector de la actividad nacional, sobre seguridad y el manejo de la Diplomacia y las relaciones internacionales con los demás países, en el cual se formulan las políticas de seguridad, en lo interno con fundamento en las leyes y en el ámbito externo con el respeto del Derecho Internacional.

El poder público o social debe asegurar que nadie tenga la capacidad de atentar contra las instituciones –vulnerar el orden constitucional–, proteger las libertades y garantías individuales de los ciudadanos, defender la soberanía e independencia nacional, crear los planes de protección a la nación, para que no esté indefensa ante ataques externos. Y, “...compete al Ministerio Público, en la esfera que le es propia y con el apoyo de los procedimientos legales y de la fuerza pública, defender la vigencia de nuestras instituciones”.<sup>8</sup>

El Estado debe estar protegido ante situaciones de emergencia –situaciones que pongan en peligro su existencia–, en las cuales se tengan que poner en acción procedimientos de carácter policial o militar.

Las facetas militares para proteger al Estado son la reacción hacia amenazas militares y no militares, la seguridad interior y su aspecto económico, lo mismo que la seguridad de civiles. Tales facetas son presentadas y caracterizadas de la siguiente forma:

- La primera reacción militar, consiste en “hacer *frente a las amenazas militares* de elementos armados capacitados en técnicas ofensivas, o por ejércitos extranjeros que pretendan ejercer coacción o la invasión, en estas circunstancias entrarán en acción la capacidad militar de las Fuerzas Armadas –ejército y marina–, quienes pueden desplegar su acción militar ante la percepción de la amenaza.”<sup>9</sup>
- La segunda, “[cuando] haya una *amenaza no militar*, que se refiere a controles que existen para vigilar migraciones descontroladas y masivas, que generen conflictos en la estructura de Seguridad Nacional, en los cuales se tenga que recurrir al uso de la fuerza como elemento de disuasión utilizando los canales de comunicación para generar medios de contención.”<sup>10</sup>
- El tercer ámbito militar de protección es la esfera política de *seguridad interior* restringida a “... factores de la estabilidad del Estado, en los cuales tiene que demostrar su capacidad para que la legitimidad del sistema político y legitimidad del gobierno se sustente en un acto electoral de participación social, de trabajo administrativo, en los cuales trabajen para tener un sistema político activo de contención de acciones sociales disidentes”<sup>11</sup>.

Todo esto con la finalidad de evitar inestabilidad institucional y jurisdiccional, que implique falta de control que derive en subversión o golpe de estado.

---

8 *Ibíd.* pp.20-23

9 Ministerio de Defensa. “Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional”. *Cuadernos de estrategia*. España, Ministerio de Defensa, (s.f.), p.78

10 *Ibíd.*

11 *Ibíd.*



Aunada a la seguridad interior está la injerencia militar en su aspecto económico, mismo que “ se relaciona con factores de la producción económica, que el Estado tiene que generar para proporcionar una base de empleo a la población y mantener el bienestar de la población.”<sup>12</sup>

Otra atribución militar es el apoyo al Ejecutivo en sus responsabilidades de: “la seguridad de las personas, de la integridad del Estado, de la seguridad interior y la defensa de la soberanía, como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, apoyándose en las secretarías de Estado, de ahí delega responsabilidades a las autoridades estatales y municipales”.<sup>13</sup>

El Estado mexicano, en su estructura, tiene establecido que los encargados de la seguridad y defensa son las Fuerzas Armadas, por lo que la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina son quienes deben resguardar la integridad del territorio nacional en aire, mar y tierra, y cuyas competencias legales se postulan en la *Constitución* vigente, y en los planes sectoriales de ambas secretarías de Estado.

Las Fuerzas Armadas mexicanas actúan de acuerdo con dos atribuciones: (1) la protección y custodia de la seguridad interior, cuando protegen las instituciones de sublevaciones o atentados contra el Estado mismo; y (2) la protección de la Seguridad Nacional, la del Estado, en coadyuvancia con la seguridad interior, la protección de la seguridad en el país, sus instituciones, la seguridad del exterior. Ésta última focalizada en movimientos migratorios, pero principalmente, en la movilidad del crimen organizado.

Una decisión del Ejecutivo, ante la infiltración del crimen organizado en las fuerzas policíacas, fue encomendar a las Fuerzas Armadas la seguridad pública –que no es su competencia ni atribución–, lo que provocó que el ejército y la marina cumplan funciones policíacas, ejecutando la detención de personas que cometen delitos federales, acciones que carecen de sustento legal, porque su función no es la de seguridad pública.

En el artículo 29 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF) están incluidas las facultades y atribuciones de las Fuerzas Armadas, donde se establece que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) es la encargada de organizar, administrar y preparar al Ejército, dirigir la movilización armada en caso de guerra, y, la defensa externa del país. Mientras que en el artículo 89 del mismo ordenamiento se delimitan las funciones del Presidente de la República, al respecto, en: disponer de las Fuerzas Armadas para la protección de la seguridad interior y defensa exterior de la federación, es decir, proteger la seguridad e integridad de la nación, en el ámbito interno y externo, por lo que el ejecutivo federal debe elaborar el *Plan Nacional de Desarrollo* donde se establecen la política pública que se debe seguir.

Al igual que la SEDENA, las facultades de la Secretaría de Marina están contenidas en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF), y sus funciones son la protección de la Seguridad Nacional, de las aguas territoriales y del comercio que se realiza por mar; proteger el espacio aéreo marítimo; vigilar la observancia de los tratados internacionales de comercio en los mares nacionales; proteger las 200 millas náuticas de invasiones conforme al Derecho Internacional, y participar en el Plan DNIII en casos de desastre, y como policía militar, en los estados que tienen límites marinos.

La falta de un acuerdo nacional, acerca del papel que deben desempeñar y cumplir las Fuerzas Armadas mexicanas, en lo político y social, se presenta principalmente, en dos escenarios, (1) cuando “se mantienen indefinidos los alcances e imbricaciones de la

---

12 *Ibíd.*

13 *Ibíd.*

Seguridad Nacional y de la seguridad interior, incluso en las leyes respectivas”<sup>14</sup> Lo mismo que (2) cuando “ las Fuerzas Armadas deben ejercer acciones de seguridad pública, ante la falta de competencia de autoridades civiles.” En consecuencia, se yuxtaponen y confunden Seguridad Nacional, seguridad interior y defensa nacional. <sup>15</sup>

## 1.2 El papel del Estado mexicano en el manejo de los Servicios de Inteligencia<sup>16</sup>

El Estado debe tener una organización o estrategia para custodiar la defensa. La Seguridad Nacional es una herramienta que se utiliza para tal objeto, con los servicios de inteligencia,<sup>17</sup> que proporcionan información necesaria, relevante e importante acerca de situaciones que atenten, generen riesgos o amenazas a la seguridad del Estado, teniendo impacto en lo político o en la forma de conducirlo.

La protección de la Seguridad Nacional es la estrategia básica del Estado, cuando hace la planeación institucional y de las Fuerzas Armadas, puede generar la política pública tendiente a la protección del Estado, los que se convierte en la base para generar planes de protección a las instituciones y a la convivencia social, que es la Seguridad Nacional y la prevención del delito, con base en la seguridad pública.

Los Servicios de Inteligencia son, básica y esencialmente, organizaciones dedicadas por entero a obtener información y generar conocimiento. Están sometidas desde el punto de vista estructural a la teoría organizativa basada en modelos que determinan su razón de ser en virtud de estructuras, funciones y relaciones entre ambas y desde el punto jurídico al ordenamiento nacional que regula sus funciones, actuaciones y control político. El desarrollo histórico de los servicios de inteligencia, corre paralelo al proceso de consolidación del Estado Nación.<sup>18</sup>

De acuerdo con el contenido de la cita previa: un servicio de inteligencia es una institución que pertenece al Estado, encargado de la recolección de información pertinente, con el fin de proteger la Seguridad Nacional e interior del país y que a la vez debe ser útil para crear programas de defensa.

La tarea de coordinar las actividades de inteligencia debe ser una central constituida por una especie de vigilancia sobre las actividades departamentales. En primer lugar los departamentos en cuestión son cuatro que tienen la responsabilidad de la Seguridad

---

<sup>14</sup> Roberto Miranda. “La seguridad nacional, la seguridad interna y el Estado mexicano”. Revista: *Crónica*. pp.20-23.

<sup>15</sup> *Ibíd.*

<sup>16</sup> Definición de inteligencia en el Anexo.

<sup>17</sup> Centro de Investigación y Seguridad Nacional, “Es información especializada que tiene como propósito aportar insumos a los procesos de toma de decisiones relacionados con el diseño y ejecución de la estrategia, las políticas y las acciones en materia de Seguridad Nacional. La generación de inteligencia está orientada a conocer con profundidad todos los aspectos relacionados con los fenómenos que representan amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional; como lo son las posibles manifestaciones de los mismos, su probabilidad de ocurrencia e impacto, las variables que los componen y la relación causal entre las mismas. Uno de los principales rasgos de la inteligencia es la confidencialidad, lo que permite evitar que la capacidad del Estado para poner en marcha medidas en la materia sea neutralizada. Por esta razón, tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como la *Ley de Seguridad Nacional* contemplan mecanismos para reservar información que pueda comprometer la Seguridad Nacional hasta por un periodo de doce años.” Consultada 23 de agosto de 2016, disponible en CISEN. <http://www.cisen.gob.mx/intQueEs.html>

<sup>18</sup> Ministerio de Defensa de España, *Op. Cit.*, p. 31.

Nacional, es decir, de Estado, de Ejército, Armada y Fuerza Aérea. En tiempos de paz, el departamento de Estado exige y generalmente obtiene, primacía en el campo de la política exterior que, incluye la manutención de la Seguridad Nacional como uno de sus objetivos. De ahí que entre sus actividades de Inteligencia del Departamento de Estado tienen o deberían tener un alto grado de importancia, reunidas bajo el sello de una Agencia de Inteligencia Central.<sup>19</sup>

En el caso de México, la preservación de la Seguridad Nacional se encuentra depositada en las instancias gubernamentales de inteligencia civil y militar, las cuales deben formular premisas analíticas para determinar el grado de peligro, contingencia, riesgo o amenaza que existe.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) es uno de los centros más importantes de inteligencia que depende de la Secretaría de Gobernación, en su reglamento interior se establecen objetivos y funciones, sin especificar los límites y alcances de sus acciones, para llevar a cabo su tarea como aparato de inteligencia de la nación.

El CISEN tiene un amplio margen de maniobra, lo que le permite investigar para la protección de la Seguridad Nacional –en los ámbitos político, de movimientos sociales para evitar que se conviertan en antisistémicos, sindical y estudiantil, la seguridad pública, la delincuencia organizada y el narcotráfico–, su labor tiene un sesgo, debido a que es el director del centro o el Secretario de Gobernación quienes deciden las investigaciones a realizar.

En el artículo 38 del *Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación* se indica que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional es un órgano administrativo, desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al Secretario, y tienen las atribuciones siguientes:

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. Recabar y procesar la información generada por el CISEN, para determinar situaciones de alta peligrosidad, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país, con la preparación y análisis de estudios de carácter político, económico, social, para determinar y alertar sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Elaborar el Plan Estratégico y la agenda de riesgos, proponer y coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho, conjuntamente mantiene cooperación internacional para identificar posibles riesgos a la soberanía y Seguridad Nacional, para lo cual debe adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de la información.

---

<sup>19</sup> Kent, Sherman. *Inteligencia estratégica para la política mundial, norteamericana*. Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1986, p. 10.

Además de realizar encuestas de opinión sobre temas de interés nacional o que puedan causar conflictos internos.<sup>20</sup>

Y en los artículos 40 y 41 del *Reglamento* en mención, se presenta la organización directiva del CISEN

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional contará con un Consejo Interinstitucional integrado por los titulares de las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo; el Procurador General de la República participará en calidad de invitado permanente. El Director General del Centro fungirá como Secretario Técnico del Consejo. [Y] El Consejo Interinstitucional será presidido por el Secretario de Gobernación, y se reunirá en sesión ordinaria por lo menos cada tres meses y en extraordinaria cuantas veces sea convocado por su Presidente.<sup>21</sup>

Además de lo descrito, el CISEN, cuyo encargo es la Seguridad Nacional del país, debe colaborar con otras instancias para elaborar los programas de inteligencia y Seguridad Nacional –en el ámbito civil con la Secretaría de Gobernación y en ámbito militar con las secretarías de la Defensa Nacional y la de Marina–, para realizar la inteligencia o contrainteligencia, recopilar información, realizar diagnósticos de actores, acontecimientos o sucesos de alto riesgo que necesiten de la colaboración y el trabajo con diferentes áreas de seguridad para procurar generar soluciones o tomar decisiones.

Como parte del conjunto de normas e instituciones encargadas de la seguridad del país, es importante destacar que a partir de la publicación de la *Ley de Seguridad Nacional*, en enero de 2005: “Seguridad Nacional se definió en la Ley como las acciones destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que se puedan convertir en amenazas y riesgos, se encarga de la conservación y preservación de la soberanía y la defensa del territorio en tierra, mar y aire; además de mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas del país, para la tranquilidad social; proteger las partes integrantes de la federación, la defensa del Estado mexicano frente a otros que atenten contra la integridad de la nación”.<sup>22</sup>

No se debe soslayar que la Seguridad Nacional se rige por los principios de responsabilidad, legalidad y el respeto a los derechos fundamentales en el marco del orden Constitucional; fomentar la cooperación interinstitucional con otras agencias e instituciones de seguridad del país.<sup>23</sup>

El CISEN, como parte de la inteligencia civil, centro de investigación y capacitación ha pasado por varias etapas en su conformación, al respecto, cabría precisar que los “vacíos legales” le permitían trabajar más el ámbito político en sus investigaciones, con el fin de identificar inestabilidad social, aunque fue en 2005, con la promulgación de la

---

20 Secretaría de Gobernación. “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 2002, Tomo DCXXIII, No. 12, Martes 16 de agosto de 2005, México, Secretaría de Gobernación. Consulta: 23 de agosto de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/kR9y2i>

21 *Ibíd.*

22 Congreso de la Unión. “Artículo 1”. *Ley de Seguridad Nacional*, México, Cámara de Diputados. Consultada: 22 de agosto de 2016. Disponible en <https://goo.gl/oOGsD>

23 *Ibíd.*

multicitada *Ley de Seguridad Nacional*, tuvo un marco legal de actuación y trabajo, lo límites que la propia Ley ordena sin dejar de lado que debe actuar en la protección de la Seguridad Nacional.

Como parte de los ajustes al marco legal y desarrollo institucional del Estado:

[Se] creó la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN), la cual forma parte del CISEN –esto sucedió el día 16 de abril de 2009, mediante el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*–, con el objetivo de fortalecer los programas de capacitación, formación y actualización del personal de inteligencia, sistematizar el conocimiento y profundizar en la investigación académica acerca de las competencias de la institución.<sup>24</sup>

Los servicios de inteligencia –son una herramienta vital para la protección de la Seguridad Nacional, la preservación de la seguridad regional–, los cuales se dividen por área de operación, con el respaldo de las Fuerzas Armadas –que se encuentran sectorizadas y regionalizadas– con la finalidad de proteger y contener los peligros, riesgos y amenazas latentes contra el Estado y las instituciones nacionales.

### 1.3 Los Servicios de Inteligencia en México <sup>25</sup>

El Estado es el encargado de la protección de las instituciones y de la nación, para lo cual necesitan de los servicios de inteligencia que son las encargadas del monitoreo del entorno social, político, cultural y económico para determinar si existe un riesgo o amenaza a la estabilidad del Estado o de cualquier ataque a la soberanía, lo que implicaría una atentado a la Defensa Exterior de la Seguridad Nacional.

Entre una de las acciones que desarrollan y llevan a cabo los servicios de inteligencia está el espionaje, que es infiltrarse en un sector u organización político o social, con el fin de recabar información que sirva para identificar algún intento de desestabilizar la seguridad del Estado.

Una vez establecido el orden interno, el régimen posrevolucionario presidencialista y de partido único, que se encargó de consolidar al Estado-Nación mexicano en el siglo XX, no tuvo la necesidad de establecer como objetivos de primer nivel a la seguridad interna y la defensa nacional.<sup>26</sup>

Los servicios de inteligencia del Estado mexicano se basan en el modelo tradicional – que implica la defensa del territorio, la soberanía, la estabilidad de las instituciones, tienen una estructura organizativa y funcional, donde existe comunicación y enlace entre la inteligencia civil y militar.

El especialista Javier Oliva distingue dos tipos de inteligencia: la inteligencia estratégica y la inteligencia táctica:

---

24 Luis Herrera-Lasso M. “Inteligencia y Seguridad Nacional. Apuntes y reflexiones”. En Alvarado, Arturo, et.al., *Los grandes problemas de México. Seguridad Nacional y seguridad interior*, Tomo XV, El Colegio de México, México, 2010, p. 363. Consulta: 23 de agosto de 2016. Disponible en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>

25 Explicado en el ANEXO.

26 Roberto, Ocampo Hurtado. *La Seguridad Nacional y los servicios de inteligencia en México; Desarrollo histórico y contexto actual*, México, Facultad de Ciencias Políticas-UNAM, 2005, pp. 18-20.

Se observa que dentro de la dinámica de la inteligencia y sus perspectivas, existen plazos y horizontes que condicionan el desarrollo de los trabajos orientados a fortalecer las condiciones de Seguridad Nacional para un Estado determinado: generalmente se distingue entre inteligencia estratégica y táctica. La inteligencia estratégica se relaciona con el planeamiento en general, usualmente de largo alcance, y la inteligencia táctica, se relaciona con asuntos operativos locales, que usualmente requieren de acción inmediata.<sup>27</sup>

### 1.3.1 Misión de los servicios de inteligencia

El Estado es un ente vulnerable que puede ser atacado o agredido por factores externos o internos, no solamente por un medio violento con uso de armas, un hecho que ponga en punto de vulnerabilidad desde el interior, es cualquier acción que atente contra la estabilidad misma del Estado en sus instituciones, en la paz social, política o que ponga en riesgo factores económicos, ante este escenario, los Servicios de Inteligencia tienen que desplegar sus redes de información para obtener los datos que fundamenten cualquier acción gestándose para actuar contra la Seguridad Nacional.

Por ejemplo, para el Ministerio de Defensa de España, existen multiplicidad de factores que pueden atentar contra el Estado, de orígenes varios, donde los medios de comunicación digitales y satelitales hacen que concurran factores que antes no existían, genera un entorno de incertidumbre, que los servicios de inteligencia deben subsanar, por eso “la misión de estos servicios es desvelar e iluminar aspectos oscuros y amenazantes de la realidad y establecer e interpretar la verdad mediante informes certeros.”<sup>28</sup>

Otra de las funciones de los Servicios de Inteligencia es evaluar la información, identificar que sea pertinente, para que ayude a comprender y generar pronósticos acerca de conflictos que amenacen la Seguridad Nacional y la defensa de la soberanía; detectar riesgos y peligros en tiempo real, y estar en posibilidad de tener el control para desactivarlos, prevenir las consecuencias, adoptar medidas necesarias y responder de manera inmediata.

Es necesario reiterar, como se ha mencionado previamente, que la Seguridad Nacional en México corresponde a los Servicios de Inteligencia de carácter civil –que encabeza el CISEN–, y en las Fuerzas Armadas –Ejército y Marina–, instituciones que tienen la encomienda de la defensa y seguridad de la Nación, por lo que debe existir un flujo de información confiable y de cooperación entre ellos.

Otra de las misiones y política de Seguridad Nacional, como parte de los Servicios de Inteligencia es monitorear todo tipo de acontecimientos, sucesos públicos, con la finalidad de tener información y “elementos de inteligencia”, que ayuden en la toma de decisiones y acciones para desactivar cualquier riesgo o amenaza, por tanto, la política de inteligencia debe estar acorde con la política de Seguridad Nacional, que se realiza siguiendo los objetivos planteados por el gobierno federal o administración en turno.

---

27 Javier Oliva Posada. “En torno a la inteligencia, como método de análisis para la decisión”. En *Inteligencia estratégica. Retos y oportunidades para México*, México, Centro de Estudios Navales, -SEMAR, 2014. pp. 243-245.

28 Ministerio de Defensa de España. “Estudios sobre inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Nacional”, *Cuadernos de estrategia*, Madrid, (s.f.), p. 31

1.3.2.1 *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*

Durante su sexenio, de Carlos Salinas de Gortari tuvo la idea de erradicar la fama de “corrupción” de la Dirección Federal de Seguridad, de tal manera que se vislumbró un el proyecto de “ crear una institución que sirviera para la investigación de asuntos nacionales –no sólo políticos o contra movilizaciones sociales–, porque consideró importante tener un centro especializado de inteligencia encargado de analizar la Seguridad Nacional, y que hubiere un Gabinete de Seguridad Nacional, donde se incluyera una cartera de investigación e inteligencia para la protección de las instancias del Estado”<sup>29</sup> Pero, retrospectivamente se evidencia desafortunadamente que se mantenían se mantuvo los mismos vacíos jurídicos, pues carecía de fundamento legal y el mando correspondía al Presidente de la República”.

Así pues, por decreto presidencial desaparece Dirección Federal de Investigación, y se crea el CISEN, organismo federal que “estaría encargado de establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país”.<sup>30</sup>

En cuanto a la atribución de funciones tácticas al CISEN:

Cuando se diseña el CISEN, una de las decisiones importantes fue no darle la inteligencia táctica – operativa en materia de narcotráfico y crimen organizado. Se trasladó hacia a otras instancias esta responsabilidad. Esta fue la razón inicial del involucramiento en estas tareas de las instancias de inteligencia de las Fuerzas Armadas, especialmente del ejército mexicano. Con posteridad, se construyeron capacidades de inteligencia tanto en la Policía Federal Preventiva (a partir de las capacidades que se generaron en la Dirección de Protección del CISEN), después se apoyó en la transformación de la Policía Judicial Federal en la Agencia Federal de Investigación. En ese sentido, resulto virtuoso que el Centro no asumiera tareas tácticas–operativas. El centro no estaba preparado para ello, no es su vocación natural, son tareas que no se llevan bien con lo que es un servicio de inteligencia puro, un órgano de información estratégica y de Seguridad Nacional. Sin duda, el CISEN pudo contribuir más en la generación de la estrategia nacional en materia de atención a la delincuencia organizada, pero siempre desde una perspectiva estratégica.<sup>31</sup>

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) es un órgano administrativo, desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que desde el ámbito civil, se encarga de la custodia de la inteligencia del Estado, recaudar toda la información pertinente, generar informes que sirvan para la toma de decisiones, proteger la Seguridad Nacional, proyectar objetivos nacionales, utilizar la inteligencia con el fin de tener un análisis político del contexto que se vive, en favor de la conservación de la estabilidad social y la gobernabilidad, que es la protección de las instituciones del gobierno y contra agresiones al Estado; y prevenir agresiones externas.

---

29 Explicación completa en el ANEXO

30 José María García. “Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacía un marco conceptual” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. XLVII, No.194, México, UNAM, mayo– agosto, 2005, p. 48.

31 Cisen. Consulta: 03 septiembre de 2016. <http://www.Cisen.gib.mx/snSSNacTema.html>

En 1988 es establecido el Gabinete de Seguridad Nacional e inicia una comunidad de inteligencia en la cual “participan las dependencias de seguridad del Estado. El CISEN se separó la Dirección de Protección para formar la Policía Federal Preventiva, en 1999, se trasladaron los temas y las capacidades al área de inteligencia de la Policía Federal Preventiva.”<sup>32</sup>

Con la creación del CISEN, lo primero que se trató de eliminar fue la imagen de “policía política”–que servía como protección del sistema político–, e instaurar técnicas de inteligencia civil para la protección de la seguridad interna y nacional del Estado. Además de los factores descritos, en México la Seguridad Nacional –como concepto–, no se manejaba en las leyes ni en las instituciones, debido a que se daba por hecho que ese era el papel de las Fuerzas Armadas.

Es a partir de la década de los ochenta del siglo XX, –considerando los cambios geopolíticos, en la economía, con la globalización–, se trató de renovar el sistema de seguridad del país –con la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en febrero de 1989–, eliminar la corrupción que había en la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISN), donde destaca el caso del General Arturo Durazo quien apoyó el narcotráfico.

El CISEN se creó como un instancia perteneciente a la Secretaría de Gobernación con el cual se formara un servicio de inteligencia, el cual pudiera dar protección a la Seguridad Nacional que trabajase en el ámbito civil, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, que desde la consolidación del Estado mexicano son los encargados de la Seguridad Nacional y defensa exterior de la nación.

No obstante las intenciones y objetivos del CISEN, hubo fallas y falta de prevención, por ejemplo, no se percataron del levantamiento zapatista en 1994, a nivel interno el país pasaba por una crisis en la estabilidad del Estado con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional que ponía en jaque la Seguridad Nacional, aunado a los atentados del Ejército Popular Revolucionario EPR contra ductos de Pemex en 2007, lo que puso en tela de juicio, el monitoreo e infiltración que tenía que hacer a los movimientos subversivos.

En el año de 1994, México vivió una serie de cambios en el aspecto económico, que lo ponía en la mira geopolítica de Estados Unidos, con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio y su posterior firma, nuestro país se unió a la economía estadounidense, con la apertura de fronteras comerciales y la disminución de los aranceles a los productos de ese país y la entrada indiscriminada de sus trasnacionales a México.

México firmó el Tratado de Libre Comercio en 1994 para pasar a formar parte del bloque económico de Estados Unidos junto a Canadá, en el cual Estados Unidos, para intervenir en la economía, exigió la liberación con la apertura de fronteras y la entrada de capitales y empresas trasnacionales a México. Además nuestro país pasó a formar parte del monitoreo del Consejo de Seguridad Nacional (NCS) de ese país en el nuestro para la protección de sus intereses, inversiones y empresas que existen en el país y que deben cuidar.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Jorge, Torres. “El CISEN”, Periódico *El Universal*, 7 de julio de 2008, p 72.

<sup>33</sup> Lucrecia Lozano. “La Iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia”. En *Revista Nueva Sociedad*, No. 125, mayo–junio, 1993, p.1: “Debido a acontecimientos como el levantamiento armado en Chiapas, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, las tensiones preelectorales, la corrupción que ejerció el narcotráfico y la caída del peso. Durante la crisis económica de México de 1994 y 1995, se argumentó que el rescate financiero era cuestión de la Seguridad Nacional de Estados Unidos y en 1997, el debate se trasladó al plano de la cooperación antinarcóticos.”



Al margen de lo anterior, Bill Clinton, presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, (1993 – 2001) consideraba que la relación con México era importante debido a que nuestro país era el tercer socio comercial, principal proveedor de energéticos, y pretendía evitar que la inestabilidad en la frontera se desbordará porque estaba casi desprotegida, lo que era una amenaza para los Estados Unidos.

### 1.3.2.1 Estructura del CISEN. Direcciones

En su estructura el CISEN tiene diversas direcciones, una de investigación sobre la política, los políticos y acontecimientos políticos; de asunto económico y sobre aspectos sociales; maneja el seguimiento de la radio y la televisión, tiene regionalizado la investigación por regiones, como la norte, centro y sur. Además de realizar planeación operativa de protección, la dirección de investigación elabora productos de inteligencia, acerca del comportamiento de los principales actores políticos y sociales, para analizar protestas o desequilibrios sociales, movimientos subversivos, guerrilla y grupos como el EZLN, EPR y ERPI que puedan generar protestas que vulneren la estabilidad del Estado o la Seguridad Nacional; también analiza Organizaciones no Gubernamentales, asociaciones religiosas y campesinas.

Por otra parte, existe la Dirección de Contrainteligencia, que evalúa la información estratégica y realiza las acciones conducentes para obtenerla.

A finales de los 90s [SIC] se dio una estructuración en la consolidación del CISEN para generar inteligencia especializada de carácter estratégico, al trasladar las estructuras encargadas de neutralizar las amenazas a la Policía Federal, con su creación en 1998, con el cual se logró unificar en una sola entidad a las policías del país, para que trabajasen de forma articulada y su personal de reciente creación se fortaleció y apoyo con elementos del CISEN y las Fuerzas Armadas. Con esta separación de funciones, en las cuales la policía federal se encargaría de la investigación sobre crimen organizado y así neutralizar esa amenaza, el CISEN pudo centrar sus esfuerzos en el fortalecimiento de la inteligencia, en la recolección, procesamiento y difusión de la inteligencia estratégica <sup>34</sup>

La inteligencia que opera en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, sirve para identificar tendencias, asuntos coyunturales, la probabilidad de que se surjan fenómenos que atenten contra la seguridad del Estado o desestabilicen las instituciones, por lo que se tendrían que generar acciones y políticas en materia de seguridad, defensa y protección; aportar y generar información estratégica para la ejecución de acciones de protección, elaboración de estrategias de protección y anticipación de modelos de atentados contra la seguridad, diseñar políticas públicas de seguridad que permitan “disuadir, contener y neutralizar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.<sup>35</sup>

---

34 Eduardo, Hernández Romero. *Seguridad Nacional o Seguridad de Estado*. México, Facultad de Derecho-UNAM, 2007, pp. 48-49

35 “Centro de Investigación y Seguridad Nacional”. Presidencia de la Republica. Enrique Peña Nieto, CISEN. Consulta: 03 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snSSNacTema1.html>

La contrainteligencia es el área de protección del Estado mismo, en la cual se debe garantizar la salvaguarda de la protección de la Seguridad Nacional, también para prevenir la infiltración de personas –nacionales o extranjeras– que puedan incidir en la política nacional, provocando amenazas y riesgos. Por lo tanto, es la encargada de la 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.

El Consejo de Seguridad Nacional anualmente aprueba la agenda nacional de riesgos, para preservar la seguridad, en la cual se incluyen posibles amenazas, peligros existentes o potenciales y amenazas del exterior, y la delincuencia organizada que opera en el interior del país, el tránsito de inmigrantes y los fenómenos naturales.

Con la finalidad de obtener informes fidedignos sobre los riesgos, como son la falta de justicia o la injusticia ante la ineficacia del Sistema Penal y la inoperancia del Nuevo Sistema Penal Acusatorio por la carga de demandas y denuncias ante el Ministerio Público, pero principalmente por la falta de otorgar justicia a las víctimas, las amenazas a la Seguridad Nacional son la producción de amapola en el Triángulo Dorado y el aumento de los grupos de la delincuencia organizada que pone en jaque a los servicios de inteligencia para determinar el grado de peligrosidad a la gobernabilidad del Estado. Así para poder analizar y generar informes finales para la toma de decisiones, la metodología es la siguiente:

Esta metodología le otorga a la agenda nacional un carácter preventivo: desactivar los riesgos provenientes de esos ámbitos, mediante un adecuado sistema de indicadores, variables de datos institucionales, de cambios en porcentajes económicos, infiltración en actividades de acción social, como movimientos sociales, políticos o coyunturales que puedan provocar acciones desestabilizadoras]que permitan, en primer lugar, identificar y dimensionar el daño potencial a los componentes constitutivos de la Seguridad Nacional (Estado, territorio, población, orden constitucional, instituciones democráticas, etc) y en segundo lugar, alertar a las dependencias del gobierno federal con información adecuada, en tiempo y forma, para actuar con oportunidad. De esa manera, la Seguridad Nacional se convierte en una política transversal. 36

La Agenda Nacional de Riesgos (ANR) es el producto de la inteligencia, donde se incluyen posibles riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, vulnerabilidades, información que se utiliza para orientar las labores de inteligencia. En coadyuvancia con la Secretaría de Gobernación tienen entre sus subsecretarías al Comisionado Nacional de Seguridad que es el encargado de crear políticas y programas de seguridad pública en todo el país; mientras que la Policía Federal se encarga de prevenir y combatir el delito, en coordinación con el orden federal, estatal y municipal.

En el *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 2002, se informa que el CISEN es un órgano administrativo, desconcentrado, con autonomía operativa, adscrito a dicha Secretaría. En la sección I del Reglamento en comento, se advierte que tiene la facultad de establecer y operar un sistema de investigación e información para preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, teniendo como finalidad

recabar y procesar información de inteligencia para generar productos de diagnóstico y análisis con el propósito de salvaguardar la seguridad del país.

También al CISEN se le facultó para hacer investigaciones de carácter político, económico, social, identificar cambios en la sociedad, en las movilizaciones sociales, su tránsito hacia movimiento de protesta, el surgimiento de guerrillas –urbana o campesina–, con la información recabada, tiene la atribución de generar documentos de inteligencia y definir estrategias para la toma de decisiones, alertar sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional y su repercusión en la inestabilidad de la seguridad interior.

En el CISEN también se elabora el Plan Estratégico y la Agenda de Riesgos para la seguridad y protección de la nación, como se establece en el artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en mención: “[Proponer] y en su caso, coordinar medidas de prevención y disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho. 37

### 1.3.2.2 Coordinación directiva del CISEN

Para realizar sus funciones, el multicitado servicio de inteligencia, debe coordinarse con todas las dependencias encargadas de la seguridad a nivel federal, estatal, municipal y el Distrito Federal, para colaboración y coadyuvancia en la preservación de la estabilidad y permanencia del Estado mexicano, y establecer vínculos de colaboración e información con organismos y agencias internacionales de seguridad, con el fin de identificar riesgos a la soberanía y la Seguridad Nacional de nuestro país.

En lo que respecta al **Secretario de Gobernación**, éste tiene la encomienda de expedir el estatuto interno, donde incluya las políticas laborales del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, que tiene adscrito el Servicio de Protección Federal que se encarga de la protección de todas las áreas e instituciones del gobierno y sobre petición participar en la protección de instalaciones estratégicas.

El **Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, se encarga de coordinar a las instituciones de seguridad pública a nivel federal, estatal y municipal, para delinear políticas públicas de seguridad; como subsecretaría el *Consejo Nacional de Seguridad Pública* se encarga de establecer las políticas generales de seguridad pública, tiene el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) que es un órgano de inteligencia civil; tiene el *Sistema de Seguridad Nacional* preserva la seguridad de la nación; además se encarga del Implementación de la *Sistema de Justicia Penal*, para realizar las modificaciones hacia el sistema de juicios orales, está la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral del Estado de Michoacán, para atender los altos grados de delincuencia del estado; esta la comisión Nacional Antisecuestro, para prevenir y controlar el delito de secuestro.

La estructura del Centro de Investigación y Seguridad Nacional la conforman las siguientes Direcciones

- La **Dirección de investigación**: que debe aportar la información confiable y oportuna en el ámbito político, económico y social para producción de análisis confiables que desarrollen la inteligencia sobre procesos que puedan desestabilizar al Estado mexicano y con esto poder generar órdenes de investigación para la recolección de información. Para llevar a cabo estos procesos de recolección de información, tiene regionalizada la investigación en subdirecciones norte, centro y sur, las cuales evalúan la información,

---

37 “Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación”. México, *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 30 de julio de 2002. Última reforma publicada DOF 16 de agosto de 2005.

realizan controles informativos para realizar planeación operativa sobre los resultados de la información y saber qué hacer con ella.

- La Dirección de análisis: “es la encargada de elaborar productos de inteligencia con información integrada y contextualizada sobre el comportamiento de los principales actores políticos y sociales, así como de los factores que influyen en un fenómeno político, además de la elaboración y actualización sobre actores, que por su tendencia y actividades, representen factores de riesgo para la Seguridad Nacional” . Se encarga del análisis político, educativo, sobre Organizaciones no Gubernamentales, asociaciones religiosas, campesinas; realiza investigación sobre seguridad alimentaria, pobreza, demografía, cambio climático, migración y movilidad por las fronteras. Realiza investigación sobre temas coyunturales, subversión, conflictos sociales, guerrilla y grupos como el EZNL, EPR y ERPI. Se encarga del análisis sobre el crimen organizado, narcotráfico y su influencia en la seguridad pública.
- La *Dirección de contrainteligencia*: “Es la encargada de dirigir, coordinar y supervisar el diseño, formulación, ejecución y evaluación de acciones conducentes a la intención de información estratégica” .Se encarga del análisis de los asuntos de extranjeros, a través de oficinas diplomáticas y organismos internacionales, de los cuales realiza seguimiento informativo y control de puertos y fronteras. También analiza actores u organizaciones internacionales que se encuentran en el país. Tiene un departamento de análisis y protección de armas químicas, biológicas y nucleares.
- La *Subdirección de seguridad institucional* está “integrada por los departamentos de seguridad e instalaciones de protección civil, seguridad foránea, armas nucleares y seguridad del tráfico de la información.”<sup>38</sup>

### 1.3.2.3 Los servicios del Centro de Investigación y Seguridad Nacional

#### 1.3.2.3.1 Inteligencia:

La inteligencia es el mecanismo por medio del cual los Servicios de Inteligencia, como el CISEN se apropia de la información necesaria para la elaboración de análisis de la misma con la cual la institución sea capaz de elaborar informes para la toma de decisiones.

La inteligencia es una herramienta de vital importancia para las instancias de seguridad, porque alerta sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Sirve para identificar tendencias, asuntos coyunturales, la probabilidad de que se manifiesten fenómenos que atenten contra la seguridad del Estado o que tengan el potencial para desestabilizar las instituciones, generando acciones y políticas en materia de seguridad y defensa y protección. Debe aportar y generar información estratégica para la ejecución de acciones de protección, la elaboración de estrategias de protección y anticipación de modelos de atentados contra la seguridad, diseñar políticas públicas de seguridad que permitan disuadir, contener y neutralizar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> CISEN. <http://www.cisen.gob.mx/cisenQueEs.html>

<sup>39</sup> *Ibíd.*

1.3.2.3.2 *Contrainteligencia*

En la contrainteligencia el CISEN debe crear estrategias, acciones y políticas en la materia, con el propósito proteger la capacidad defensiva del Estado, y emprender acciones que permitan cuidar, asegurar, salvaguardar y proteger la Seguridad Nacional de actos hostiles que atenten contra la Seguridad Nacional, la viabilidad del Estado mexicano, que pretendan infiltrar personal extranjero para investigar a las instituciones o secretarías de Estado, contra quien intente manipular la toma de decisiones y también debe hacer trabajo de prevención y de reacción. Lo anterior se confirma al considerar que “El Artículo 32 de la Ley de Seguridad Nacional la define como las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.”<sup>40</sup>

El Centro de Inteligencia tiene la responsabilidad de 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.

Las amenazas a la Seguridad Nacional se definen como “los fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado”.<sup>41</sup>

En la *Ley de Seguridad Nacional* se establece que el CISEN:

Se encarga de proteger a la nación contra espionaje interno o externo; atentados contra el sabotaje de instalaciones estratégicas (PEMEX, Compañía Federal de Electricidad, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, red de carreteras del país, central nuclear, sistema de aguas); rebelión contra el Estado, las instituciones o querer generar un golpe de estado, traición a la patria, “tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima. Actos tendientes a obstaculizar o neutralizar actividades de inteligencia o contrainteligencia. Destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos”, detectar a tiempo, interferencia extranjera que pretenda intervenir en los asuntos o políticas nacionales para pretender crear una afectación al Estado mexicano o actos pactados en suelo nacional para atentar contra personal diplomático. Actos sociales o delincuenciales que afecten a impidan la actuación de las autoridades de seguridad o para evitar la actuación de las fuerzas armadas y sus operaciones para actuar contra la delincuencia organizada. Cualquier acción o

---

40 Congreso de la Unión. “Artículo 1”. *Ley de Seguridad Nacional*. México, Cámara de Diputados. Consulta: 22 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

41 CISEN. Consulta: 03 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

fenómeno que tenga la finalidad de actuar contra la federación, la unión de los estados o quebrantar el orden constitucional.<sup>42</sup>

En este orden de ideas, se establece como obligación del Consejo de Seguridad Nacional el revisar, adicionar y aprobar cada año una *Agenda Nacional de Riesgos*, elaborada por el CISEN, misma que debe ser aprobada por el Presidente de la República. En la construcción de tan importante documento participan integrantes del Consejo y especialistas de la sociedad civil en estos temas, y se convierte en el programa anual de trabajo, para preservar la Seguridad Nacional, prevenir amenazas, peligros y riesgos, relacionados incluso con el entorno económico, social, político, el ambiente y el calentamiento global; tendencias demográficas, corrientes migratorias, cohesión y desigualdad social, economía informal, rezago de la sociedad del conocimiento.<sup>43</sup>

Por lo descrito, se puede afirmar que la *Agenda Nacional de Riesgos* tiene un carácter preventivo que es desactivar riesgos, mediante un sistema de indicadores que en primer lugar permita identificar y dimensionar el daño potencial, los componentes constitutivos de la Seguridad Nacional –Estado, territorio, población, orden constitucional, instituciones democráticas, entre otros–. En segundo lugar, remitir en tiempo y forma información adecuada a las dependencias del gobierno Federal, para actuar con oportunidad; lo que significa que con base en estas actuaciones, la Seguridad Nacional se convierte en una política transversal.

Los riesgos a la Seguridad Nacional se refieren a una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, que sin tener carácter de amenazas pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional.<sup>44</sup>

La *Ley de Seguridad Nacional* no establece, delimita o caracteriza qué es un riesgo, sólo se puede advertir que los riesgos pueden desestabilizar el Estado, y dependen de asuntos coyunturales que sucedan en el país o en el extranjero, y los riesgos identificados se incluyen en la *Agenda Nacional de Riesgos* (ANR) aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN).

Además de la construcción interinstitucional de “la *Agenda Nacional de Riesgos* (ANR), cabe agregar que es un producto de los servicios de inteligencia y un instrumento prospectivo, donde se identifican –riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, la probabilidad de que ocurran–, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos; y también permite orientar labores de inteligencia, acciones, mecanismos de coordinación y las políticas en materia de Seguridad Nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de Nación en el corto, mediano y largo plazo”.<sup>45</sup>

---

42 “Ley de Seguridad Nacional”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *DOF*, 26-12-2005.

43 Jorge Torres. *El CISEN. Auge y decadencia del espionaje mexicano*. México, Random House Mondadori, 2009, pp.12-13

44 CISEN. Consulta: 03 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

45 CISEN. Consulta: 03 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snANR.html>

La *Agenda Nacional de Riesgos*, para su formulación se toma en consideración el entorno nacional, político, social, económico, coyuntural y los sucesos internacionales, las aportaciones de las secretarías de seguridad, incluidas las líneas y objetivos establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional.

#### 1.3.2.3.3 ¿Cómo se produce la inteligencia civil?

El CISEN la instancia del Estado mexicano encargada de las tareas de inteligencia 46 civil para la Seguridad Nacional. Las instituciones encargadas de los servicios de inteligencia deben trabajar en silencio y discreción, para informarse, moverse en situaciones de riesgo, y realizar operativos en contra de los enemigos del Estado.

La creación del CISEN surge en la presidencia de Salinas de Gortari es así que la inteligencia para la seguridad del Estado mexicano, era parte de las funciones de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y de la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, ambas dependientes de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). 47

Los servicios de inteligencia como los que presta el CISEN, entre otras instituciones, deben desarrollar técnicas que les ayuden en la prevención y estar alertas contra lo que consideren pone en riesgo y amenaza la Seguridad Nacional. Dentro de las estrategias es fundamental el sistema de información, porque permite identificar tendencias, analizar situaciones o conflictos que podrían ser, desde su visión, fenómenos agresores que posiblemente impactarían en la seguridad. En suma, “Aportar información estratégica para la ejecución de acciones, la elaboración de estrategias y el diseño de políticas públicas que permitan disuadir, contener y neutralizar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.”48

Lo anterior también tiene lugar cuando:

En diferentes naciones el Estado crea o tiene servicios de inteligencia, con base en el argumento de buscar la seguridad de la población y las instituciones, como lo señala Hugo Alfredo Anzorreguy, un ex secretario del ramo de Argentina, quien advirtió que el desafío es intensificar esfuerzos de la comunidad de inteligencia a fin de superar las estrategias y tácticas utilizadas por los grupos irregulares, porque *cuando las organizaciones criminales transnacionales adquieran mayor relevancia, se requerirá más información sobre sus características, fortalezas, debilidades y vulnerabilidades.*49

---

46 Congreso de la Unión, “Artículo 29”. *Ley de Seguridad Nacional. Loc Cit.* “Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.”

47 Luis Herrera-Lasso M. *Op. Cit.* p. 363

48 CISEN. Consulta: 03 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

49 Eduardo Vázquez Rossainz. “Inteligencia en gobierno subnacionales: El caso de México”. En: *Revista de Administración Pública*, No.136, Vol.Enero-abril, México, Instituto de Administración Pública, 2015, pp.97-99.

#### 1.4 Servicio de Inteligencia Militar. Fuerzas Armadas <sup>50</sup>

El poder de la nación resulta de la combinación del factor militar, geográfico, económico, social y político, por lo cual, si el país no es fuerte económicamente, tampoco se puede hablar de que tenga poder militar. Por tal motivo, la inteligencia militar se fundamenta en el análisis de las capacidades estratégicas y las vulnerabilidades de la nación, además del movimiento político del país, la afiliación política de las regiones, el nivel educativo y los estándares de salud, factores que sirven para determinar objetivos nacionales; con los cuales se puede identificar la capacidad de dominio que tiene al interior del país, y el predominio que ejerza a nivel mundial.

México no es un país beligerante, pero cual uno de los sustentos del Estado son sus fuerzas armadas y la inteligencia militar, quienes están capacitadas para la protección de la Seguridad Nacional, que le dan el apoyo y poder de controlar situaciones de riesgo.

La inteligencia de las Fuerzas Armadas debe evaluar y analizar e integrar toda la información posible sobre cualquier aspecto particular de una fuerza militar extranjera, tal como el orden de combate, mando y control, sistema de armas, entrenamiento y personal, doctrina, fortificaciones y defensas. Estos reporte son usados por especialistas que poseen tanto la formación militar, como la visión para superar las especificidades de la investigación pormenorizada, y así poder juzgar las implicaciones estratégicas de conjunto”.<sup>51</sup>

Con base en lo expuesto en la cita precedente, los servicios de inteligencia antes de iniciar una operación militar estratégica evalúan aspectos geográficos, físicos y culturales –para identificar superficie y medio ambiente del país, los principales centros económicos, políticos, y de población, las instalaciones objetivos estratégicos y rutas de llegada, incluidos los medios de comunicación, la vulnerabilidad y capacidad de respuesta–, con el fin de determinar el lugar donde establecerán la base militar, las operaciones que desarrollarán; y establecer sus niveles de protección.

##### 1.4.1 Componentes de la inteligencia militar <sup>52</sup>

La inteligencia militar es el componente principal de las Fuerzas Armadas, por medio del cual realizan la recopilación de información, el procesamiento de los datos, el análisis, con el cual se genera secciones especializadas de inteligencia estratégica para la toma de decisiones para la decisiones operativas. Es decir, “La inteligencia militar es estratégica, porque se concentra en riesgos y amenazas al interior de los estados, obtiene información, la sistematiza y procesa para tomar decisiones en materia de defensa y la protección máxima del Estado”. <sup>53</sup>

A lo anterior hay que agregar que se conforma los servicios de inteligencia se conforman a partir de los objetivos nacionales, desarrollan un método de análisis de la información, identifican áreas de importancia estratégica, para generar acciones necesarias para su protección; de acuerdo con modelos de prospectiva que construyen con el fin de analizar la evolución de amenazas, basados en diagnósticos que se convierten en herramientas esenciales para su actividad.

<sup>50</sup> Descripción de las Fuerzas Armadas en el Anexo.

<sup>51</sup> Ronald D. Garst. “Componentes de la inteligencia”. En *Cuadernos de Trabajo*, México, CISEN, 2000, p. 8.

<sup>52</sup> Explicación completa en el Anexo.

<sup>53</sup> *Ibíd.*



Para complementar la información acerca de los servicios de inteligencia militar véase en el cuadro 1 los objetivos, misión, visión, premisas y utilidad de la inteligencia militar del país.

*1.4.2 Cuadro 1: Sistema de Inteligencia Militar:*

<b>Objetivos</b>	<p>Generar inteligencia militar, para presentar las mejores opciones para la toma de decisiones adecuadas y oportunas, a fin de afrontar la problemática que afecta a la Seguridad Nacional.</p> <p>Tomar decisiones preventivas que permitan un adecuado despliegue operativo y proteger el dispositivo y las operaciones, anticipándose mediante la información a las acciones de agentes externos e internos que atenten contra la Seguridad Nacional.</p> <p>Eficiente la actuación de los mandos para la toma de decisiones oportunas y acertadas, evitar el desgaste innecesario de las tropas y optimizar su empleo.</p>
<b>Misión</b>	<p>Definir los riesgos y amenazas que puedan vulnerar la Seguridad Nacional, mediante la obtención de información relevante, la generación de inteligencia y la aplicación de medidas de contra inteligencia, a fin de coadyuvar al cumplimiento de las funciones que en materia de seguridad y defensa nacional, tienen encomendadas el Ejército y Fuerza Aérea mexicanos.</p>
<b>Visión</b>	<p>Contar con un sistema de inteligencia militar conducido con visión de Estado, que coadyuve en la salvaguarda de los intereses y objetivos nacionales, dotado con tecnología de última generación, con integrantes profesionales, fortalecidos en los valores institucionales, con alta moral, solido espíritu de cuerpo, recursos suficientes para atender sus necesidades y capaz de interactuar con otros organismo de inteligencia; todo ello encuadrado dentro de un marco jurídico y doctrinario propio, que garantice el respeto a los derechos humanos durante las actividades de inteligencia.</p>
<b>Premisas</b>	<p>Cada escalón del Sistema de Inteligencia Militar, cumplirá con sus funciones bajo la premisa: “prever en vez de reaccionar”, actuando en un ambiente de coordinación y colaboración con el resto de los organismos del sistema, así como con el Estado Mayor, en donde se encuentren encuadrados a fin de que se trabaje sin necesidad de órdenes, con plena autonomía e iniciativa y se aborden los temas de su competencia de manera integral.</p>
<b>Utilidad</b>	<p>Disminuir la incertidumbre que pudiera surgir durante la toma de decisiones, para atender la problemática nacional desde su ámbito de competencia (seguridad interior y exterior de la nación).</p> <p>Por lo anterior, es necesario que su evolución vaya en el mismo sentido y ritmo que la evolución tecnológica de nuestro país y la problemática en que se encuentra, y en la que el instituto armada ha de participar para lograr el desarrollo integral de la nación.</p>

Fuente: Castellanos Franco, Rogelio. “Estructura del sistema de inteligencia militar”. 2014. pp. 43 - 50.

El sistema de inteligencia militar depende directamente de la Jefatura del Estado Mayor de la Defensa Nacional, cuya principal

labor es identificar las amenazas a la seguridad. La sección segunda de inteligencia (S-2 Intl),<sup>54</sup> es el eje rector de la inteligencia militar, en la cual se realiza la recopilación de la información de inteligencia y aplica las medidas de contrainteligencia –de ser necesario–, para infiltrar a actores o movimientos sociales, disidentes, contra sistema o guerrilleros.<sup>55</sup>

#### 1.4.3 El flujo de la información

La información obtenida –por los servicios de inteligencia–, es canalizada hacia las áreas que definen la zona militar que se encargará del riesgo detectado, además se analiza dónde los mandos operativos o territoriales definirán la utilización y difusión de la información, y dónde realizará las operaciones necesarias. Es la “sección segunda de inteligencia de la SEDENA, [donde] se articulan los estudios de nivel estratégico, para seguimiento de los objetivos que tengan mayor influencia en el acontecer nacional, a efecto de que se tomen las decisiones seguras y oportunas en el ámbito de la Secretaría de la Defensa Nacional”.<sup>56</sup>

### 1.5 El uso de la inteligencia como recurso del poder político

Durante la época de los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional, los Servicios de Inteligencia, así como la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales –fueron utilizados como medio de contención, represión o hasta eliminación de los opositores al sistema político–, se formaron como agentes especializados en la búsqueda de actores que representarían un peligro a la estabilidad recién consolidada después de la Revolución Mexicana, en el cual se protegía la seguridad de la nación. Por lo que durante la Primera Guerra Mundial se creó la *Oficina de Información Política*, que realizaba estudios y análisis respecto de la situación exterior y el espionaje, que fue utilizado para detectar el interés de las potencias con nuestro país, pero principalmente para protegernos de la invasión.

En los años cuarenta existió el Departamento Confidencial, donde trabajaban agentes que investigaban el ambiente y vida política, donde se vigilaba a integrantes del Partido Nacional Revolucionario y el naciente Partido Acción Nacional, pero también investigaban a los sindicatos y las oficinas de gobierno, para detectar intentos de desestabilización desde el interior del gobierno.

Fue la época de consolidación del sistema político mexicano encabezado por el Partido Nacional Revolucionario, en la cual la principal investigación se realizaba a nivel regional, al interior de los estados, para detectar intentos de levantamientos armados, disidencia política opositora al partido oficial, vigilancia a la disidencia sindical, estos eran los fines de los servicios de inteligencia, como aparato de protección del sistema político, donde el interés era vigilar disidentes, provocadores, líderes estudiantiles y sindicales, gente de izquierda, apoyos en la formación de partidos políticos de oposición, e identificar extranjeros perniciosos, se protegía al Estado en términos políticos, pero no en términos de seguridad.

En lo que respecta a la Dirección Federal de Seguridad, en el año 1947, amplió sus funciones de control político, como policía política, vigilancia de extranjeros, sumó la protección de temas relacionados con la seguridad de la nación, se investigaba lo conducente e informaba al Ministerio Público Federal, de hechos ilícitos que atentaran contra la seguridad del Estado; además de proporcionar seguridad a funcionarios extranjeros que visitaran el país.

54 Sección segunda de inteligencia-SEDENA.

55 Rogelio, Castellanos Franco. “Estructura del sistema de inteligencia militar”. En *Inteligencia estratégica*, México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014, p. 45

56 *Op. Cit.* p. 43

La relación sistema político – servicios de inteligencia se mantuvo intacto con la Dirección Federal de Seguridad, realizando investigaciones sobre todo tipo de situaciones, pero dependiendo del Presidente de la República y del Secretario de Gobernación, los cuales decidían la agenda de investigación y de acciones a seguir.

En la década de los años sesenta del siglo XX, se dieron cambios en América Latina, que iniciaron con la Revolución en Cuba, que suponía una amenaza por la expansión del comunismo, a lo que México fue inmune. Y para evitar la entrada de dicha ideología, los servicios de inteligencia –encabezados por la Secretaría de Gobernación, la Sección Segunda del Estado Mayor Presidencial y la Dirección Federal de Seguridad–, tomaron medidas de represión a movimientos sociales para evitar la subversión interna.

Con Fernando Gutiérrez Barrios a la cabeza de la Dirección Federal de Seguridad –en el año de 1964– se incluyeron métodos de disuasión social, represión y uso selectivo de violencia, apoyados en que no existía un marco legal de protección y control.

En el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz aconteció la masacre de estudiantes y de la población en Tlatelolco, manifestación en la cual el Estado mexicano careció de la capacidad de lidiar con la disidencia política. En 1971 evidenció dicha incapacidad por la represión en contra de los jóvenes, donde Luis Echeverría fue responsable del *Halconazo*, los servicios de inteligencia fallaron, en la protección del sistema político, por actuar de forma violenta, sin tener control ni la información precisa de los servicios de inteligencia para controlar ambas situaciones.

Con la creación de la Dirección Federal de Investigación –DISEN– en 1985, Miguel de la Madrid trató de cambiar la imagen que se tenía de los servicios de inteligencia –de ser un aparato de protección política–, para funcionar como lo que debe ser un servicio de inteligencia, que protegiera la Seguridad Nacional y no sólo al sistema político, que también estaba entrando en crisis de legitimidad.

Los cambios realizados no funcionaron como se quería, debido principalmente a que los funcionarios seguían trabajando en el Partido Revolucionario Institucional, y los servicios de inteligencia se utilizaron para tener información de los candidatos a puestos de elección, partidos de oposición, gobernadores; además de que el Secretario de Gobernación era quien organizaba, vigilaba y controlaba los procesos electorales.

El mayor fracaso de la nueva Dirección Federal de Investigación fueron las elecciones de 1988, con “caída del sistema”, lo que permitió que Carlos Salinas de Gortari del Partido Revolucionario Institucional se instalara en la presidencia de la República, problema que desprestigió a la Dirección y produjo su desaparición.

Cuando Salinas de Gortari tomó posesión como presidente, una de sus acciones fue la desaparición de la DISEN y crear el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, como un órgano de información estratégica y de Seguridad Nacional, aunque se advirtió que no era un servicio de inteligencia.

La Dirección de Investigación elabora productos de inteligencia sobre el comportamiento de los principales actores políticos y sociales, para analizar protestas o desequilibrios sociales, movimientos subversivos como el EZLN, EPR y ERPI que pueden vulnerar la estabilidad del Estado, la Seguridad Nacional, también analiza Organizaciones no Gubernamentales, asociaciones religiosas y campesinas. La Dirección de Contrainteligencia evalúa

## la información y realiza las acciones conducentes a la obtención de información estratégica.<sup>57</sup>

El contexto original de los servicios de inteligencia de tener funciones básicas de protección del sistema político, se transformó con el tiempo y con el crecimiento de la delincuencia organizada y el narcotráfico tuvieron que ampliar sus funciones a proteger la seguridad y la Seguridad Nacional.

Durante el gobierno de Vicente Fox el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, siguió cumpliendo con sus funciones de policía política, al espiar a los adversarios políticos con escuchas telefónicas. “En 2004 la Procuraduría General de la República presentó una investigación en la cual se demostraba que existía una red de espionaje ilegal en el Estado de México que operaba desde 1994 e involucraba al entonces gobernador, Arturo Montiel.<sup>58</sup>

Al respecto, el especialista Jesse Franzblau destaca que:

Según reportes de los servicios de inteligencia de los Estados Unidos existen diez redes de infiltración telefónica, que hacen espionaje político, monitoreo de empresarios, de personajes y opositores al ex gobernador Arturo Montiel. Además de que dicha información –obtenida vía infiltración–, se vendía al mejor postor, incluso a secuestradores. Cuando se descubrió lo que sucedía con la información, había siete personas involucradas que estaban en la nómina del Gobierno del Estado de México, quienes tenían bitácoras y grabaciones del entonces Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, el ex subsecretario de Gobernación José Durán Reveles, de políticos del Partido Revolucionario Institucional, y del Partido Acción Nacional.<sup>59</sup>

Además de dar a conocer que funcionarios del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, ofrecía información al gobierno de Estados Unidos, acerca del tráfico ilegal de migrantes realizado por la Oficina de Inmigración; en documentos oficiales del ejército estadounidense, se hizo referencia de que el CISEN “hizo espionaje político doméstico” y proporcionó información para satisfacer intereses políticos especiales.<sup>60</sup>

En el año 2004 fueron filtradas llamadas telefónicas de Manuel López Obrador, cuando era Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuyo espionaje realizado por el CISEN fue por orden directa del presidente Vicente Fox, la intención era vincularlo con actos de corrupción, desprestigiarlo para evitar su avance político y disminuir la fuerza electoral que tenía.

A principios del 2004, el CISEN fue acusado por su probable participación en la filmación y filtración a la prensa, de un vídeo sobre un escándalo de lavado de dinero y soborno, donde apareció el ex secretario de Finanzas, Gustavo Ponce del Distrito Federal apostando en Las Vegas-EE.UU. y el ex diputado del PRD, René

<sup>57</sup> Secretaría de Gobernación. *Cronología comentada. CISEN 20 años de historia*. México, CISEN, 2009.

<sup>58</sup> Jesse Franzblau. “Espionaje en México: hay más grupos de espías de los que imaginas, según EU”. En *Animal Político*, 21 de mayo de 2015. Consulta: 16 de agosto de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/ddVRy7>

<sup>59</sup> *Ibíd.*

<sup>60</sup> *Ibíd.*

Bejarano -ambos ahora procesados-, recibiendo miles de dólares de Carlos Ahumada, un cuestionado empresario. Para los líderes del PRD, no hay duda que el CISEN, habría pretendido desprestigiar su labor e imagen en el Gobierno capitalino, involucrándolos en un proceder corrupto.<sup>61</sup>

Los acontecimientos descritos, dejaron ver que las funciones de proteger la Seguridad Nacional por parte de los servicios de inteligencia no funcionaban como se pretendía, seguía en el papel de policía política, ahora en manos del Partido Acción Nacional.

En un informe elaborado por la Casa Blanca en 2010, se describió que agencias estadounidenses de seguridad –como la CIA–, apoyaron a la Procuraduría General de la República y a la Secretaría de Seguridad Pública en realizar espionaje telefónico para combatir la delincuencia organizada y “mapear” a los delincuentes.

## 1.6 Seguridad Nacional

### 1.6.1 Seguridad Nacional en visión estadounidense

La visión de la Seguridad Nacional –por parte de Estados Unidos de Norteamérica–, se definió después de que terminó la Segunda Guerra Mundial, lo que implicaba pensar en proteger sus intereses en el mundo minas, industrias, recursos humanos, investigar países, encubierto como actividades civiles.

El Consejo de Seguridad Nacional (NSC) de Estados Unidos fue creado por el presidente Harry Truman (1945-1953), mediante el Acta de Seguridad Nacional de 1947, instrumento que también creó el Departamento de Defensa (Fusionando el Departamento de Guerra y el Departamento de la Marina) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA). En ese momento, el propósito del Consejo fue “aconsejar al presidente de los Estados Unidos con respecto a la integración de las políticas interna, externa y militar, relacionada con la seguridad nacional”<sup>62</sup>

Para Lipman, el concepto tradicional de Seguridad Nacional debe mucho a escritores de la escuela realista que se popularizó en la posguerra.

Con la Segunda Guerra Mundial un problema que enfrenta el gobierno estadounidense es la Seguridad Nacional con el mantenimiento de sus intereses a costa de lo que fuera, conservando las amenazas vigentes. Una nación tiene seguridad cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar la guerra y es capaz si se lo desafía, de mantenerlos recurriendo a la guerra. El principio de política exterior genuino establecido por Lipman es, toda política gubernamental se forma solo cuando los compromisos, intereses, y el poder de un Estado se encuentra en equilibrio.<sup>63</sup>

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Estados Unidos inició un proceso de protección contra la Unión Soviética, conocido como la Guerra Fría en el cual los planteamientos de la Seguridad Nacional se ampliaron, para protegerse de la

61 Jorge Torres. *Op. Cit.* p. 50

62 Emersson Forigua Rojas. “El Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos: evolución, organización y lecciones”. *Pap. Polít.* Bogotá (Colombia), Vol. 17, No.1, pp.239-268, enero-junio 2012, p. 242.

63 Walter Lipman. *U.S. Foreign Policy: shield of the republic.* Boston Little, Brown and Co., 1943, pp.54-55.

amenaza comunista, por lo que la doctrina de Seguridad Nacional estadounidense cambió, al actuar contra la ideología del comunismo, con el fin de que no se difundiera ni propagara en el mundo.

*1.6.1.1 Cuadro 2: Consejo de Seguridad Nacional estadounidense.*

En 1950, el Consejo de Seguridad Nacional:	Aprobó el Memorando 68, que formuló la estrategia militar internacional de los Estados Unidos. América Latina quedaba cobijada por lo aprobado en ese documento. Buscaba una mayor homogeneidad en la organización y la tecnología militares.
Los programas de ayuda militar bilaterales (MAP):	Ejecutados entre 1952 y 1958, fueron el punto de partida para que los ejércitos latinoamericanos se afincaran en la órbita tecnológica y operativa de Estados Unidos.
La guerra de Corea:	En la misma dirección influyó la guerra de Corea, pues sus aplicaciones fueron usadas para desarrollar programas de información y entrenamiento para los latinoamericanos que adelantaron cursos militares en Estados Unidos.
“Ley de defensa mutua”	Esos programas se impartieron desde 1953, al amparo de la “Ley de defensa mutua” formulada dos años antes. El entrenamiento militar de latinoamericanos en Estados Unidos y más tarde en la Zona del Canal en Panamá, contribuyó a la transferencia de la concepción norteamericana de Seguridad Nacional a los ejércitos de la región.

Fuente: Francisco Leal Buitrago. “La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la guerra fría en América del Sur”. *Revista de Estudios Sociales*

Durante el periodo de la Guerra Fría, la Unión Soviética tenía su área de influencia en los países de Europa del Este y Asia Central, lo que significaba un grave problema de influencia geopolítica para los Estados Unidos, de ahí surge la lucha entre comunismo y capitalismo. Así la contención estadounidense consistió en aplicar sus políticas de presión en términos económicos, de influencia social, cultural, política e intervención en países y sus gobiernos, infiltrar espías en las embajadas.

La Seguridad Nacional se consolidó como categoría política durante la Guerra Fría, y medio de protección de las áreas de influencia e interés de los Estados Unidos, surgió el concepto de “Estado de Seguridad Nacional”, por medio de sus fuerzas armadas con el argumento de que proteger su seguridad interna era evitar que sus posesiones extraterritoriales fuesen expropiadas, invadidas o atacadas.

En los años sesenta del siglo XX, el enemigo de los Estados Unidos fue Cuba y su Revolución, por lo que debían resguardar el capitalismo, evitar la influencia del comunismo y defenderse de un posible ataque nuclear por parte de la Unión Soviética. Es así que se desarrolló el modelo de contención, el cual fue un modelo político-militar,

propiciando enfrentamientos armados e intervención armada en los países del Tercer Mundo y en América Latina.<sup>64</sup>

Para “el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos (*U.S. Chiefs of staff*): “la Seguridad Nacional es la condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección, que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas”.<sup>65</sup>

Los intereses de los Estados Unidos fuera de su entorno geográfico, se han posicionado por medio de una política exterior de intervención en términos políticos, económicos o militares, estableciendo compromisos, basados en los objetivos de su nación, que son el dominio de los recursos naturales, en el caso de América Latina afianzaron su dominio a través de la Doctrina Monroe, en la cual aplicaba la política proteccionista a los países americanos para evitar la influencia de otras naciones.

Los Estados Unidos implementaron en América Latina la Doctrina Monroe, poniendo en práctica su plan imperialista en términos militares y económicos, en el cual establecían que el continente americano era su área de influencia y protección, para la explotación de los recursos naturales y minerales de los países, interviniendo de tajo en sus asuntos políticos, violando su soberanía, bajo pretexto de prevenir la entrada del comunismo.

La política de contención que implementó Estados Unidos en América Latina en la época de la Guerra Fría, se basó en intervencionismo, con el *softpower*: apoyo económico a los ejércitos para desestabilizar a los gobiernos, propiciar golpes de Estado, imponer gobiernos militares de facto, instituyendo la figura del comunismo como enemigo interno; pero también para combatir a las guerrillas de liberación, que se suscitaron después de la Revolución Cubana.

En América Latina mediante golpes de Estado se impusieron gobiernos militares, que tuvieron el control político, restringieron y eliminaron manifestaciones subversivas.

La Doctrina de Seguridad Nacional ha sido el mayor esfuerzo latinoamericano por militarizar el concepto de seguridad. Además, al ubicar el componente militar en el centro de la sociedad, trascendiendo las funciones castrenses, la doctrina se convirtió en la ideología militar contemporánea de mayor impacto político en la región. Su importancia también radica en que se desarrolló por circunstancias ideológicas y políticas externas a la región y a las instituciones castrenses mismas. No cabe duda entonces de la necesidad de conocer más esas circunstancias, ya que han sido útiles para guiar el comportamiento militar más allá de las funciones que le son propias.<sup>66</sup>

En los años ochenta del siglo XX, la “Década Perdida”, el panorama cambió por la profunda crisis económica que hubo en el continente americano, las operaciones

---

64 Cfr. John Lewis Gaddis. “Introducción: La evolución de la contención”. En Terry L. Deibel y John Lewis Gaddis. *La Contención. Concepto y política*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, pp. 9-17. La estrategia de contención “...pretendía lograr una modificación de la conducta soviética por medio de una combinación de disuasiones y recompensas”. George Kennan, quien elaboró el concepto de contención luego de la Segunda Guerra Mundial, lo resumió así: contención prolongada, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas”.

65 Littuma Arizaga, Alfonso, “Doctrina de Seguridad Nacional”, Tebas, Caracas, Venezuela 1967, p. 43.

66 Francisco Leal Buitrago, “La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en américa del sur”, *Revista de Estudios Sociales*, No. 15, junio de 2003, p.1.

militares de los gobiernos se sustituyeron por la “guerra de baja intensidad”, la intervención en los países de América Latina empezó a ser de carácter económico.

#### *1.6.1.2 Definiciones operativas de la Seguridad Nacional en México. 67*

Martínez Serrano... considera sobre la noción de Seguridad Nacional en el Estado mexicano que “ha pasado del concepto tradicional militarista y represor, entendida como la defensa del régimen y la vigilancia de los opositores políticos, la preservación de la soberanía, la independencia y vigilancia de la amenaza comunista, al concepto moderno multidimensional, en el cual prevalecen las amenazas no estatales a la Seguridad Nacional y se privilegia la seguridad humana”.<sup>68</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo de su sexenio, Vicente Fox modificó el concepto de seguridad, donde señaló que: “las verdaderas amenazas a las instituciones y a la Seguridad Nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas”.<sup>69</sup>

De acuerdo con el párrafo transcrito, por vez primera la pobreza es incluida como una categoría y factor de riesgo a la seguridad de la nación, por las implicaciones que puede tener alterar la paz social.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, la visión de Seguridad Nacional se modificó, se incluyeron los flujos migratorios, la movilidad, transporte de personas y todo lo que pueda alterar la seguridad. Pero no define lo que es Seguridad Nacional. Determina que se debe garantizar la Seguridad Nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos; en sentido amplio de protección de la seguridad.

#### *1.6.2 “Seguridad Nacional” en la Ley de Seguridad Nacional*

En la Ley se explica que Seguridad Nacional son las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que atenten contra la estabilidad del país, preservar la soberanía e independencia nacional.

Protegiendo y defendiendo al territorio, se busca mantener el orden constitucional, y el fortalecimiento de las instituciones democráticas del gobierno. Mantener unidas a las partes integrantes de la federación, estipuladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Mantener la defensa del Estado Mexicano de otros países. Se privilegiará la democracia.

#### *1.6.3 “Seguridad Nacional” en Centro de Investigación y Seguridad Nacional*

El órgano encargado de la protección de la Seguridad Nacional, es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, que debe proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho; también coordinarse con todas las dependencias y secretarías, estados de la República, los municipios y el Distrito Federal, para integrar los programas de protección, en los cuales se preserve la

---

67 Explicación completa en el Anexo.

68 Cfr. Martínez Serrano, Alejandro, “Tres momentos para entender la Seguridad Nacional de México”. Revista *Col San Luis*, vol.4, no.7, San Luis Potosí enero junio. 2014. pp. 2 – 7.

69 Cfr. Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 128.



integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. Además de fortalecer las áreas de información para lograr detectar e identificar los riesgos a la soberanía y cualquier acción o incidente que atente contra la Seguridad Nacional.<sup>70</sup>

*1.6.4 “Seguridad Nacional” en Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018. Sexenio de Enrique Peña Nieto.*

El concepto jurídico de la Seguridad Nacional contiene una relación con los objetivos e intereses nacionales, planteándolos como las estrategias nacionales de protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos. Se debe custodiar y preservar la soberanía e independencia nacional y la defensa del territorio. Mantener y proteger el orden constitucional. Buscar que las partes integrantes de la federación se mantengan unidas, buscando el desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia.

*1.6.5 “Seguridad Nacional” en Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018*

La Seguridad Nacional es una condición esencial para preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, cuyas vertientes esenciales son la Seguridad Interior y la Defensa Exterior de la Federación; que son responsabilidad ineludible de todos los entes del Estado, con una participación importante las Fuerzas Armadas. <sup>71</sup>

Según el *Plan Nacional de Desarrollo*, los indicadores de protección son los siguientes:

La protección con cobertura total del territorio nacional, por medio del despliegue de tropas capacitadas en la vigilancia y defensa del territorio, con el objetivo principal de preservar la integridad, estabilidad e independencia de la soberanía, apoyando en la protección de la seguridad interior para la protección del orden constitucional.

Realizar y garantizar la vigilancia del espacio aéreo nacional, mediante vuelos en el territorio terrestre y marítimo, para detectar alteraciones en la seguridad.

Es por ello que resulta imperioso “Desarrollar programas y operaciones coordinadas con los entes de seguridad, como son la Secretaría de Marina, la Policía Federal y la Procuraduría General de la República, para proyectar las estrategias de protección en los puntos de crisis de seguridad al interior del país”.<sup>72</sup>

*1.6.6 “Seguridad Nacional” en Plan Sectorial de la Marina:*

“De acuerdo con la Secretaría de Marina se debe emplear el Poder Naval de la Federación contribuyendo a la permanencia del Estado Mexicano, la paz, independencia y Soberanía Nacional”.<sup>73</sup> Con base en lo que dispone el país tienen frontera natural con Estados Unidos, la frontera sur con Guatemala y dos mares.

La posición geopolítica del Estado mexicano implica un reto para su protección, debido a las fronteras marítimas que colindan con el Golfo de México y el Océano Pacífico y la colindancia con los países vecinos, en los cuales se debe garantizar la protección defensa marítima, manteniendo el control marítimo de los mares nacionales, mediante la presencia de unidades marítimas navales y el uso de la disuasión contra que atenten contra la seguridad marítima, interfieran con el comercio o cometan piratería marítima.

<sup>70</sup> CISEN 20 años, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, 2009.

<sup>71</sup> Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2016*, Gobierno de Enrique Peña Nieto, México, 2013.

<sup>72</sup> *Ibíd.*

<sup>73</sup> Gobierno de la República, Programa Sectorial de Marina, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Presidente Enrique Peña Nieto.

Con el objetivo principal de salvaguardar la soberanía y colaborando activamente en la defensa del territorio nacional.

### 1.6.7 Evolución de la Seguridad Nacional en México

México determina su Seguridad Nacional desde la consolidación de un partido político, y fue definida como la protección del sistema político, en el cual se debía proporcionar seguridad al Presidente de la República en turno, además de que se privilegiaba la visión, ideología política y los objetivos de la administración en el poder, sostenido en un sistema de carácter policiaco, represor de cualquier manifestación o expresión que intentara desestabilizar al sistema.

La Seguridad Nacional también se le identifica como estrategia de conservación del régimen, se permitía el uso de cualquier instrumento para controlar cualquier intento de resistencia contra el Estado, por lo cual está la persistente idea de que los Servicios de Inteligencia eran el aparato represor del régimen político, apoyado en medios legales e ilegales para “proteger la seguridad de la nación”.

En general la seguridad de la nación se utilizó como política operativa, que lleva al logro de los objetivos nacionales, como enfrentar amenazas, antagonismos internos y externos. Por tanto, en el artículo 89, fracción VI de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se faculta al Presidente de la República a preservar la seguridad nación, para la estabilidad interior y la defensa exterior de la federación, con base en lo que se ordena en la Constitución la Seguridad Nacional se refiere al orden público y también a la defensa exterior de la federación, aunque ninguna se precisa en la Carta Magna.

La especialista en el tema de Seguridad Nacional, Ana María Salazar, advierte que en primer lugar “México, tiene principios de política exterior con los que se pretende proteger la autonomía del Estado, y define la Seguridad Nacional como una de las condiciones necesarias para el desarrollo integral del país, basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, además de la importancia de mantener el orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio, su enfoque es enfático en lo que respecta al ámbito nacional”.<sup>74</sup>

### 1.6.8 Cuadro 3: Características de la Seguridad Nacional en México.

Guerra Fría:	La visión de los países centroamericanos, durante la Guerra Fría, fueron víctimas del enfrentamiento de las dos grandes potencias y el terreno de disputa para sus diferencias. Por lo mismo, diseñaron un concepto de Seguridad Nacional que los protegiera de las vejaciones por la intromisión de las dos superpotencias en sus políticas nacionales, de ahí que definieron su seguridad como la necesidad de enfocarse en la búsqueda de la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho.
Doctrina:	Se trata de la doctrina de un país, cuya historia se ha caracterizado por la gran ausencia de conflictos bélicos importantes tanto en el interior como en el exterior.

Fuente: Salazar, Ana María. “Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias”. pp. 73, 81 – 85.

La Seguridad Nacional fue incluida como concepto, por primera vez, en un documento oficial en 1973, por parte de la Secretaría de Gobernación, y lo refiere en el *Reglamento Interior*, aunque sin especificar su significado.

<sup>74</sup> Cfr. Ana María Salazar. *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias*, pp. 73, 81-85.

Por otra parte, ya a finales de la administración del presidente José López Portillo, el término de Seguridad Nacional es incorporado –con características operativas–, en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, y se afirma que es una función esencial de las Fuerzas Armadas, en favor de la viabilidad de México como país independiente. En esta primera descripción operativa, se establecen las bases de lo que se protegerá al Estado mexicano por medio de las funciones aplicables a las Fuerzas Armadas como defensores de la soberanía nacional, interior y exterior.

El término de Seguridad Nacional, no se utilizaba como tal en documentos oficiales, porque no se consideraba necesario, ya que en el Programa Sectorial las fuerzas armadas son las encargadas de protegerla, pero debido al crecimiento del narcotráfico en los años ochenta del siglo XX, por primera vez se incluyó en el *Plan Nacional de Desarrollo*, la Seguridad Nacional de 1983.

Existen teóricos que afirman que el término Seguridad Nacional se usa indiscriminadamente como protección del país,<sup>75</sup> de las fronteras y de la seguridad interior, pero fue con la promulgación de la *Ley de Seguridad Nacional* en 2005, que se estableció una definición, aunque es un concepto ambiguo, que se adapta a cada sexenio.

El concepto de Seguridad Nacional, así como los instrumentos y las políticas responsables de garantizarla, tanto en el entorno internacional como a las características de su sistema político, se adaptan al contexto de cada sexenio. En 1989 con la caída del muro de Berlín, quedo atrás la Guerra Fría, mientras que en lo interno avanzaba el proceso de democratización. En ese contexto se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en febrero de 1989, estableciendo un punto de inflexión en la historia de la inteligencia y la Seguridad Nacional en México. Se dejaron atrás los principales vicios de su antecesora, la Dirección Federal de Seguridad y se inició un proceso de institucionalización de las tareas de inteligencia civil para la Seguridad Nacional.<sup>76</sup>

Las Fuerzas Armadas tuvieron cambios internos, a partir de los conflictos políticos y el movimiento armado en Chiapas, entre dichos cambios destacan que:

[Aumentaron] las unidades de logística, transporte terrestre, aéreo y de inteligencia, se incrementó el armamento y el equipo, se establecieron tres zonas militares y cinco bases aéreas adicionales, se reestructuró la educación, se crearon la Escuela Militar de Inteligencia y la Escuela de Operaciones Especiales, se modificó el funcionamiento interno y planeación estratégica, principalmente de carácter contraguerrillero y anti narcotráfico.<sup>77</sup>

Con la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia de la República, se modificaron las prioridades, la visión de las amenazas y riesgos que había defendido la Seguridad Nacional, en principio porque Estados Unidos es el primer socio comercial de México, las políticas comerciales y las relaciones diplomáticas son de principal atención

---

<sup>75</sup> Cuadro de la evolución del concepto de Seguridad Nacional en el Anexo.

<sup>76</sup> CISEN, “Inteligencia y Seguridad Nacional”, *Lecturas básicas de inteligencia*, Escuela de Inteligencia y Seguridad Nacional-ESISEN, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, pp. 21-22.

<sup>77</sup> Cfr. Carlos Montemayor. *Seguridad Nacional o Seguridad Interior*. El Colegio de México, 2010, pp. 15-49.

para los Estados Unidos, por lo que se modificaron las estructuras internas del país, se dejó de proteger la economía y la seguridad pública, que fue el primer detonante del debilitamiento de la seguridad interior, al no garantizar una economía estable, además de que se permitió el crecimiento de la delincuencia organizada, por dejar la seguridad pública en manos de las entidades federativas.

Otro factor que modificó la visión de la Seguridad Nacional del país, fueron los atentados del 11 de septiembre del 2001 “el combate al terrorismo adquirió preponderancia en casi todas las agendas de los estados y la cooperación entre servicios de inteligencia se volvió condición necesaria para enfrentar amenazas”.<sup>78</sup>

La situación en México influyó en que Estados Unidos ajustara la agenda de Seguridad Nacional, además derivó en que se tuviera un marco normativo en el país, el cual fue aprobado por el Congreso de la Unión en el año 2005, también se modificó la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para que el Poder Legislativo tuviera la facultad de legislar en términos de Seguridad Nacional, además se promulgó la *Ley de Seguridad Nacional*, y el Ejecutivo Federal publicó el *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional*.

Con la entrada en vigor del marco legal creado en el año 2005, inició el estudio y la aplicación de políticas específicas para la protección de la Seguridad Nacional, en los cuales la Secretaría de Gobernación, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y la Fuerzas Armadas unieron esfuerzos para la protección, guarda y custodia de la Seguridad Nacional.

El especialista Jorge Torres considera que tales cambios:

[Han] tenido un impacto significativo en la institucionalización de la Seguridad Nacional en nuestro país. En primer lugar, se plantea la Seguridad Nacional como una responsabilidad compartida entre los tres poderes de la unión: el ejecutivo tiene la tarea de garantizarla, el legislativo de normar en la materia y de vigilar al organismo de inteligencia mediante una comisión bicameral, y el Judicial de autorizar, a solicitud del CISEN, la intervención de las comunicaciones de los particulares cuando estén debidamente justificadas. Se crea además el Consejo de Seguridad Nacional en febrero de 2005, presidio por el titular del Ejecutivo Federal e integrado por ocho secretarios de estados, el Procurador Ejecutivo el Procurador General de la República y el Director del CISEN. La Secretaría Ejecutivo del Consejo recae en el titular de la Secretaría de Gobernación”.<sup>79</sup>

Al respecto, Vicente Contreras considera que

Algunos autores afirman que es a partir de la definición de conceptos relacionados con la seguridad fue diferente el papel de los servicios de inteligencia en las políticas gubernamentales, en su acepción más genérica, aquella que permite identificar de

---

<sup>78</sup> Cfr. María Cristina Rosas. *Repensando la Seguridad Nacional de México*. Secretaría de Marina Armada de México: México, 2013, p. 2 -3.

<sup>79</sup> Jorge Torres. *Op. Cit.* pp.21-22

manera anticipada todos aquellos factores que pudieran interferir al desarrollo nacional”.<sup>80</sup>

Además, también se advierte que con

[El] marco legal se protege la preservación del orden constitucional, de las instituciones democráticas del gobierno y de la unidad de la Federación, se determina que las acciones de protección de la integridad, estabilidad y permanencia de la nación, ante las amenazas y riesgos que enfrente el Estado mexicano, y que atente contra la soberanía, independencia y territorio.<sup>81</sup>

El análisis de la Seguridad Nacional en México, tiene una primera aproximación, el cual es resultado de las políticas cambiantes de cada sexenio, pero que no existe una línea y visión transexenal del Estado mexicano, relacionado con la protección de la Seguridad Nacional, lo que genera que las políticas de acción sean de carácter reactivo y sólo se actúa ante coyunturas.

Los planes de coyuntura son de corto plazo, y obedecen a intereses de la clase política en el poder, por lo que no está garantizada la continuidad, cada vez que llegue un nuevo gobierno o partido. Por tanto, se explica que haya diversas definiciones de Seguridad, que cambie el concepto cada sexenio, y lo mismo ocurre dentro del mismo gobierno, entre las instancias responsables de la agenda de seguridad.

Suscribo la opinión del General Clemente Ricardo Vega García “que no se puede dar un concepto que se adapte en todo el mundo, por contener elementos sumamente dinámicos que continuamente cambian, los cuales deben ser acordes con la realidad de cada uno de los Estados, y propone que *La Seguridad Nacional es la condición de pensamiento, de acción del Estado por la cual la sociedad organizada, en el entorno del Derecho obtiene y preserva sus objetivos nacionales.*<sup>82</sup>

---

80 Vicente Antonio Contreras Gómez. “La inteligencia militar contemporánea en México”. En *Inteligencia estratégica*, México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014, p. 27

81 Cfr. Juan Velásquez. *El marco legal de la Seguridad Nacional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 627-628

82 Cfr. Gerardo Vega G. General de División. *Seguridad Nacional*. México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2002, p. 89-92

# **CAPITULO II. ANÁLISIS DEL MANEJO DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA Y LAS MODIFICACIONES REALIZADAS EN LA SEGURIDAD NACIONAL, EN EL SEXENIO DE VICENTE FOX**

## **2.1 Influencia de la política de seguridad estadounidense**

La llegada de Vicente Fox a la presidencia de la República –respaldado por el Partido Acción Nacional–, significó que el Partido Revolucionario Institucional dejara de gobernar el país, después de setenta años que duró en el poder. Dicho acontecimiento modificó la relación diplomática con Estados Unidos, principalmente porque el gobierno de Fox mostró un acercamiento a la política económica y a la agenda de seguridad del país vecino.

Como se mencionó en el capítulo I, debido a los atentados a las Torres Gemelas en Nueva York en septiembre de 2001, el gobierno de Estados Unidos amplió su campo de acción y seguridad geopolítica hasta México, con el pretexto de la guerra contra el terrorismo, y la política antidrogas. No obstante que el país tiene una política de apertura total a las políticas de libre mercado, el gobierno norteamericano vio a nuestro país como una amenaza a su Seguridad Nacional–en lugar de un socio comercial–, pues consideró que la frontera era “porosa para su seguridad”, motivo por el cual reorganizó la seguridad territorial e impulsó una política preventiva hacía el exterior.

En México cambió la protección de la seguridad interior, apegándose a las reglas de Estados Unidos en su guerra contra el terrorismo. Vicente Fox y su gobierno dejaron crecer exponencialmente el narcotráfico, mientras que el CISEN pasó a tener un papel más relevante en los términos de Seguridad Nacional, en los términos de la agenda de seguridad que estableció el gobierno norteamericano.

La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, se fundamentó en extender y promover en el mundo sus ideales de “libertad”, la protección de sus intereses nacionales y sobre todo la expansión de su domino económico basado en el intervencionismo al interior de los países.

La nueva política de Estados Unidos y sus prioridades de inteligencia se plantean en tres círculos de protección basada en los términos siguientes:

Un círculo interior que protege los intereses vitales de Estados Unidos, como las amenazas físicas que pudieran atentar contra ellos.

El segundo círculo es el interior que protege todo lo que pudiera afectar directamente los intereses de Estados Unidos.

Por último, el círculo exterior es identificar a quienes no representan una amenaza inmediata para la seguridad. La agenda de inteligencia norteamericana se maneja en el ámbito de la política y la burocracia de empresas transnacionales y la diplomacia.

Con el gobierno de Vicente Fox, la Seguridad Nacional tuvo un papel importante por la política de seguridad regional implementada por el gobierno estadounidense, a través de

la firma del Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (aspan); por tanto, la Seguridad Nacional tomo otro rumbo y consolidó el debilitamiento del Estado mexicano, que se había dado a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio, por lo que la idea y el significado de los conceptos de nación y soberanía cambió radicalmente.

Existen autores y teóricos que explican que:

[Los] acontecimientos del año 2000, cuando se habló de que por fin se había dado la alternancia en el poder ejecutivo, en aquellos años nuevos grupos asumieron las tareas de la política doméstica, cuya motivación era por la idea de que en principio se alejaban de las consideraciones que antes eran prioritarias para quienes entonces detentaban el poder –los priistas–, lo que marcó un cambio sustancial en lo que serían las prioridades nacionales. En consecuencia, las nuevas condiciones políticas, la nueva voluntad presidencial y, además, las condiciones favorables del medio internacional con respecto a nuestro país, trajeron consigo consideraciones nuevas respecto de lo que habría de concebirse como seguridad del Estado mexicano.

El debilitamiento del Estado se veía desde los años ochenta del siglo XX, con la globalización, cuando México se integró al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) lo cual marcaba el fin del Estado benefactor, que abandonó los programas sociales, para dejar que el mercado solucionara todos los problemas nacionales.

## **2.2 Tendencia gerencial en la Administración Pública de Fox**

De acuerdo con el contexto descrito en el párrafo previo, el Estado no siguió el modelo de Administración Pública en beneficio de la sociedad, se le vio como empresa privada, una visión gerencial y así se organizó con Vicente Fox, creó oficinas para dar seguimiento a sus labores; tipo agencias, las cuales fueron encargadas a hombres de confianza llamados Comisionados: eran el Comisionado de orden y respeto, Comisionado para el crecimiento con calidad, Comisionado para el Desarrollo Social.

### *2.2.1 Figura del Comisionado*

La figura de Comisionado creó un nivel de decisión entre el presidente y los secretarios de estado. Esta forma de trabajo se incluyó en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como unidad en el trabajo entre dependencias y entidades gubernamentales, pero no se estableció una figura jurídica y organización entre el presidente y sus secretarios. Por lo que surge un nivel estratégico de gerencia que desplazó a los secretarios al nivel técnico, y redituaba al presidente control sobre la administración y el gobierno. Así que la complejidad innecesaria a la que se orientó la administración pública federal y el acercamiento a ella, hacía evidente la ignorancia de Fox al respecto.

Las unidades administrativas de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República tuvieron funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción, encomendadas por el presidente de la República, quien por tal motivo decidió establecer gerencias de primer nivel. Al respecto, cabe destacar que el artículo 6 de .... obliga a las dependencias y entidades de la administración pública a proporcionar la información y apoyo que requieran las unidades para el cumplimiento de funciones.

El gobierno de Vicente Fox diseñó una política para atender la administración federal a través de un Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental, que no se caracterizó por ser una política pública argumentada, la cual no tuvo debate, ni discusión.

La política gubernamental fue producto de un grupo cercano a Vicente Fox, que pensó que la experiencia del estado de Guanajuato era posible trasladarla a la presidencia de la República. Así, Fox se dejó influir por la posición gerencial y la aplicación de otras experiencias, por imitación; aunque en los asuntos públicos la actuación del gobernante debe ser clara, cierta y precisa, de lo contrario se viola la norma gubernamental. Situación que no sucede en la iniciativa privada, porque los principios de la relación son otros, porque se establecen precisiones de competencias y atribuciones para evitar duplicidad de funciones.

El Modelo Estratégico del gobierno de Vicente Fox pretendía apropiarse las reglas con las que debería funcionar la administración pública, a la vez que sugería desregularla. Esta paradoja no concilió los intereses de los actores, porque no se supo negociar con los poderes en la administración pública.

Se trató de dejar de lado la organización administrativa del Estado, El gobierno de la República se caracteriza porque tiene una administración pública centralizada y paraestatal, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 90, que define la estructura burocrática, jerárquica y piramidal que se vale de la departamentalización para atender los asuntos que le competen al Presidente de la República. Este es el responsable de la administración pública y sus secretarios, nombrados y removidos libremente por él, son sus colaboradores y responsables ante él. La Ley Orgánica de la Administración Pública federal no prevé intermediarios entre el presidente y un secretario, por lo tanto, la relación es directa y subordinada.<sup>83</sup>

El giro en la administración del país provocó una desorganización en las funciones de los Secretarios de Estado y que las secretarías deberían cumplir. El Presidente de la República sólo hablaba con los Comisionados responsables de las Secretarías de Estado, pero no supo coordinarlas, además perdió la interlocución con los gobernadores, los políticos priistas y no supo diferenciar entre la administración pública y el manejo de una empresa privada.

El cambio democrático, político y electoral del país –que había dejado atrás al régimen priista–, género expectativas que no fueron cumplidas. Vicente Fox demostró incapacidad política para dirigir el país; los gobernadores se quitaron la presión del Presidente de la República, hubo un descontrol en el gabinete, y dejaron la regencia del Estado en manos de la iniciativa privada y las empresas trasnacionales, lo que generó un vacío de poder, aprovechados por los poderes facticos del Estado, cuyo beneficiario fue el narcotráfico, porque se apropió de zonas económicas del país, donde no había gobernadores fuertes, y tampoco apoyo presidencial. En suma, “La incapacidad e indiferencia de Fox frente al crimen organizado, dio por resultado que: Nunca como ahora la barbarie, la saña y una brutalidad sin límites se habían apoderado del país.”<sup>84</sup>

No obstante, lo anterior, el nuevo régimen, fortaleció otro tipo de poderes, pues los gobernadores de los estados tomaron un papel de señores feudales en manos del PRI, lo que restringió el poder del Presidente para negociar con los actores políticos estatales.

---

83 Cfr. Miguel Ángel Sánchez Ramos. “La política gubernamental administrativa”. En Reveles Vázquez, Francisco. (Coord.). *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México, FCPYS-UNAM/EDIMPRO, 2008, pp. 186-202.

84 Cfr. Lorenzo Meyer. “El sexenio de Vicente Fox”. En *Gobierno de empresarios y para empresarios*, México, COLMEX, 2008.



Para algunos escritores, en el sexenio del presidente Vicente Fox ocurrió el debilitamiento de la rectoría y soberanía de los poderes del Estado mexicano ante poderes fácticos.<sup>85</sup> Los cambios no se realizaron, pues el PRI mantuvo en sus manos los poderes facticos con gobernadores de los estados, diputados senadores en el Congreso de la Unión y en el Senado.

Para caracterizar con más detalle la situación del debilitamiento del Estado y sus vacíos institucionales, Homero Campa dice que

[Cabe] advertir que para ocupar [los vacíos de poder] se hicieron cargo los poderes fácticos –legales e ilegales–, tales como los monopolios empresariales, cacicazgos regionales, el sindicalismo, el narcotráfico y el crimen organizado. [Pero es importante] precisar que dichos poderes fácticos ya existían, pero estaban contenidos por el antiguo régimen, y aprovecharon la debilidad del Estado para fortalecerse y desafiarlo, y fue incapaz de controlar y contenerlos y el CISEN no pudo cumplir con su misión. <sup>86</sup>

Sobre la debilidad del Presidente de la República, hay quienes argumentan que fue por su inexperiencia política –porque no es posible tratar de gobernar un país como una empresa–, mostró incapacidad administrativa al elegir para su gabinete a personas sin experiencia en el servicio público; además carecía de la mayoría en el Congreso de la Unión, aunque supo negociar con los poderes facticos que el PRI mantenía en los estados y con la clase política.

El presidente Fox, estaba más preocupado por la política económica que por el manejo de la política interior del país, además de mantener la relación con Estados Unidos sometida a la agenda internacional de dicho gobierno. En los últimos años del sexenio de Vicente Fox el país estaba dividido, fracturas sociales, los gobernadores tenían grandes cotos de poder, la intervención sin reparo del presidente en procesos electorales, el desafuero de López Obrador, y el distanciamiento político del presidente con el Partido Acción Nacional.

Se puso de manifiesto la fragilidad de la Seguridad Nacional con la detonación de varias bombas en la Ciudad de México, lo que mostró una parte de descomposición social que se acrecentaba con rapidez, incluida la desatención en temas de seguridad pública.

Durante la administración Fox –no obstante que ya era un problema que se venía gestando a partir de la segunda mitad del siglo XX–, el crimen organizado fue uno de los males que creció sin freno y exponencialmente, actividades como el narcotráfico, el secuestro, la extorsión, entre otros actos delictivos se fueron consolidando.

Torres Mena caracteriza la situación crítica del estado fallido en el sexenio de Fox con este argumento:

El Estado mexicano fue rebasado, desbordado, la mafia ha llegado a tener tanto poder en el país que han cooptado a parte importante del Ejército Mexicano, nada menos que las fuerzas especiales del ejército engrosaron las filas de los cárteles de la droga, todos exmilitares conocidos como los Zetas. Los enfrentamientos entre cárteles son parte ya de la vida cotidiana en varias regiones del país, por el control de territorios para la distribución, tránsito venta

---

<sup>85</sup> Campa, Homero. “La democracia en México: el dominio de los poderes facticos”. Revista: Proceso. Reportaje especial. 22 de agosto de 2012.

<sup>86</sup> *Ibíd.*

de enervantes, las plazas se pelean a sangre, fuego y decapitados, se utiliza todo lo que existe en armamento: granadas, lanzacohetes y ametralladoras, entre otro tipo de armamento”.<sup>87</sup>

Políticamente no fue un sexenio fácil para el panismo, debido al distanciamiento del presidente con su partido, el PAN, también lo fue por las fricciones que tuvo el presidente con la Cámara de Diputados y el Senado, lo que repercutió en la toma de posesión de Felipe Calderón, y cambio el juego político en favor del PRI, con quien el PAN debió negociar y ceder espacios en la Cámara de Diputados, lo que marcó el sexenio de Calderón.

## 2.3 Relación de la política exterior con Estados Unidos y su influencia en los servicios de inteligencia de México.

### 2.3.1 Colaboración geopolítica económica

El Tratado de Libre Comercio de Libre Comercio fue un parteaguas en la economía nacional, debido a que el comercio nacional se ligo a la economía estadounidense, pero el acuerdo no sólo fue en términos económicos, también se incluyeron asuntos de seguridad regional, las reservas naturales del país y el petróleo entraron en la firma del acuerdo.

Cuando el Estado mexicano, encabezado por Carlos Salinas de Gortari firmó el Tratado de Libre Comercio, aceptó las reglas de comercio regional, se admitieron las bases y condiciones de la agenda de seguridad estadounidense contra el narcotráfico, que se vieron reflejados en la forma en cómo nuestro país atendió la Seguridad Nacional. <sup>88</sup>

Desde una perspectiva Geopolítica, México tiene la capacidad de control y contención para proteger la seguridad de Estados Unidos, debido a que su frontera sur, es la que más preocupa a los estadounidenses, por el aumento acelerado de la inseguridad en el país Fue por ello que pel gobierno norteamericano apoyó la militarización de las calles en el país, estrategia impulsada por el Estado mexicano.

Así pues, “la agenda de seguridad de Estados Unidos es compartida por México, en lo que concierne a temas de seguridad, terrorismo y narcotráfico; por tanto, la base de la estrategia de seguridad hemisférica de Estados Unidos es garantizar que México participe y colabore, no solo en el conducto para los agentes trasnacionales indeseables que quieran cruzar nuestra frontera”. <sup>89</sup>

Ahora, de regreso al tema del comercio, se afirma que una de las dimensiones que se conocen poco es la relación del TLCAN con la regionalización de la Seguridad Nacional de Estados Unidos, pues

[Es] la dimensión geoestratégica vinculada a la geoeconómica, vista por la Casa Blanca como una cuestión geopolítica, de

<sup>87</sup> Cfr. Torres Mena, “Crisis política durante el sexenio de Vicente Fox Quezada”. *Periódico: Social*, Consulta: 26 de agosto de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/fWTK13>

<sup>88</sup> El *Homeland Defense* y *Homeland Security* encargado de operar el Departamento de Seguridad Interior, en materia de defensa, se creó a través de una nueva revisión del Plan de Comando Unificado, el Comando del Norte y por primera vez en la historia de los Estados Unidos, las fuerzas armadas se extendieron a todos los confines de la tierra. De esta forma, se crea el Consejo de Seguridad Territorial que une todos los esfuerzos civiles y militares por la “seguridad de la patria”. Como parte de este rompecabezas, se une la dirección nacional de inteligencia que alimenta a los mandos civiles y militares en materia de seguridad interna y exterior que finalmente coordina el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca.

<sup>89</sup> Juan Manuel Sandoval Palacios. “Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México”. *Espiral*, vol. VI, núm. 18, mayo/agosto, Universidad de Guadalajara, 2000, p. 211.

Seguridad Nacional, cuyo fin era asegurar la estabilidad de su vecino del sur, el acceso irrestricto al petróleo mexicano, en el marco de una gran estrategia que guiara la defensa de sus intereses nacionales y su papel en el liderazgo en el mundo una vez que la guerra fría había terminado. 90

La colaboración irrestricta del Estado mexicano con Estados Unidos de Norteamérica es lo que ha caracterizado la relación entre ambas naciones, colocó a nuestro país en punto de debilidad y dependiente del vecino país del norte.

Los Estados Unidos ven con preocupación lo que se vive en México –inseguridad, narcotráfico, trata de personas, migración, entre otras situaciones, pues para el gobierno estadounidense son amenazas que pueden afectar su Seguridad Nacional, porque son crímenes transnacionales. De ahí que Estados Unidos estableció como alta prioridad el combate al crimen organizado, para limitar y controlar el poder de los grupos delincuenciales de los cárteles del narcotráfico que desestabilizan la seguridad de su frontera sur.

La colaboración internacional para detener las operaciones criminales consistió en la erogación del gobierno Federal para materia de seguridad, el monto de 2.5 millones de dólares anuales, repartidos en varias dependencias del gobierno federal.

Por su parte, “Los Estados Unidos impulsaron de modo radical “el fortalecimiento de la Seguridad Nacional, crearon la estructura política, económica y militar sustentada en el Departamento de Seguridad Interior, el Comando Norte, el ALCA y la Iniciativa Mérida para lograr los objetivos de la nueva estrategia de seguridad, acciones emprendidas como resultado de los atentados del 11 de septiembre del 2001”.<sup>91</sup>

### 2.3.2 Colaboración en guerra antiterrorista y narcotráfico

Después de los atentados a las torres gemelas, el gobierno de Bush tuvo el respaldo y solidaridad de la “comunidad internacional”, y la aprobación del Consejo de Naciones Unidas para invadir Afganistán. Y cabe aclarar, que la estrategia de seguridad de Estados Unidos se basó en tres elementos, que con la coyuntura consistieron en:

Crear una nueva burocracia para la protección de la seguridad interior, porque las agencias dedicadas a eso, se dedicaron a la persecución de los cárteles del narcotráfico. Así se creó el Department of Homeland Security (Departamento de Seguridad a la Patria).

Encabezar la campaña mundial contra el terrorismo internacional, incluyendo cambios en la agenda internacional contra el terrorismo.

Generar la lista de los países llamados “eje del mal”,<sup>92</sup> llamados así a los países que supuestamente colaboraban con organizaciones terroristas –Irak, Irán y Corea del Norte–, es decir el gobierno estadounidense impulsó la Guerra Preventiva para la defensa contra el terrorismo.

Con el departamento de Seguridad Interior y el Comando Norte, Estados Unidos redefinió la visión de sus fronteras, amplió su zona de protección hacia Canadá y

---

90 *Op. Cit.* p.80.

91 Gerardo Rodríguez Sánchez-Lara y Mario Arroyo Juárez. “Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo”. Revista: *Foreign Affairs en Español*. Vol. 8, No. 1, México, ITAM, 2008, p. 33.

92 Eje del mal es la frase más célebre de George W. Bush, es aquella en la que incluyó a Irak, Irán y Corea del Norte en un eje del mal que amenazaba al mundo. Desde que se pronunció en 2002, se dio por supuesto que una acusación cuyo objetivo era vincular a Irak con el terrorismo. Irán y Corea del Norte acabaron por razones circunstanciales. “¿Cómo se fabricó el eje del mal?”, Periódico: *El País*, Sección Archivo, jueves 9 de enero de 2003.

México, lo que modificó la agenda entre las tres naciones, los asuntos migratorios quedaron de lado.

En México se vive una lucha frontal con los cárteles del narcotráfico, se elaboran programas para combatir el lavado de dinero –la inversión en tercerización de las operaciones de lavado de dinero–. Por otro lado, se trabaja en fortalecer y proteger aduanas, mejorar el equipo técnico para la detección de sustancias peligrosas, se refuerza el control de migración, se endurece el proceso de extradición de inmigrantes que entran en nuestro país.

Además de las acciones anteriores, emprendidas por el gobierno Federal y dictadas por los Estados Unidos –se reestructuran y adiestran cuerpos policíacos, orientados a la lucha antiterrorista–, cuyo gobierno, participa activamente en estas tareas, para perseguir y detener delincuentes potenciales que atenten contra el Estado mexicano, o detener a potenciales terroristas en suelo nacional. Ahora bien, respecto del control del tráfico de armas, Estados Unidos no ha cumplido, porque la venta de armas a nuestro país continúa, aun con los controles fronterizos que existen.

El fortalecimiento de la Seguridad Nacional –mediante el diseño y la práctica de técnicas idóneas de gestión de crisis–, significó la adhesión del gobierno mexicano a la agenda de seguridad de Estados Unidos, y se reitera que esta acción perjudicó la Seguridad Nacional en México, porque se puso en énfasis en el terrorismo, y no se atendió la agenda de seguridad interior nacional.

En lo referente a las medidas de seguridad en la aviación y los transportes en general, se copió el modelo estadounidense, para la protección contra atentados, detección de armas químicas o biológicas.

### 2.3.3 Plan del Comando Unificado

Como parte de la estrategia antiterrorista y en materia de defensa implementada por los Estados Unidos, después de los atentados en Nueva York y Washington, el gobierno creó el *Plan del Comando Unificado*, y por primera vez en la historia norteamericana, las fuerzas armadas se extendieron a todos los confines de la tierra. Fue así que conformaron el Consejo de Seguridad Territorial que une todos los esfuerzos civiles y militares en la “seguridad de la patria”.

Los cambios desarrollados en Estados Unidos tras el atentado a las Torres Gemelas, provocaron una serie de cambios en cuestión de seguridad, se creó el Home Land Security, en el cual las áreas de inteligencia se unificaron para la protección interna y externa de Estados Unidos, debido a que dicho país, la Seguridad Nacional es el miedo al de afuera (extranjero

[La] Dirección Nacional de Inteligencia se enfocó en proporcionar información a mandos civiles y militares en materia de seguridad interna y externa, actividades que coordina el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca; que en el gobierno de George Bush, se integró la seguridad territorial y la doctrina preventiva, presentada el 20 de septiembre de 2002 –en la Estrategia de Seguridad Nacional de la Casa Blanca–, que además creaba un nuevo perímetro de seguridad de América del Norte el cual incluyó a Canadá y a México. 93

Estados Unidos, durante la primera década del siglo XXI, se convirtió en observador de los conflictos internos de Venezuela, Argentina y Ecuador, implementó una forma de intervención diferente en América Latina a través de la participación económica; en el

caso específico de México, la relación diplomática fue vista como pieza de su zona de seguridad regional, ya no como socio comercial.

La lucha contra el terrorismo emprendida por el Estados Unidos, a partir del año 2002, se concentró en presionar a los países para que se adhieran a su agenda de seguridad internacional contra el terrorismo, lo cual también fortaleció su política de Seguridad Nacional, con una nueva doctrina, en la cual estableció que el terrorismo islámico es el enemigo a perseguir durante el tiempo que sea necesario. También advirtió que frente al nuevo enemigo se usaría todo el potencial de armamento para la protección de su nación. Las acciones preventivas de vigilancia y protección se extenderían a los países que apoyen al terrorismo, con especial vigilancia a quienes son parte del Eje del Mal – Irán, Irak y Corea del Norte–. El gobierno de Bush argumentó que la inacción era muestra de que el país es débil, por tanto, la acción pertinente sería la estrategia de protección a la Seguridad Nacional, con el apoyo de los países amigos.

Regresando a México, y dentro del contexto de la guerra antiterrorista emprendida por los Estados Unidos en todo el mundo, a partir del sexenio de Vicente Fox el tema del narcotráfico tuvo relevancia, pues aumentó el consumo y tráfico de drogas, lo que fue resultado de las medidas de seguridad fronteriza instituida por el gobierno del vecino país del norte. El cierre de la frontera favoreció el crecimiento y poder de los cárteles del narcotráfico en nuestro país que consolidaron su capacidad financiera, aumentaron la compra de armas, además de la protección de las autoridades y corporaciones policiacas. En suma, creció la comisión de diversos delitos en toda la nación.

Otra de las medidas de seguridad del gobierno de Estados Unidos fue una revisión más estricta para entrar al país, en los aeropuertos principalmente y en las fronteras; se aumentó la revisión rigurosa de los trámites migratorios; y el daño colateral ante las medidas antiterroristas fue el crecimiento y rechazo a los migrantes, los casos de xenofobia se multiplicaron contra la población musulmana, identificada por sus costumbres, apariencia y forma de vestir, fueron blanco de agresiones; se endureció el marco legal migratorio contra los mexicanos y centroamericanos que fueron vistos como delinquentes.

#### **2.4 Los planteamientos de los Servicios de Inteligencia para la protección de la Seguridad Nacional en el sexenio foxista**

El gobierno de Vicente Fox inicio con una serie de cambios en la Administración Pública cambio al espíritu empresarial, al cambiar las funciones administrativas a las gerenciales, pero además la poca pericia política del presidente Fox, provoco que los gobernadores tomaran el poder al interior de sus estados, desvinculándose de las políticas federales, lo que ocasiono que la economía y la seguridad iniciaran un proceso de detrimento.

Quando la administración de Vicente Fox inició, la crisis y deterioro severo de la seguridad pública y la violencia eran menos evidentes y notorias, no obstante acontecimientos como los magnicidios de Luis Donald Colosio, Francisco Ruiz Massieu, y el aumento en los secuestros de personas, este último como indicador importante para medir la violencia.<sup>94</sup>

En el contexto descrito, el CISEN se convirtió en el generador de cuadros y creador de estrategias, para cubrir las funciones de investigación y análisis para las instancias de seguridad pública, debido a la falta de capacitación institucional, y según la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, cada estado de la federación se encarga de su

---

94 Jorge Torres. *Op. Cit.*, p. 72.

propia seguridad. Pero este trabajo se caracterizó por falta de orden y equilibrio en la forma y modo de proteger la seguridad a nivel municipal y estatal.

Ante la falta de organización en los cuerpos de seguridad pública, la delincuencia se organizó y orientó especialmente al narcotráfico, lo cual se muestra en los documentos de análisis del CISEN, en los que ya para finales de 2004, alertaban acerca de los escenarios de violencia que surgieron en Sinaloa, Tamaulipas y Nuevo Laredo, donde había disputa entre las bandas criminales, ya que se había capturado a sus líderes, pero sin atacar ni desarticular las estructuras operacionales de mercadeo, financiera y logística.

Acontecimientos y situaciones que el Estado vio como asuntos meramente locales y no actuó, nada hizo para detener el crecimiento de los grupos delincuenciales del narcotráfico.

Ante el panorama político y de violencia en el gobierno de Vicente Fox, éste no tuvo la capacidad de identificar el avance de la delincuencia organizada, designó a Carlos Abascal Carranza como Secretario de Gobernación, en lugar de Santiago Creel Miranda. La instrucción presidencial al nuevo Secretario fue que mantuviera las puertas abiertas del diálogo con los grupos sociales disidentes refiriéndose posiblemente al EZLN y los grupos guerrilleros como el EPR.

Por su parte, Santiago Creel aseguró que dejaba un país con estabilidad política y afirmó que la democracia electoral había rendido frutos, que sólo habría que luchar para que fuera socialmente eficaz, y expresó que esa sería su nueva bandera, porque buscaría la candidatura presidencial.

Relacionado con las circunstancias expuestas, cuando Fox era candidato, desde el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, se filtró la ficha sobre su vida personal y de quiénes financiaban su campaña, pero también se reveló que era investigado desde que fue gobernador de Guanajuato, situación que es normal debido a que a los gobernadores se les vigila por seguridad.

Cuando Vicente Fox asumió la presidencia, el cambio más importante en términos de seguridad se desarrolló en el CISEN, el presidente Fox con la promesa de campaña de “sacar al PRI de los Pinos”, se encargó de despedir del Cisen a los analistas de investigación, de inteligencia y contra inteligencia que fueran despedidos por su afiliación política con el PRI para evitar ser infiltrados por estos. Así Eduardo Medina Mora se encargó de la Dirección del centro, pero sin tener conocimientos sobre dicho servicio de inteligencia

Jorge Torres, al respecto comenta que “debido a los escándalos de espionaje político en los que se había visto envuelto el CISEN el gobierno de Vicente Fox decidió mantener al centro en un periodo de observación”.<sup>95</sup>

Con Medina Mora a la cabeza de CISEN, se inició un proceso de evaluación, en los cuales se detectaron debilidades institucionales, el uso de espionaje político y discrecional de la información para beneficiar al régimen anterior. No tenía metodología, ni parámetros para recopilar información, lo cual provocaba que los documentos producidos no fueran útiles para tomar decisiones. Además, la debilidad institucional se generaba porque no tenía un marco legal que lo regulase. En consecuencia, los servicios de inteligencia se dedicaban a atender peticiones del Presidente de la República, del Secretario de Gobernación y altos mandos del Partido Revolucionario Institucional, o hasta solicitudes de trabajo de la iniciativa privada.

Ante el desconocimiento de lo que era el CISEN, Medina Mora decidió que se eliminarían las redes de espionaje telefónico, lo que

---

<sup>95</sup> *Op. Cit.*, pp. 72, 143.

generó que la estructura de espionaje y de agentes operativos fueran movidos a otros cargos o despedidos [...] Iniciaba así el derrumbe del sistema de inteligencia creado por Jorge Tello Peón.

96

La falta de experiencia de Medina Mora en el ámbito de la inteligencia, provocó un caos al interior del CISEN, no pudo dirigirlo, dejó la responsabilidad en manos de Rafael Ríos. Sin embargo, no se generaba la información necesaria para el Presidente de la República, quien no conocía las funciones del organismo, por lo tanto, el resultado fue que al interior hubiere disputas por el control de las áreas operativas. Para mediados del sexenio de Fox el CISEN había perdido el rumbo, su sentido de proteger al país ya no se notaba, trabajaba bajo pedido de la iniciativa privada y de los gobernadores, como ya se mencionó.

Uno de los principales problemas del CISEN, es que se carecía de un marco jurídico que le regulara y diera legitimidad –porque actuaba en muchos ámbitos de seguridad o vigilancia, que no estaban sustentados por la ley–, existía como parte de la Secretaría de Gobernación, en su Reglamento Interior, pero esa atribución no estaba incluida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por lo cual, su área de trabajo era vasta, y además no podía rechazar solicitudes de investigación o llamados ilegítimos, porque en la Ley no se incluyó dicha función ni la labor que debían desempeñar.

Dado el contexto descrito se observa que era necesario elaborar un marco jurídico para el CISEN, por lo que se reformó la Constitución en el artículo 73, para que lo concerniente a la Seguridad Nacional existiera y que el Congreso de la Unión tuviera la facultad de legislar sobre el tema, con el fin de que tuviera atribuciones específicas en este ámbito. A partir de la reforma constitucional mencionada, que se impulsó en 2001, se abrió el camino para el proceso legislativo, el cual se completó en 2002, pero fue hasta el año 2005 que se promulgó la *Ley de Seguridad Nacional*.

## **2.5 Ley de Seguridad Nacional 2005 y los cambios en servicios de inteligencia**

Dentro del proceso legislativo en estudio, también “se modificaron aspectos de la iniciativa, como la estructura que tendría el Consejo de Seguridad Nacional, que sustituía al Gabinete de Seguridad Nacional. En este proceso, al Director del CISEN se le quitó la función de Secretario Técnico del Consejo del Consejo de Seguridad Nacional, función que estaría a cargo de un funcionario que dependiera directamente de la República, es decir la operación del Consejo de Seguridad Nacional, aunque al Secretario de Gobernación se le dejó el carácter de Secretario Ejecutivo”.<sup>97</sup>

Junto con las acciones legislativas y operativas emprendidas y descritas, también la relación con el extranjero cambió, se crearon lazos de relación y comunicación con los servicios de inteligencia extranjeros, y también la cartera para identificar las amenazas contra el país, en el contexto de las amenazas provenientes del terrorismo internacional, cuando la política interior del país y la Seguridad Nacional se basaban en la protección de las amenazas provenientes del interior de la nación.

Estos cambios dogmáticos llevaron al CISEN a crear nuevas áreas y procedimientos para atender amenazas o riesgos del exterior y del interior, pero principalmente para detectar las que pudieran generar amenazas para Estados Unidos, situación que repercutía en México, porque debíamos de proteger también a ese país, en caso de que por nuestro país ingresara algún terrorista, cruzara la frontera, y emprendiera actos de terrorismo en el vecino del norte, lo que podría originar problemas diplomáticos.

---

96 *Op. Cit.*, p. 146.

97 *Op. Cit.*, pp. 69-70.

Por esta razón, “fue necesario transformar toda la dinámica de atención y dar seguimiento a personas que transitaran por México e identificar su grado de peligrosidad, evitar que a través del país transportaran sustancias que pudieran ser utilizadas en la fabricación de armas biológicas o de destrucción masiva”.<sup>98</sup>

En 2005 se creó la Dirección de Asuntos Internacionales, anteriormente había solamente una coordinación, porque la agenda mundial estaba enfocada al terrorismo; además, el país estaba abierto a la atención de necesidades de los servicios de inteligencia internacionales, lo que implicaba nuevos retos a la Seguridad Nacional como el terrorismo, la delincuencia organizada, los grupos delincuenciales que trafican drogas ilícitas y personas.

De acuerdo con el contexto descrito, se instituyó el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) del Instituto Nacional de Migración, en cuyo diseño, construcción, operación y financiamiento el CISEN jugó un papel fundamental, porque se organizó toda una estructura de protección del país, previniendo atentados del exterior y de extranjeros al interior del país.

Un trabajo exitoso que logró Medina Mora, fue que impulsó que se hiciera la *Ley de Seguridad Nacional*, lo que le daría un marco legal en la estructura de gobierno, para tratar de paliar la debilidad institucional del CISEN. En la Ley se estableció que el Presidente de la República ya no sería el encargado de la toma de decisiones.

La ley entró en vigor en noviembre de 2005 y para formular las reglas de coordinación para atender los asuntos de seguridad del país, se creó el Consejo de Seguridad Nacional, que tomaría las decisiones de Seguridad Nacional, junto con las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, para elaborar la Agenda Nacional de Riesgos.

En 2005, Medina Mora deja el CISEN “con problemas internos, falta de liderazgo, áreas tomadas por individuos ajenos a la comunidad de inteligencia, sin visión de trabajo. [Era relativa la utilidad de la] Ley de Seguridad Nacional, porque estaba desprovista del sistema de inteligencia, que fue desactivado sistemáticamente desde principios de la administración Fox”.<sup>99</sup>

Además, con la salida de Rafael Ríos, también en 2005, el CISEN trató de recuperar el rumbo, con el regreso de Monte Alejandro Rubido, asesor del director general del CISEN, donde controló el sistema de inteligencia, y también con la incorporación de Jaime Domingo López Buitrón.

La Ley de Seguridad Nacional 100 es de observancia nacional, en la cual se establecen las bases de acción e integración para la preservación de la Seguridad Nacional, delimita las funciones de las instancias federales y estatales, la colaboración de los municipios, y la regulación de los instrumentos legítimos de la defensa de la nación. Establece que el Presidente de la República es el encargado de determinar la política en la materia y de dictar los lineamientos que permitan articular y coordinar acciones integrales de las instancias de seguridad.

Como en reiterados momentos se ha precisado, en la Ley, Seguridad Nacional significa aquellas acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a la protección de la nación, frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; la preservación de la soberanía e independencia nacional y la defensa del territorio, el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación, la defensa

---

98 *Op. Cit.*, p. 76.

99 *Op. Cit.* p. 161.

100 Información completa en el Anexo



legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes; como se detalla en el cuadro siguiente:

*Cuadro 4: Seguridad Nacional*

Áreas de protección	Variabes de protección
La protección de la nación mexicana:	Frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
La preservación de la soberanía:	E independencias nacionales y la defensa del territorio;
El mantenimiento del orden constitucional:	Y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
El mantenimiento de la unidad:	La unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
La preservación de la democracia:	Fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Fuente: Ley de Seguridad Nacional. 2005

Cabe agregar que, en la Ley se define que las amenazas a la Seguridad Nacional son: actos que pretendan consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, dentro del territorio nacional, actos de extranjeros que intenten manipular la política de la nación, acciones que impidan a las fuerzas del orden actuar contra la delincuencia organizada. Acciones que obstaculicen o bloquen operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada.

### 2.5. 1 Consejo de Seguridad Nacional

Para consolidar acciones, en el marco legal el Consejo de Seguridad Nacional es instancia deliberativa, cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia; por tanto, debe coordinar los esfuerzos para preservar la Seguridad Nacional, establecer los lineamientos de las políticas generales de la Seguridad Nacional, definir anualmente el Programa para la Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos; establecer relación con otros países con programas de cooperación, definir las reglas para el uso de aparatos de intervención de comunicaciones privadas y las bases para que el CISEN colabore en acciones, prestar auxilio y colaboración en Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

El CISEN quedó inmerso en el Consejo de Seguridad Nacional junto a las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina, Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, para elaborar la Agenda Nacional de Riesgos; se convirtió en auxiliar del Ministerio Público de la federación en términos de apoyo técnico, tecnológico e intercambio de información, y se le facultó para intervenir comunicaciones previa solicitud y autorización del Poder Judicial.<sup>101</sup>

<sup>101</sup> Cfr. Torres, Jorge, *Op. Cit.*, pp. 157-158.

Relacionado con lo anterior, y considerando que “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, sus funciones son”:<sup>102</sup>

- Operar las tareas de inteligencia de protección de Seguridad Nacional, para preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; procesar la información de las operaciones y formular las conclusiones; preparar los estudios de carácter político, económico, social y estudiantil, para alertar sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional; laborar el Plan Estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos.
- Proponer las medidas necesarias para la prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que puedan vulnerar la nación.
- Establecer la cooperación institucional entre las instancias de seguridad federal, estatal y municipal, para que cada una en su ámbito de acción elaboren y cooperen con su planeación de seguridad y estabilidad del Estado mexicano. Además de proponer los lineamientos sobre riesgos y amenazas del exterior que atenten contra la soberanía y la Seguridad Nacional.
- Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada en telecomunicaciones para la protección de las comunicaciones.

Como parte del conjunto de acciones por parte del Estado, y con base en la Ley de Seguridad Nacional a las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, se les facultó para recolectar información de inteligencia utilizando el método que considerasen conveniente. En el caso del Congreso de la Unión, de acuerdo con la Ley que ellos hicieron, tiene la facultad de control legislativo, con una Comisión Bicameral autorizada para conocer los asuntos del CISEN. Fue así que “El nuevo marco jurídico fortaleció institucionalmente al CISEN, pero en los hechos, sin el sistema de inteligencia que había operado por años y en medio de un caos interno, le restó presencia en el seno del Consejo de Seguridad Nacional.<sup>103</sup>

Por otra parte, y en concordancia con el programa de seguridad regional de Estados de acuerdo con las indicaciones del Plan Mérida, se debe actuar con base en las prioridades de Estados Unidos que son: seguir con la guerra contra las drogas en México, entrenar y capacitar las Fuerzas Armadas y respaldar las fuerzas policiales; crear una legislación contra la lucha al terrorismo –aunque nuestro país nunca ha sufrido de atentados terroristas–, elaborar un programa de seguridad para proteger las frontera con Estados Unidos, evitar el paso de droga y de migrantes, es decir, la Ley de Seguridad Nacional es similar a la de los Estados Unidos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el gobierno de Vicente Fox estableció que era necesario promover un marco normativo donde se incluyera la Seguridad Nacional, como todo tipo de acciones que se dirijan a mantener la integridad y permanencia del Estado.

En el sexenio de Vicente Fox el enfoque de la Seguridad Nacional se amplió a temas sociales, economía, ecología, y por supuesto, seguridad pública, considerados amenazas contra la Seguridad Nacional y Pública, además de corrupción, grupos subversivos, crimen organizado, narcotráfico, terrorismo internacional, tráfico

---

<sup>102</sup> Explicación completa en el Anexo.

<sup>103</sup> Jorge Torres. *Op. Cit.*, p. 159.

de armas, demografía energía, ecología, salud, desarrollo equilibrado, alimentación educación y recursos naturales.<sup>104</sup>

Los temas de Seguridad Nacional, a partir de la cual se construye la Agenda de Riesgos del CISEN tiene un sistema de inteligencia moderno, para atender los problemas del país, como el crimen organizado, la subversión, el terrorismo, la inseguridad pública, la dinámica demográfica, la contrainteligencia, fenómenos fronterizos y migratorios; hasta asuntos relacionados con asuntos ecológicos globales; pasando incluso, por aspectos dirigidos a respaldar la gobernabilidad democrática y garantizar el Estado de Derecho.

Respecto de lo anterior, cuando era titular del CISEN realizó advertencias sobre la urgencia de “crear un servicio de inteligencia que coadyuve a la seguridad de la nación, cuyo valor a tutelar es la seguridad de la sociedad mexicana, que el CISEN debía consolidarse como un órgano del Estado, enfocado a preservar la seguridad del Estado, con obligación ineludible de garantizar la seguridad y el bienestar de la sociedad”.<sup>105</sup>

La legislación creada, permitió y amplió el marco de operaciones para la obtención de información para las Secretarías de la Defensa, Marina y de Seguridad Pública para que pudieran tener información efectiva, expedita y siendo protegida por la ley.

A pesar de las acciones como la creación de la Ley de Seguridad Nacional, “existe indefinición del concepto de seguridad pública, porque se vuelve sinónimo de seguridad interior o seguridad de Estado, lo cual le abre las puertas a la participación de las Fuerzas Armadas en la instrumentación dado que la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, los faculta para garantizar la seguridad interior;<sup>106</sup> y el artículo 89 de la Constitución en sus fracciones VI y VII, faculta y obliga al Presidente de la República –como Comandante de las Fuerzas Armadas–, a disponer de ellas para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.<sup>107</sup>

El presidente Fox con los cambios gubernamentales en seguridad, se transformó la visión de la Seguridad Nacional hacia una visión abierta a los problemas del mundo, iniciando con incluir al terrorismo y la inmigración como categorías de riesgos, con el cual, los asuntos internos de seguridad como la seguridad pública quedaron de lado, así la Seguridad Nacional en México se modificó para protegernos del otro.

En el gobierno del Presidente Fox se habló de que existía una perspectiva omnicomprendiva de la Seguridad Nacional, la cual consistía en que, a partir de dichos temas, se construyó la agenda institucional de riesgos que orientó el trabajo del CISEN, lo que hace evidente la pertinencia de un sistema de inteligencia moderno, que ayude a encontrar soluciones duraderas a los problemas del país como el crimen organizado, la subversión, el terrorismo, la inseguridad pública, la dinámica demográfica, la contrainteligencia, fenómenos fronterizos y migratorios;

---

104 *Op. Cit.*, p. 143.

105 Eduardo Medina Mora. “Palabras del Lic. Eduardo Medina Mora Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional”. En: *Relatoría de la consulta de expertos. Producción de Inteligencia en México*. Secretaría de Gobernación, 13 y 14 de marzo de 2001.

106 *Cfr.* Graham H Turbiville, Jr. “Los cambiantes desafíos a la seguridad y la interacción de las fuerzas armadas de México y de Estados Unidos”. En *Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*, México, Plaza Janés, 2003, pp. 342-343.

107 Pardavell Rosas, 1999, En Juan Manuel Sandoval Palacios, “Militarización, Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México”. Revista: *Espiral*. Vol. VI, No. 18, Mayo– agosto 2000, 53-55.

## governabilidad democrática y garantizar el Estado de Derecho, para fomentar el fortalecimiento institucional. 108

Con la administración de Fox, el Cisen planeó para funcionar con la visión de la agenda ampliada del crimen organizado y el terrorismo, pero sin la funciones de contrainteligencia que eran vitales, para la vigilancia de la delincuencia organizada y los movimientos sociales al interior de nuestro país.

Al respecto, el titular del CISEN aseveró que era esencial la existencia de un servicio de inteligencia que coadyuve a la seguridad de la nación, que el CISEN se consolide como un órgano del Estado, para cumplir con la obligación ineludible de garantizar la seguridad y el bienestar de la sociedad.<sup>109</sup>

Como parte del análisis del proceso que ha seguido el Sistema de Seguridad Nacional, cabe recuperar lo que algunos integrantes de la clase política han comentado sobre el tema, como Francisco Labastida Ochoa, ex secretario de Gobernación, quien está convencido de que Fox Quesada:

[Desmanteló] el CISEN desde el inicio del sexenio, por tanto, ahora estamos viendo las consecuencias de dichas acciones, y mencionó que no es problema de presupuesto, sino de equipo humano; Fox sacó a muchas personas que estaban ahí, simplemente porque habían trabajado en gobiernos anteriores (priistas) y reiteró que desmantelaron al CISEN, un aparato de inteligencia vital para la Seguridad Nacional, mientras que parte del personal se fue a la Policía Federal Preventiva (PFP), y otras personas se colocaron en la Procuraduría General de la República (PGR) y una buena parte se fue al sector privado.<sup>110</sup>

De acuerdo con lo manifestado por políticos y teóricos, y las acciones realizadas por la administración responsable de la Nación, se puede afirmar que se dejó de lado la idea principal del CISEN, de ser un centro de inteligencia para proteger al país y sólo pasó a ser un centro de análisis de información que no rendía frutos de protección: en el sexenio de Vicente Fox, Labastida Ochoa, como Secretario de Gobernación se concentró en la protección de los riesgos que atentaran contra la Seguridad Nacional. Es insoslayable, que Fox actuó con mentalidad partidista y no como presidente, al despedir al personal capacitado del CISEN, porque pertenecían al PRI, y la institución se quedó sin personal que conociera el funcionamiento y uso de la inteligencia y la contención, se convirtió en un centro de análisis.

Para fortalecer la visión descrita, en el informe de revisión a la cuenta pública 2006, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), “ sostiene que “, en el último año de gobierno de Vicente Fox, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) careció de mecanismos formales de retroalimentación, para evaluar el impacto de sus acciones en los objetivos de preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, dar sustento a la gobernabilidad y fortalecer el estado de derecho”.<sup>111</sup>

---

108 Eduardo, Medina Mora. *Op. Cit.*

109 *Ibíd.*

110 Andrea Becerril, “Fox desmanteló el CISEN; Calderón, obligado a reconstruirlo: Labastida”. *La Jornada*, Sección: Política, viernes 20 de julio de 2007.

111 Roberto Garduño, “Auditoría Superior: con Fox, el Cisen no pudo medir el impacto de sus labores”. *La Jornada*, Sección Política, sábado 29 de marzo de 2008.

**2.6 Informe de la Auditoría Superior de la Federación sobre el CISEN en sexenio foxista**

Al finalizar el sexenio de Vicente Fox, la Auditoría Superior de la Federación realizó un balance de las funciones que realizó en CISEN al mando del panista:

Realizaba las tareas de inteligencia para la Seguridad Nacional, pero no estaban definidos los riesgos ni las amenazas, por lo cual se recomendó que elaborará la Agenda nacional de Riesgos, para determinar los peligros a los que está expuesto el Estado.

Los indicadores de gestiones operativas y de presentación de resultados, no corresponde a las metas presentadas para las funciones del CISEN.

La Secretaría de Gobernación no tiene mecanismos de control y seguimiento para el cumplimiento de las metas de protección de la Seguridad Nacional, por lo cual le recomienda que debiera de instrumentar esos mecanismos.

Al Cisen le faltó crear los objetivos e indicadores para realizar la labor de proteger la Seguridad Nacional, por lo cual su desempeño fue bajo al no cumplir con sus funciones de protección en las categorías de preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado.

Para fortalecer las críticas, relacionadas con la Seguridad Nacional durante el sexenio de Vicente Fox, al final de su administración, el CISEN carecía de un plan estratégico para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, a pesar de que estaba ordenado en la Ley de Seguridad Nacional –que debía existir una agenda de riesgos y amenazas–, no se llevaron a cabo. La Seguridad Nacional se dejó de lado, y se enfocó en la atención a lo que tuviere que ver con el terrorismo: por lo tanto, no se tenían programas de evaluación para medir el alcance de las acciones de Seguridad Nacional, y tampoco había retroalimentación con otras instancias de seguridad del país.

El CISEN, debió elaborar el manual de procedimientos y la agenda nacional de riesgos, en cumplimiento de las normas generales de control interno, de la seguridad interior y nacional. Pero por cuestiones burocráticas no se realizó, dejando en indefensión la seguridad interior, al no cumplir las normas generales de control interno que rigen la administración pública federal para la protección de las secretarías de Estado y la permanencia del Estado mismo.

Otra de las críticas contra el CISEN que se realizaron en el transcurso del gobierno de Vicente Fox, fue la falta de investigación sobre la delincuencia organizada y su crecimiento, los grupos delincuenciales –traficantes de drogas ilícitas y personas–, el aumento de los movimientos sociales como la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APO) que surgió en junio de 2006, con la única petición de la salida del gobernador Ulises Ruíz, que no fue atendida y fue escalando en poder de convocatoria. También la permanencia del conflicto con el EZLN, del cual Fox prometió una solución en 15 minutos, sin embargo, no pudo sentarse a negociar con ellos, ni tampoco les prestó atención en su sexenio, mientras no le dieran problemas; y tampoco cumplió con los objetivos planteados en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal del año 2006.

En el caso particular de la APPO, se sintetiza la cultura política local nacida de las asambleas populares, el sindicalismo magisterial, las costumbres indígenas, el municipalismo, la izquierda radical, el regionalismo y la diversidad étnica de la entidad; las nuevas formas asociativas que se crearon en Oaxaca a raíz del levantamiento popular pacífico: las organizaciones de los barrios pobres de la ciudad de Oaxaca y su zona conurbada, las redes juveniles libertarias y las barricadas.

En el entorno de la APPO, pero más amplio que ella, se creó un movimiento sociopolítico conocido como la Comuna de Oaxaca, que es la expresión organizativa autónoma de la resistencia popular, el embrión de un poder distinto, el cual está en construcción que se expresa en la creación y consolidación de la Policía del Magisterio

Oaxaqueño y el Honorable Cuerpo de Topiles. Allí está contenida la voluntad de transformación política profunda de una parte muy importante de la sociedad oaxaqueña.<sup>112</sup>

El movimiento se radicalizó, hasta que fue necesaria la acción de la fuerza pública, entrando al estado la Policía Federal, pero a dicho movimiento se sumaron los normalistas y los profesores, mantiene en punto de lucha al estado. Pero dejó a la luz, que Oaxaca tiene varios factores que lo hace un estado potencialmente peligroso para la seguridad del Estado mexicano, primero por sus más de 500 municipios, la formación geográfica de montañas que se usan para el sembradío de marihuana y las escuelas normales, le dan la característica de un estado peligroso, que el CISEN en el sexenio de Fox no supo intervenir con el aparato de inteligencia.

En la relación con los Estados Unidos y las agencias de seguridad, uno de los acuerdos que ha tenido México con Estados Unidos ha sido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), en el cual se plantearon cuatro aspectos de seguridad para Estados Unidos:

El acuerdo sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos – México: Seguridad de la infraestructura, integración de los servicios de inteligencia en el cual se debe garantizar la seguridad de las fronteras entre México y Estados Unidos cuidando los flujos fronterizos, creando leyes competentes para la entrada y salida de viajeros a ambos países, el financiamiento de proyectos fronterizos, uso de las huellas digitales en puntos migratorios, generar patrones de movimiento de deportados, una legislación anti – terrorista. Seguridad en el flujo de personas: se modificó la vigilancia de los viajeros, al exigirles una serie de requisitos como la revisión de su documentación, aumento de las previsiones con pasajeros del llamado Tercer Mundo, tener un registro de los nombres de los pasajeros, vigilancia conjunta sobre los pasajeros, bases de datos sobre los inmigrantes y oficiales de inmigración en la frontera con México.<sup>113</sup>

En el caso concreto del Acuerdo de 30 compromisos sobre fronteras inteligentes entre Estados Unidos y Canadá, firmado en 2001,<sup>114</sup> se crearán proyectos de seguridad en la infraestructura para la transportación inteligente de mercancías, establecer la protección de la infraestructura crítica de comunicación y transporte, se crearán programas para la protección en la transportación y los equipos marítimos de vigilancia, coordinación en la aplicación conjunta de normas de regulación en el transporte, integración de los servicios de inteligencia, con el fin de que puedan colaborar en la lucha contra el terrorismo, para tal efecto de implementará el programa de huellas digitales en puntos migratorios, agilizar el movimiento de regreso a sus países de los inmigrantes deportados, congelar los activos terroristas y crear programas de entrenamiento y simulacros conjuntos de seguridad.

En lo que respecta al Acuerdo de 22 compromisos sobre Fronteras Inteligentes entre Estados Unidos y Canadá de marzo de 2002, se realizará una planeación a largo plazo,

---

<sup>112</sup> Luis Hernández Navarro, “La APPO”, *La Jornada*, en <https://goo.gl/LLyx1>

<sup>113</sup> Ver la información completa de los principales aspectos de los acuerdos sobre fronteras inteligentes, México-Estados Unidos, en el Anexo.

<sup>114</sup> David A Shirk,. “NAFTA mas Plus. U.S Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist attacks”, Ponencia para la conferencia *Reforming the administration of justice in Mexico*, Center of U.S Mexican Studies, may 15-17, 2003.

se mejorará la protección de la infraestructura, se generará legislación para armonizarla de acuerdo con los puntos de entrada de los puertos de México, Estados Unidos y Canadá, además de colaboración en puntos de cruce fronterizo y financiamiento de proyectos de protección fronteriza.

Los principales aspectos de los acuerdos sobre Fronteras Inteligentes, México, Estados Unidos y Canadá, en el capítulo “Seguridad en el Flujo de personas”, se establecerán medidas para verificar que la documentación de los viajeros sea previamente revisada y verificada, generar bases de datos para tener información avanzada sobre los pasajeros, agilizar el paso de los viajes de negocios establecidos en el Tratado de Libre Comercio, elaborar manuales de fronteras seguras y programas para la disuasión de “polleros”, elaborar proyectos para la política de expedición de visas, realizar programas de entrenamiento conjunto en el área de seguridad, con bases de datos conjuntas, la revisión exhaustiva de personas provenientes de países no pertenecientes al Tratado de Libre Comercio.

Además de lo anterior se creó un programa de tarjetas de residencias permanentes, programas para refugiados y asilados; en términos de seguridad aérea implementará revisiones en el transporte aéreo, con información avanzada sobre pasajeros, con el registro de los nombres de los pasajeros, implementar programas conjuntos de análisis de pasajeros, generar un programa de oficiales de inmigración fuera del país de origen que puedan trabajar en los aeropuertos y puertos, con la principal idea de la colaboración internacional

Las principales acciones de los acuerdos sobre *Fronteras Inteligentes*, México, Estados Unidos y Canadá, en el capítulo de “Seguridad en el flujo de bienes” son:

- crear programas de cooperación entre los sectores privado y público para la seguridad institucional, en los cuales se generen políticas públicas de seguridad combinada entre la policía privada y la policía
- el intercambio electrónico de información y cooperación tecnológica de bases de datos de seguridad,
- crear programas de seguridad en el transporte marítimo de bienes,
- elaborar programas que combaten el fraude en el comercio e intercepción de contrabando provenientes de países terceros al tratado,
- crear programas de armonización de los procesos comerciales para la apertura comercial y homogeneización de pago de aranceles,
- en caso de duda sobre mercancías ilícitas o comercio de personas se solicitará la revisión fuera del área fronteriza,
- en el comercio elaborar bases de datos de los clientes y sus productos, además del registro en libros de los contenedores marítimos. 115

En diciembre de 2005 “El Departamento de Estado de la Unión Americana, -antes de que comenzarán las negociaciones de la Iniciativa Mérida-, inició el proceso de licitación para la compra de un equipo capaz de interceptar, analizar y usar la información captada de todo tipo de sistemas de comunicación que operan en México.”<sup>116</sup>

Así pues, en términos de colaboración de los organismos de inteligencia, se implementó una cooperación amplia entre la “Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y los sistemas de inteligencia, con su contra parte en el gobierno

---

115 *Ibíd.*

116 José A Almazán Ceceña. *et.al*, “Acerca del Plan México y la Seguridad Nacional. El que paga manda”, *Foro México y el mundo actual*, La Jornada- Casa Lamm, 29 de octubre de 2007.

estadounidense”,<sup>117</sup>. Pero el tratar de modificar las relaciones exteriores, fue un tema ríspido por la política de respeto y no intervención que había mantenido el país, por la petición de apoyo contra el terrorismo y el derrocamiento de Sadam Hussein en Iraq – entre 2002 y 2003–, aunque se apoyó la postura de proteger seguridad interna de Estados Unidos.

Entre los años 2001 y 2006, por el respaldo que se le otorgó a Estados Unidos en la guerra preventiva contra el narcotráfico, al interior del país se dejó de proteger la seguridad interior, lo que favoreció que el crimen organizado y la delincuencia en general, empezaran a tener un crecimiento exponencial, porque la Seguridad Nacional se preocupó del terrorismo y enemigo externo. Además, en el año 2001 el gobierno de Obama publicó la estrategia para combatir el crimen organizado, lo que institucionalizó las políticas implementadas desde 2004 – 2005 en la cooperación con México.<sup>118</sup>

Las negociaciones del Plan Mérida iniciaron en 2005, en el cual se preveía que los servicios de inteligencia adquirieran sistemas de información, para la vigilancia de la comunicación al interior del país. Así que, el consentimiento de Fox de que Estados Unidos espíara en el país, fue resultado de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte, firmada en marzo de 2005 por Estados Unidos, Canadá y México a iniciativa de Washington. Las agencias directamente involucradas fue la Oficina Internacional de Narcóticos y Asuntos de Cumplimiento de la Ley con la misión de ayudar a prevenir y mitigar el narcotráfico y terrorismo en México.<sup>119</sup>

Los acuerdos descritos en los párrafos anteriores, muestran que se permitió a compañías estadounidenses participar en la compra de equipo de telecomunicaciones que utilizaría la Procuraduría General de la República (PGR), para tener monitoreado la comunicación telefónica y digital que se produjera en el país. Y sería la AFI la instancia que se encargaría de la operación y procesamiento de la información que se produjera en comunicación telefónica y digital en el país.

Relacionado con los aspectos anteriores, cabe apuntar que

Genaro García Luna propuso la intercepción de llamadas locales y celulares, presionó a Telmex, Telcel, Nextel, Telefónica, Unefon, Iusacell, Cisco y Prodigy, para intervenir correos electrónicos, mensajes telefónicos, chats, transferencias de archivos, conversaciones telefónicas y todas las plataformas de comunicación, además de crear un centro de monitoreo para la decodificación de los mensajes de fax, paquetes de datos, almacenamiento de llamadas, localización de celulares y transporte de señales, por su parte Estados Unidos entregaría el centro de monitoreo con capacidad de reproducción en tiempo real, mientras

---

<sup>117</sup> Jorge Torres. *Op. Cit.* p. 50.

<sup>118</sup> José María Ramos. “La seguridad en la frontera con Estados Unidos: de la ineficacia a políticas estratégicas”. En *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, México, CASEDE, 2009, p. 159.

<sup>119</sup> *Ibid.*



que la Agencia Federal de Investigación entregó al gobierno norteamericano la cartografía del Atlas de las Telecomunicaciones de México.<sup>120</sup>

Con estas compras y apoyo en los equipos de interceptación telefónica, los gobiernos de Estados Unidos y México aceptaron compartir la información entre las agencias de inteligencia; también crearon un Comité de Administración integrado por la AFI, la embajada de Estados Unidos en México, el contratista y la Sección de Asuntos de Narcóticos ubicada en la delegación estadounidense –encargada de entregar los equipos de la Iniciativa Mérida–.

En este orden de ideas la entrega de equipos se realizó en febrero de 2007 “cuando comenzaba el Gobierno de Calderón y García Luna ya era titular de la Secretaría de Seguridad Pública. Además, los gobiernos de Fox y Bush tendrían acceso directo a la información en los cuales se compartiría los informes de análisis e inteligencias entre las agencias de seguridad de ambos países”.<sup>121</sup>

En el sexenio de Fox inició la apertura y colaboración entre las agencias de seguridad estadounidenses y los servicios de inteligencia de México. Estados Unidos tuvo libre acceso a los medios de comunicación, fungió como apoyo en la creación de las estrategias de Seguridad Nacional, que fue una estrategia determinada por la exigencia y necesidades de protección de ese país en el marco de la guerra preventiva que llevaba contra el eje del mal.

En lo que respecta al Plan Mérida; la estrategia de apoyo logístico, la reorganización de los cuerpos de inteligencia y las policías del país, los Estados Unidos intervinieron directamente en la creación de los programas y su supervisión directa. García Luna permitió y facilitó la entrada del sistema de espías, para la intromisión estadounidense, debido a las condiciones del ASPAN en términos de seguridad regional.

Con la nueva planeación dirigida desde los Estados Unidos para México, en el cual “la Seguridad Nacional se construiría con un comando central, donde trabajasen las instancias de seguridad de ambos países de manera coordinada; porque el propósito del Departamento de Estado fue ayudar a disuadir, prevenir y mitigar actos de importantes delitos federales en México, que incluían narcotráfico y terrorismo. La agencia directamente involucrada fue la Oficina Internacional de Narcóticos y Asuntos de Cumplimiento de la Ley”.<sup>122</sup>

Mientras que George W. Bush marcó la línea de gobierno para México, para que ambos países tuvieran acceso a la información, obtenida de las telecomunicaciones mexicanas con las agencias norteamericanas encargadas del cumplimiento de la ley, la adjudicación referida al tema se concretó en febrero de 2007, cuando comenzó el gobierno de Felipe Calderón.

Además, los lazos comerciales establecidos en el Tratado de Libre Comercio permitieron a las grandes transnacionales en telecomunicaciones fincarse en el país, así América Móvil que es filial de Telcel, AT&t, TELMEX, Vivo, Claro Verizon, Nextel y otras compañías, tenían que compartir sus datos e información de usuarios cuando se le fuese requerido.

---

120 *Ibíd.*

121 *Ibíd.*

122 José A Almazán Ceceña. *et.al, Op. Cit.*

## **2.7 Manejo de los Servicios de Inteligencia contra el crimen organizado y la delincuencia organizada**

La tensión en la agenda internacional que originó Estados Unidos, primero por la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo, en México generó ventanas de vulnerabilidad, porque cambiaron los objetivos de la Seguridad Nacional de nuestro país, se dejó de apoyar la seguridad pública, lo que derivó en que la seguridad interior se viera vulnerada, situación que aprovecharon los grupos de la delincuencia organizada, para consolidar el tráfico de sustancias ilegales, ampliar su mercado e influencia y poder en el país, y que las policías estatales fueran corrompidas y utilizadas para la protección de grupos criminales.

En este perfil de acciones de Estado, los narcotraficantes mexicanos se fueron convirtiendo en la cabeza del crimen organizado latinoamericano, al liarse con los líderes del narcotráfico colombiano.

Después de los movimientos de los narcotraficantes, “los cambios de posiciones estratégicas de los Estados Unidos, en América Latina, se establecieron principalmente en México y Colombia, con esto los servicios de inteligencia estuvieron al servicio de los intereses estadounidenses, dentro de la colaboración bilateral y una participación mutua, en el marco de la guerra contra el terrorismo y las drogas”.<sup>123</sup>

En la estrategia de cerrar fronteras por parte de Estados Unidos, participaron el Homeland Security del Departamento de Justicia, el FBI, la CIA, la DEA, el DIA (Defense Intelligence Agency), los gobiernos de los estados del Sur, la Guardia Nacional, los guardacostas y las aduanas; por México participaron la Secretaría de Gobernación, PGR, SEDENA, SEMAR, PFP, INM, CISEN <sup>124</sup>, los gobiernos de los estados del norte y PFP, para asegurar la frontera del norte.

Los Estados Unidos, en nuestro país redefinieron los planteamientos de la lucha contra el narcotráfico y la guerra contra las drogas, con la cooperación de México, con la Procuraduría General de la República a la cabeza, lo que ocasionó disgusto en las Fuerzas Armadas, que no aceptaron la colaboración total en asuntos de Seguridad Nacional en el país.<sup>125</sup>

---

<sup>123</sup> Para ver el documento de la colaboración mutua, remitirse al Anexo.

<sup>124</sup> PGR (Procuraduría General de la República), SEDENA (Secretaría de la Defensa Nacional), PFP (Policía Federal Preventiva), INM (Instituto Nacional de Migración), CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional).

<sup>125</sup> Raúl Benítez Manaut. México y la seguridad en América del norte. Negociando con el Big Father en la era del terrorismo y el crimen organizado, México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014, pp. 212-220.



# **CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL MANEJO DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA Y EL DEBILITAMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL, EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN**

Cuando Felipe Calderón tomo posesión como presidente, el país estaba con la imagen presidencial desgastada, el crimen organizado que tenía el control de los estados de Michoacán, Guerrero, Sinaloa, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz y Tabasco,. Es decir, tenía en sus manos más de la mitad del país, controlaba la frontera Norte y las costas del Golfo de México y del Pacífico, las bandas se disputaban el predominio del territorio para la transporte, distribución y venta de drogas, además tenían a su servicio políticos locales, policías estatales y municipales, que les brindaban protección.

En el discurso de toma de posesión, del 1 de diciembre de 2006, el presidente Calderón señaló que el narcotráfico se había convertido en la principal amenaza del Estado mexicano. Expresó que era necesario combatir la inseguridad, recuperar espacios públicos, acabar con los cárteles de la droga, fortalecer las instituciones de seguridad, de justicia y el Estado de Derecho.

El mismo día de toma de posesión,

Felipe Calderón anunció que el aumento del crimen organizado era un peligro, y que el gobierno con sus propios recursos, no podía dar esa guerra con éxito y solicitaba la ayuda de Estados Unidos – discurso apegado a la planeación de las reglas contra el terrorismo establecidas por el gobierno norteamericano–, y con el aval de la Iniciativa Mérida la Seguridad Nacional y los servicios de inteligencia se fueron debilitando, porque la Seguridad Nacional debe proteger la soberanía, que al integrarse a la agenda de seguridad de Estados Unidos y después al iniciar la “guerra contra el narcotráfico” se debilitó y la seguridad interior se pervirtió.<sup>126</sup>

Felipe Calderón, como Presidente de la República, inicia su mandato con la Guerra contra el Narcotráfico, en un escenario adverso, donde la delincuencia organizada había tomado regiones completas, por ejemplo el estado de Michoacán, así la idea del presidente Calderón fue que con la entrada de las Fuerzas Armadas se pudiera ir recobrando las regiones en manos de la delincuencia, recobrar la influencia del Estado en las acciones de seguridad, y principalmente, que el narcotráfico fuera perdiendo influencia.

---

<sup>126</sup> Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michel Bagley. (Comps.) *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI, México, 1990.

El Estado mexicano mostró su debilidad y fragilidad institucional, Felipe Calderón demostró no tener capacidad de ser un presidente fuerte, no obstante que tenía el apoyo de su partido, pero fue mayor el poder de los gobernadores de los estados que la capacidad del presidente y su partido en lo que concierne a las correlaciones de poder. Al respecto las entidades tenían limitada la posibilidad de actuar, porque los delitos que se cometían en sus territorios eran de carácter federal: venta de drogas, portación de armas de fuego de uso exclusivo del ejército, trata de personas, además de las funciones de seguridad pública que cada estado tenía que proporcionar.

Por las razones descritas, las policías estatales al verse rebasadas en número por la delincuencia organizada, aunado a que las policías municipales fueron rebasadas, no se les capacito, ni se les otorgo el equipamiento; o por el otro lado, también fueron cooptadas o corrompidas por los miembros del narcotráfico, por estos motivos, pedían el auxilio de la Policía Federal para la investigación y detección de delitos del ámbito federal, pero terminaban transfiriendo la responsabilidad de la detección, a esta sección de la policía, lo que vulnero la seguridad interna de los estados y debilito la estructura de seguridad del Estado mismo, al evidenciar la fragilidad institucional de las instancias de seguridad federal, que no tuvieron la capacidad de generar políticas nacionales.

La crisis del Estado se observó cuando dejó de ser el protector de la economía nacional, porque priorizó la atención a los tratados internacionales, las políticas públicas fueron inoperantes, no tuvieron la capacidad de satisfacer las necesidades de la población, la política de seguridad se centró en la lucha contra el narcotráfico, no atendió la seguridad pública, provocó una crisis de gobernabilidad, las instituciones dejaron de atender necesidades sociales; no pudieron proteger la estructura del propio Estado debido a que todas las acciones se enfocaron a la “guerra contra el narcotráfico”.

El Estado en crisis se presenta cuando un gobierno no ejerce el control efectivo sobre su territorio, además de una incapacidad para proporcionar seguridad interna a la población en áreas significativas del territorio, lo que lleva a una pérdida creciente de legitimidad, la cual puede ser agravada por el riesgo de un conflicto violento.<sup>127</sup>

El propósito del Gobierno de Felipe Calderón –de manejar una política antidrogas–, fracasó, por razones diversas, entre ellas destaca que el ejército manejó sólo la posición de contención, el gobierno no implementó políticas de prevención, ni análisis de estrategia y características de seguridad por cada región, en términos coloquiales “se movió el avispero”, pero tampoco supo qué hacer con la reacción provocada, porque la presidencia no estaba preparada para planear una lucha frontal contra el crimen organizado que estaba ya constituido y enquistado en Juárez, Tamaulipas, Guadalajara y Guerrero, además de que el armamento que tienen era y es superior al de las fuerzas armadas.

[En] temas estratégicos cuando el gobierno se enfrascó en una política prioritaria como la lucha contra el narcotráfico, son lógicas las diferencias y a veces eran públicas las discrepancias entre la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), el Ejército y la Marina, los cuales tenían puntos de vista diferentes [Calderón se quebaja de la falta de colaboración institucional entre las instancias de seguridad y los gobernadores de los estados]: mientras la violencia crecía, la

---

127 Mario Santos Cammal. *La esencia de la Seguridad Nacional*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014, p. 215.

propaganda presidencial puso énfasis en el uso de la fuerza y de ahí la idea que de que fue un sexenio de violencia institucional, de que estaba generando más violencia.<sup>128</sup>

No sobra precisar, que “la participación del Ejército en la lucha contra las drogas fue bajo el argumento de la defensa de la Seguridad Nacional, porque regiones completas del país, por ejemplo Michoacán y Guerrero ya eran territorio del crimen organizado, por lo cual la defensa de la nación era la prioridad; por tanto el Estado de la mano de este proceso abandonó los aspectos social y político por la perspectiva militar”.<sup>129</sup>

La separación conceptual y operativa de la Seguridad Nacional e Interior <sup>130</sup>, implicó su tergiversaron en el sexenio de Calderón. La seguridad pública se convirtió en sinónimo de seguridad interior, de la que son responsables las Fuerzas Armadas.

Debido a esta intervención del ejército en la guerra contra el narcotráfico, se agravó y dimensionó el problema del crimen organizado<sup>131</sup> como amenaza de Seguridad Nacional.

En estas circunstancias la cartera de delitos cometidos por el crimen organizado aumento a niveles desproporcionados para ser controlados por las instancias de seguridad, este aumento exponencial de los delitos debilito aún más la seguridad interior al debilitarse las instituciones gubernamentales de seguridad y procuracion de justicia.

Ante este panorama, las Fuerzas Armadas se vieron en la necesidad de cumplir la misión de protección de la seguridad pública al interior de los estados, como medio de protección de la población que había quedado ante el riesgo de la delincuencia organizada.

En sus misiones, las fuerzas armadas se vieron obligadas a mudar rápidamente, por las carencias de las estructuras de seguridad pública y judicial con capacidades para afrontar el crimen organizado. Desde la suscripción de la Iniciativa Mérida se recurre a los militares de forma intensiva. La gravedad de esta situación la puntualizo el propio presidente de la República, al definir el empleo de las fuerzas armadas como vital, al caracterizar el enfrentamiento con los cárteles de tráfico de drogas como una guerra, en el año 2009.<sup>132</sup>

---

<sup>128</sup> Jorge Carrasco Arraizaga. “Evocación del calderonismo: no pudimos frenar la violencia”. *Proceso*, No. 1927, 6 de octubre de 2013, p. 26.

<sup>129</sup> Otto Granados Roldán. “Calderón y Pascual: nada personal”. *La Razón*, Sección México, Viernes 04 de marzo de 2011, p. 05.

<sup>130</sup> Definiciones en el Glosario.

<sup>131</sup> En la *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada* se añaden como delitos de la delincuencia organizada: Financiamiento al terrorismo previsto en los contra la salud, falsificación, uso de moneda falsificada a sabiendas y alteración de moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, en materia de derechos de autor previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal; acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; tráfico de personas, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración; tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis, y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo previstos en los artículos 475 y 476, contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III del artículo 104 del Código Fiscal de la Federación.

<sup>132</sup> Jorge Carrasco Arraizaga, *Op. Cit.*, p. 26

### **3.1 Políticas de seguridad regional estadounidenses y Servicios de Inteligencia en el sexenio calderonista**

La política exterior de Estados Unidos hacía Latinoamérica, se enfoca hacia México como socio comercial, para garantizar su zona de influencia económica y proteger sus fronteras y su Seguridad Nacional, sus intereses económicos y geopolíticos sobre la región, y evitar a toda costa el paso de personas, drogas y la trata de personas, y generar programas de contención de la violencia al interior del país.

#### *3.1.1 Iniciativa Mérida*

Relacionado con lo anterior, la *Iniciativa Mérida* se circunscribe en el modelo proteccionista de los intereses estadounidenses, y se “otorga” presupuesto y capacitación a las Fuerzas Armadas mexicanas.

En el marco de la *Iniciativa Mérida*, la modernización de las fuerzas armadas tiene por objeto ganar la correlación de fuerzas contra el “narcotráfico” o el “crimen organizado”, enemigos difusos que han sido aglutinados con la etiqueta de “narco-insurgencia”. En este tenor es útil recordar que la doctrina estadounidense de “contra-insurgencia”, especialmente en América Latina, constituyó un componente esencial de la Doctrina de Seguridad Nacional (es decir, de la readaptación de la Doctrina de Seguridad Interna promovida por EU a las realidades de los diferentes países de América Latina). Durante la gestión de Lyndon Johnson, la “insurgencia” era definida como “el uso sistemático de la violencia para desestabilizar el orden social y político establecido” (United States Department of State. Foreign Relations, 1964-1968). No obstante, se eximía de tal definición a los golpes de Estado perpetrados por militares, el vandalismo y los desórdenes espontáneos.<sup>133</sup>

La guerra contra el narcotráfico declarada por el presidente Felipe Calderón, se sumó a la política estadounidense de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, para la protección de su Seguridad Nacional; pero enmarcada en mantener relaciones comerciales bilaterales, brindar seguridad y protección a las empresas transnacionales instaladas en México; además de prevenir y combatir a la delincuencia organizada que trafica con drogas.

Los acuerdos que hizo Felipe Calderón como presidente con Estados Unidos fueron de colaboración, con la finalidad de tener un perímetro seguro de protección para ese país, en el cual se limitara la entrada de indocumentados y drogas ilícitas, teniendo México que aumentar el uso de las Fuerzas Armadas y militarizar la región, con la “Guerra contra el narcotráfico”.

No obstante los acuerdos internacionales firmados por el Estado mexicano, existía la creencia de que la *Iniciativa Mérida* también ayuda a la economía, porque representó venta de equipo, armamento, servicio técnico y entrenamiento de las fuerzas armadas “entre gobiernos amigos”, en los cuales las compañías armamentistas estadounidenses son las proveedoras del ejército en su país, además de entrenar y capacitar a las fuerzas armadas mexicanas, quienes adquirieron equipo de cómputo y tecnología para el monitoreo de las comunicaciones que está a cargo de la Procuraduría General de la República con línea directa con el Departamento de Estado norteamericano.

---

<sup>133</sup> United States Department of State. Foreign Relations, 1964-1968.

*3.1.1.1 Plan de seguridad fronteriza entre Estados Unidos y México*

El *Plan de seguridad fronteriza entre Estados Unidos y México* es parte del proyecto de seguridad del Plan Mérida entra en el paquete de seguridad del Plan Mérida –en el marco de la cooperación antidrogas planificada para América Latina–, prevé que el país debe proteger su frontera norte, para evitar problemas en la frontera sur de Estados Unidos, acciones establecidas en la Iniciativa Mérida, a cambio de 51 millones de dólares que se entregarían a México en el año fiscal 2011. Al respecto, “el subsecretario de Defensa para Asuntos de Antinarcóticos y Amenazas Globales, William Welchsler señaló que el buen uso de los fondos será vigilado por el Comando Norte e incluyen entrenamiento a fuerzas de seguridad, mejor equipo e intercambio de información”.<sup>134</sup>

Junto con los factores señalados, no obsta decir, que “la Casa Blanca denunció que el narcotráfico en Centroamérica era controlado por cárteles mexicanos, de ahí la necesidad de controlar la frontera sur de México. A medida que México y Colombia continuaban atacando a los narcotraficantes, América Central es cada vez más vulnerable respecto del tráfico de cocaína y otras drogas cuyo destino es el mercado de Estados Unidos”, publicó el Memorando Anual de la Casa Blanca”.<sup>135</sup>

Acerca de “la Iniciativa Mérida<sup>136</sup> se explica que la justificación pública fue el reconocimiento de que la naturaleza interméstica (internacional y doméstica) del tráfico de drogas y de las pandillas callejeras requería de la cooperación regional. Adoptado en 2008, se pretendía que el plan fuera sólo de tres años de intervención, cuyo presupuesto destinado, alcanzó 1 400 millones de dólares para apoyar a México y Centroamérica en el campo de la seguridad, además se pretendía ayudar a los países con el fin de hacer frente a tan grave amenaza, por medio de la provisión de equipo, capacitación y asistencia técnica. En la Iniciativa Mérida –el paquete de ayuda extranjera más grande para el hemisferio occidental desde el Plan Colombia– se reconoció que las naciones participantes tenían la responsabilidad compartida sobre problemas comunes”.<sup>137</sup>

La Iniciativa Mérida <sup>138</sup> fue un convenio que inició en 2007, cuando de gira por Mérida, Felipe Calderón expresó a Bush una negociación del gobierno mexicano con el de George Bush, para apoyar con recursos económicos en la lucha que había iniciado contra la delincuencia organizada que la Unión Americana tenía una responsabilidad compartida en el tráfico de estupefacientes; la reunión concluyó con el acuerdo de iniciar pláticas sobre una medida bilateral para combatir ese fenómeno, entonces Bush presentó ante el Congreso de su país, la solicitud de financiamiento

La Iniciativa Mérida fue una estrategia de seguridad regional, donde Estados Unidos proporcionaría y supervisaría programas de capacitación con equipo táctico para la vigilancia de la seguridad, dentro de un paquete de ayuda de tres años fiscales, con base en el presupuesto de Estados Unidos entre 2008, 2009 y 2010 de 1,400 millones de dólares, para fortalecer la capacidad de México, Centroamérica y el Caribe contra el tráfico de drogas y otros crímenes transnacionales.<sup>139</sup>

---

<sup>134</sup> “Preparan plan de seguridad en la frontera sur de México”. *Azteca Noticias*, 12 de abril de 2011. Disponible: <https://goo.gl/jbMQV8>

<sup>135</sup> CNN, México. “EU desarrolla un plan para mejorar la seguridad en frtontera sur”. Martes 21 de abril de 2011. Disponible: <https://goo.gl/2v8AOF>

<sup>136</sup> Ver la información completa de la *Iniciativa Mérida* en el anexo.

<sup>137</sup> *Cfr.* Wolf, Sonja, “La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”. En *Memorias: Foro Internacional 206*, LI, 2011, pp. 669-680.

<sup>138</sup> Explicación de la Iniciativa Mérida en el Anexo.

<sup>139</sup> *Cfr.* Sonja Wolf. *Op. Cit.*



*3.1.1.2 Ajustes institucionales locales para Iniciativa Mérida*

En México, la Iniciativa Mérida fue vista por los legisladores como parte de la ley de asistencia extranjera de los Estados Unidos, donde la soberanía de los países quedaba vulnerada, mientras que las Fuerzas Armadas mexicanas se opusieron a las restricciones que marcaba Estados Unidos de apertura total del país, así los legisladores se opusieron hasta que no se eliminaran las condiciones intervencionistas en el país.

En junio de 2008 la Iniciativa Mérida se convirtió en ley, según el texto aprobado, la medida ya no obligaba al gobierno mexicano a procesar a los soldados en tribunales civiles, redujo el financiamiento sujeto a condicionamientos en materia de Derechos Humanos –de veinticinco a quince por ciento– y se pidió al Departamento de Estado que redactara su informe con la participación de México.<sup>140</sup>

Después, en 2009 el gobierno de Obama presentó la Estrategia Nacional Antinarcoóticos para la Frontera Suroeste, en la que se proponían controles fronterizos más estrictos, para interceptar el movimiento de efectivo de los negocios de la delincuencia organizada y dismantelar las operaciones de lavado de dinero.

*3.1.1.3 Ejes de financiamiento de Iniciativa Mérida*

El paquete de financiero de la Iniciativa Mérida estaba estructurado en cuatro ejes: controlar a los grupos delincuenciales, limitar el paso y venta de drogas ilícitas, institucionalizar y promover el Estado de Derecho, con base en dicha Iniciativa, el ejército estadounidense redobló su colaboración con las fuerzas armadas mexicanas, en las áreas de capacitación y formación en técnicas de seguridad pública y combate al narcotráfico.

En los años 80s el modelo de intervención de Estados Unidos cambia del militar al apoyo económico para la lucha contra la delincuencia organizada, este cambio de eje, significó que los países de América Central tenían que luchar contra el crecimiento del narcotráfico, así los países del Caribe se convirtieron la zona de paso – traslado de las drogas a Europa.

La estrategia de Estados Unidos se enfocó en combatir el contrabando de divisas y el lavado de dinero, el tráfico de armas y tratar de evitar la entrada de las drogas ilícitas a su país, lo cual también significaba interrumpir el paso de dinero de la venta de las drogas hacía la delincuencia organizada en México.

La primera etapa del financiamiento, se destinó al equipamiento de equipo técnico y táctico para el ejército y la policía, con la propuesta de modificación y fortalecer las instituciones encargadas de impartir justicia y la prevención del delito. Además de una extensa colaboración con las Fuerzas Armadas de México, enfocado en el intercambio de información y capacitación en seguridad pública y combate al narcotráfico. Pero se demostró que la lucha frontal para disminuir la oferta y el consumo no obtuvo los resultados esperados.

*3.1.1.4 Iniciativa Mérida con Obama*

La Iniciativa Mérida tuvo modificaciones en el año 2009, durante el gobierno de Obama; ya no se solicitaron recursos para Centroamérica, Haití y República Dominicana, pues fueron sacados de la Iniciativa en 2010, por cuestiones políticas internas de los países. Ese mismo año el programa se modificó y se enfocó en México al

---

140 *Ibíd.*

fortalecimiento de las instituciones y asistencia técnica a los programas de seguridad, lo que le permitía a Estados Unidos injerencia directa en los servicios de inteligencia.

Los recursos para la Iniciativa Mérida –en 2008 y 2009–, fueron divididos en tres rubros:

- Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE).
- Financiamiento de Ejércitos Extranjeros (FMF).
- Fondo de Apoyo Económico (ESF) (Wolf. 669)

Dentro de los rubros señalados, se incluyó proveer de equipo de telecomunicaciones, la compra de dos helicópteros tipo Bell y Blackhawk. Los recursos financieros otorgados tenían condicionantes, en la primera etapa, los destinaron a la reforma judicial, que implicó establecer juicios orales –para hacer rápida y eficiente la otorgación de justicia, fortalecer las instituciones de seguridad y justicia, evitar los actos de corrupción en la aplicación de la ley, además del cuidado y protección de los Derechos Humanos en nuestro país.

En la segunda etapa, a pesar de las modificaciones, hubo continuidad en el programa de Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley, el cual recibió recursos sustanciales, mientras que el Fondo de Apoyo Económico obtuvo menos presupuesto.

- La Iniciativa Mérida se modificó en 2010, con base en cuatro objetivos:
- El desmantelamiento de las organizaciones criminales, con la persecución y detención de los narcotraficantes, el aseguramiento de las drogas e impedir el movimiento del dinero producto de la venta de drogas ilícitas y la tercerización del dinero o lavado de dinero.
- El fortalecimiento institucional para el fortalecimiento del sistema judicial con la capacitación y posterior entrada en vigor del juicio oral, así como la mejora en los procedimientos legales y de detención en el sistema judicial mexicano, además de avanzar en la profesionalización del personal militar y policial.
- El mejoramiento en los procesos de control de la frontera, con controles fronterizos.
- La creación de programas de cohesión social en apoyo a las comunidades afectadas por los efectos del narcotráfico con programas de atención a la juventud y creación de empleos para alejar a la juventud de la delincuencia organizada.

### **3.2 Análisis de las acciones de los Servicios de Inteligencia civil en el sexenio de Calderón**

#### *3.2.1 Servicios de Inteligencia civil del Estado mexicano. 2006-2012*

En el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Felipe Calderón, se planteó el reto de preservar la seguridad del país, con la homologación, registro y organización de la información –de las grabaciones y texto obtenido de la delincuencia organizada–, ante el personal de la Secretaría de Seguridad Pública. Para tal fin, era necesario el intercambio fluido y oportuno de la información, entre los cuerpos de policía para generar programas de prevención del delito.

Interrelacionar e interconectar los sistemas de información y de telecomunicaciones de las corporaciones policiales en los tres órdenes de gobierno, para generar métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo de localizados en bases

de acceso común, para que se facilitará las investigaciones, operativos y generación de inteligencia policial compartida.<sup>141</sup>

Entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se planteó la instalación de sistemas de información y comunicación de alta tecnología, con la intención de crear bases de datos que sirvieran para conocer los patrones de la delincuencia en México, además de tener información confiable y oportuna, mediante el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) se pretendió tener un registro de automóviles y armas, perfiles de delincuentes y sus modos de producción.

Relacionado con el (SUIC) se intentó crear un Sistema de Inteligencia en el Gobierno Federal que le proveyera información a los gobiernos locales, que hubiera una red de interconexión, para que las corporaciones policíacas del país pudieran compartir dicha información.

También en el “Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Felipe Calderón se preveía la creación de centros y sistema de inteligencia, que apoyasen la profesionalización de la investigación en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, y la mejora en las averiguaciones y el proceso penal”.<sup>142</sup>

Antes de iniciar el siglo XXI, se veía en el Estado voluntad política para confrontar la grave amenaza para la Seguridad Nacional –que representaba y representa–, la corrupción y la violencia relacionadas con el tráfico de drogas. No obstante, México enfrentó el reto de la corrupción, instituciones débiles de lucha contra las drogas y un sistema jurídico que fue corrompido por el narcotráfico bien financiado.<sup>143</sup>

Con la entrada en vigor de la Iniciativa Mérida en el sexenio de Calderón, el Estado mexicano inició una guerra, cuyo principal soporte fueron las fuerzas armadas, tuvo el apoyo incondicional y financiero de Estados Unidos. Al respecto recupero lo que el ex presidente Calderón dijo en el año 2009, acerca de que el origen del problema es por el consumo de drogas y la venta libre de armas en Estados Unidos, producto de la segunda enmienda de su Constitución. <sup>144</sup>

La guerra contra el narcotráfico –como la llamó el ex presidente Felipe Calderón–, con el paso del tiempo cambió de nombre y le pusieron lucha contra el narcotráfico, que se basó en acciones militares de las Fuerzas Armadas. Cabe señalar que la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de la Marina, tienen la capacidad del trabajo de inteligencia militar, para la detección oportuna de zonas de peligro en el país o en aguas limítrofes, a dichas secretarías se le fue aumentando el presupuesto, el cual se utilizó para la compra de equipamiento tecnológico, contando con la asesoría de Estados Unidos en su instalación y asistencia técnica.

En esta misma línea de acontecimientos, presupuestos y relaciones bilaterales, cabe recordar que

[Se] firmaron acuerdos para respaldar el desarrollo de los servicios de inteligencia militar, vigilancia, capacitación y recuperación de información que contribuya en la toma de decisiones; Canadá,

---

141 *Cfr.* Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México 2007.

142 *Ibíd.*

143 *Cfr.* Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca, 1999, p. 48-49

144 La Constitución de los Estados Unidos de América 1787. Segunda Sección 1. El Presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se la llame al servicio activo de los Estados Unidos; podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los departamentos administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos, y estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales.

México y Estados Unidos, firmaron dichos acuerdos entre el General Security of Military Information Agreement y la Marina Armada de México y la North American Maritime Security Initiative firmado en 2008, y también fue con el propósito de desarrollar ejercicios navales conjuntos y mejorar la interoperabilidad. Hacia finales de 2013 se habían realizado más de 30 ejercicios navales entre los tres países.<sup>145</sup>

La cooperación bilateral se amplió en el año 2010, cuando Estados Unidos quiso poner más atención en el intercambio de inteligencia<sup>146</sup>, por lo que proporcionó apoyo para investigación al fortalecimiento de las instituciones y erradicación de la delincuencia organizada en México, ayudar a los responsables del combate a la delincuencia organizada, además de desarrollar una frontera norte segura para el comercio y el paso legal de personas.

En el ámbito internacional, se trató de dismantelar las organizaciones de la delincuencia transnacional –que operaran en Estados Unidos y México–, y se le pidió a nuestro país que fuesen detenidos aquí, con el fin de que las instituciones de seguridad y justicia se fortalecieran y hubiere un combate eficaz contra la delincuencia organizada; desarrollar modelos de protección de la frontera común para facilitar el flujo de mercancías y el pase legal de personas, además de crear programas que favorezcan la cohesión social entre ambos países y evitar el consumo de drogas.

Es importante mencionar que la planeación descrita en el párrafo que precede, “se configuró como parte de una nueva forma de cooperación, que la administración de Barak Obama, le imprimió a la Iniciativa Mérida, con la intención de romper con el enfoque militarista de la presidencia de George W. Bush”.<sup>147</sup>

Pero el sexenio de Calderón, al igual que el de Fox, fue débil institucionalmente, la delincuencia organizada creció sin freno alguno, al tener bajo su control grandes extensiones del territorio nacional, consolidar el poder económico con el cual tuvo la capacidad de corromper la estructura de seguridad pública y a los políticos regionales de quienes recibió protección<sup>148</sup>, el salario raquíutico que recibían los policías y la mala capacitación, fueron algunos de los factores que facilitaron el crecimiento de la delincuencia organizada, por lo que fue fácil integrarlos en la nómina de las bandas a cambio de protección y no actuar ante hechos delictivos.

El crecimiento de las organizaciones criminales tuvo lugar bajo un escenario de escasa coordinación entre los tres órdenes de gobierno, una creciente desconfianza entre corporaciones de seguridad y una relativa resistencia a la colaboración conjunta. Con el paso del tiempo, la presencia de grupos criminales y otros actores armados no estatales en algunas zonas del país se convirtió en una amenaza que rebasó la capacidad de las autoridades locales.<sup>149</sup>

---

<sup>145</sup> Raúl Benítez Manaut. *Op. Cit.*, p. 225.

<sup>146</sup> Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, “Artículo 83”, que el Ejército y la Marina puedan realizar operaciones de inteligencia y contrainteligencia.

<sup>147</sup> Raúl Benítez Manaut. *Ibíd.*

<sup>148</sup> El salario raquíutico que recibían los policías y la mala capacitación, fueron algunos de los factores que facilitaron el crecimiento de la delincuencia organizada, por lo que fue fácil integrarlos en la nómina de las bandas a cambio de protección y no actuar ante hechos delictivos

<sup>149</sup> Fernández, 2011, p. 15.

En el “Plan Nacional de Desarrollo, Calderón pretendía fortalecer la confianza en las instituciones de seguridad pública, crear leyes para todos los ámbitos de la actividad nacional, dar certeza a la Administración Pública Federal, porque creyó que esas acciones serían suficientes para recuperar la fortaleza del Estado, mediante el combate frontal al narcotráfico y el crimen organizado, y reducir el poder e influencia que controlaban los criminales, localizar los plantíos de enervantes , interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire, destinando recursos para modernizar a la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México”.<sup>150</sup>

Así en el sexenio de Calderón se compró equipo para interceptar comunicaciones, el cual estaría a cargo de la Procuraduría General de la República, adquirió el software FinFisher/Finspy y el geolocalizador Hunter Punta Tracking/Locsys, mientras a la Secretaria de la Defensa Nacional, le dotó de equipos de intercepción de mensajes de texto, correos electrónicos, listas de contactos, voz y audio ambiental, mensajería instantánea e imágenes de pantalla de dispositivos móviles.<sup>151</sup>

### 3.2.2 Oficina Binacional del Inteligencia

No debe dejarse de lado que en el sexenio de Calderón y con el equipo adquirido por México, “se le dio entrada a los servicios de inteligencia civiles y militares de Estados Unidos como colaboración de la Iniciativa Mérida, los cuales se instalaron en Reforma [en plena capital del país], aquí llegaron agentes del Pentágono, del Departamento de Justicia, de Seguridad Interior y del Tesoro, integrados en la llamada Oficina Binacional de Inteligencia (OBI) –tuvieron oficinas satélites en Ciudad Juárez, Tijuana y en la zona militar de Escobedo, Nuevo León–, y se dedicaban a la investigación sobre narcotráfico, movimientos sociales, actos de subversión y guerrilla, regiones petroleras, mineras, pozos de agua y plantas medicinales”.<sup>152</sup>

Las Oficinas Binacional de Inteligencia (OBI) instaladas en el Distrito Federal, junto con las principales agencias de seguridad de Estados Unidos –la Administración del Control de Drogas (DEA) y la Agencia Central de Inteligencia (CIA) –, trabajaron conjuntamente con las agencias de seguridad del país, con el fin de dismantelar los cárteles de la droga, arrestar capos del narcotráfico y frenar redes de corrupción dentro de las corporaciones gubernamentales.

Cabe agregar a lo expuesto, que también “se establecieron las oficinas del Pentágono, que coordinó el trabajo de las oficinas de la Agencia de Inteligencia Militar, de la Oficina Nacional de Reconocimiento y de la Agencia Nacional de Seguridad; además del Departamento de Justicia, con sus tres agencias: el Buró Federal de Investigación (FBI), la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Buro de Alcohol, tabaco, armas de fuego y explosivos (ATF); y la Oficina de Seguridad Interior, la oficina de Inteligencia de Guardia Costera, la Oficina de Cumplimiento Aduanal y Migratorio y el Departamento del Tesoro, con sus agentes de la Oficina de Inteligencia sobre terrorismo y asuntos financieros”.<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> *Cfr.* Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, México 2007.

<sup>151</sup> “Espió EU hasta la cocina con Fox y Calderón”. Revista: *Proceso*. Sábado 13 Julio 2013.

<sup>152</sup> *Ibíd.*

<sup>153</sup> J. Jesús Esquivel, “La invasión de los espías”, *Proceso*, Sección México y Estados Unidos, No. 1815, 14 de agosto de 2011, pp.10-12.

Estas oficinas tuvieron el apoyo del gobierno de Felipe Calderón, para tener acceso a información clasificada de Seguridad Nacional, además instruir la colaboración directa de la Procuraduría General de la República (PGR), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y las Fuerzas Armadas. Tal apertura a las agencias estadounidenses de seguridad fue inédita, por el nivel de intervención que llegaron a tener en temas sensibles de seguridad y narcotráfico.

En esta área, los Estados Unidos tuvieron un nivel de injerencia en las acciones de seguridad, al grado de permitir que interfirieran con las agencias que habían colocado en suelo mexicano, dichas agencias sólo tenían enlaces con las Fuerzas Armadas y el Comando Norte, lo que colocó a la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina como los vínculos base de colaboración.

Los agentes del CISEN, se quejaron de la contrainteligencia que realizaban las agencias de seguridad estadounidense, que trabajaban subordinados a ellas, pero además informaron al ex presidente Calderón que estaban investigando sobre ecología y recursos naturales, movimientos sociales y subversivos, análisis de terrorismos, relación económica con otros países, geopolítica y geoconomía e intervención de telecomunicaciones, pero el presidente nada hizo al respecto. Lo anterior se contradice con las declaraciones oficiales que indicaban que “En la estrategia nacional antinarcóticos para la frontera sur, Estados Unidos dada a conocer el 19 de julio de 2010, la Casa Blanca expuso su decisión de seguir utilizando la guerra militarizada de Calderón contra el narcotráfico, para aumentar la presencia de sus agentes en el país”.  
154

El gobierno de Felipe Calderón siguió con las modificaciones para darle legitimidad a la Guerra contra el Narcotráfico, así el Senado de la República aprobó en abril de 2010, una serie de modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional relacionadas a la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior para que tuvieran mayor participación en la detención de integrantes del crimen organizado, lo mismo que respecto a la facultad presidencial para disponer de las Fuerzas Armadas sin que fuera necesario suspender las garantías individuales. En apoyo de esos cambios también se reformó el artículo 29 de la Constitución:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación. 155

En este orden de ajustes legales se dice que quien solicite la intervención, debe ser un gobernador o un congreso estatal y presentar pruebas acerca de la gravedad del caso, o en situaciones donde las instituciones de seguridad pública no tengan capacidad operativa o personal para enfrentar un acontecimiento que desestabilice la integridad de la entidad federativa. También se modificó la instancia de solicitud, donde se ordena que la primera instancia ante la que se debe ingresar la petición de declarar el estado de excepción es el Consejo de Seguridad Nacional, instancia que analizará las condiciones para formular la declaratoria de afectación a la seguridad, mientras el Senado de la

---

154 *Op. Cit.*, p. 11.

155 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. Reforma de 2010.

República revisará la legalidad de la petición y, finalmente, el Presidente emitirá la declaratoria correspondiente.

Relacionado con la solicitud, en ella se debe explicar por qué la seguridad pública local no puede contener la situación. En cuanto se autorice la petición la participación de las Fuerzas Armadas será por un tiempo limitado, en un espacio geográfico delimitado, con acciones determinantes de contención del problema, que nunca será por problemas sociales, políticos o laborales, para lo cual, las fuerzas armadas tendrán un *Protocolo de actuación para el uso legítimo de la fuerza*.

Otra parte del procedimiento, indica que es necesario designar una autoridad encargada para cada intervención de las Fuerzas Armadas, quien debe rendir cuentas terminada la intervención, informe que será recibido por el Senado y posteriormente entregado y explicado al Presidente de la República. Al respecto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dará cuenta de las acciones o quejas contra las Fuerzas Armadas en el accionar de cada intervención.

Se dice que uno de los pendientes por resolver, es el asunto del fuero militar, con el fin de determinar si los tribunales no militares podrán conocer de los casos vinculados con civiles. Existen políticos que al respecto han declarado que “la Ley de Seguridad Nacional no es la norma donde debería de dirimirse un tema de esa magnitud”.<sup>156</sup> El principal argumento de la reforma a la Ley de Seguridad Nacional es que por las amenazas y riesgos que vive la nación, a las Fuerzas Armadas se le dote de la capacidad de actuar para combatir, de acuerdo con las facultades que tienen como parte del Estado.

La Agenda Nacional de Riesgos, en el sexenio de Felipe Calderón instruyó al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) para incorporar todo tipo de amenazas y riesgos, como pueden ser el crimen organizado, la subversión, la seguridad fronteriza y el terrorismo, lo que repercutió en ampliar considerablemente la agenda para asegurarle un carácter integral y una visión de largo plazo.<sup>157</sup>

El CISEN debía fortalecer la vigilancia del país, principalmente por las condiciones de inseguridad que se han descrito a lo largo de esta investigación, además de la entrada de narcotraficantes y líderes extranjeros de trata de personas. La calidad de la información debía ser fidedigna. En el caso de los conflictos sociales surgió el movimiento magisterial de Oaxaca, la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), el cual no fue desactivado a tiempo y creció a lo largo del sexenio de Calderón. En estos casos el CISEN debió generar estrategias y emitir recomendaciones, para evitar que los problemas se agravaran, pero se dudó de su eficacia, y sólo se utilizó la inteligencia militar.

Es necesario precisar que “la relación del CISEN con otros servicios de inteligencia se fortaleció con la firma del Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), en el cual se plantearon acuerdos de seguridad que permitieron avances importantes en el flujo seguro y ordenado de personas y mercancías, pero al mismo tiempo protegieran contra amenazas extraregionales”.<sup>158</sup>

La guerrilla resurgió en el sexenio de Calderón, cuando en 2007, el Ejército Popular Revolucionario realizó explosiones en instalaciones estratégicas petroleras, acontecimientos que no analizó el CISEN, por lo tanto, no detectaron la ampliación de

---

156 Creel, Santiago, Senador de la República, “Seguridad interior”, *México Unido contra la Delincuencia*. A.C.

157 Jorge, Torres. *Op. Cit.*, p. 12.

158 *Op. Cit.*, p. 91.

las fuerzas del EPR que exigían la liberación de los detenidos, así pasaron a tener presencia en 10 estados de la República.

Sin duda que uno de los responsables de la vulnerabilidad de la Seguridad Nacional del Estado mexicano es Eduardo Medina Mora, quien en los últimos años del gobierno de Vicente Fox fungió como director general del CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional) y ahora con Felipe Calderón se desempeña como Procurador General de la República. 159

En el sexenio de Calderón, se conservaron los principios del espionaje y la base tecnológica, para apoyo logístico e interceptar llamadas, el espionaje político siguió sin control, por ejemplo cuando salió a la luz pública que Manlio Fabio Beltrones era espiado por el Cisen en 2008, los funcionarios estaban atendiendo sus cotos institucionales, asegura, y sostiene que los directivos del Cisen tenían sus propios clientes en la esfera política y financiera, a quienes daban información.160

Con los atentados del EPR, Guillermo Valdés decidió reactivar las operaciones secretas y trató de recomponer las redes dismanteladas de informantes, para lidiar contra las amenazas que oponían la insurgencia y la protección de las instancias estratégicas.

El ex presidente Calderón llegó a decir que la falta de coordinación al interior del Consejo de Seguridad Nacional había llegado al extremo de no compartir la información de inteligencia para el combate al crimen, este hecho marcó las discrepancias que existía con las Fuerzas Armadas las cuales –se sabía–, que actuaban por separado, en términos de las secretarías de seguridad civil, la Secretaría de Gobernación y el CISEN debían de haber actuado juntas, pero se mandaban información “selectiva o contradictoria”, lo que le impedía ver el contexto general del problema, o simplemente porque un secretario de Estado quería lucir más ante el presidente.161

En enero de 2009, el CISEN compró equipo de seguridad pública para tener el control de la inteligencia civil; pero se siguió dedicando a intervenciones telefónicas, que no eran de importancia para la Seguridad Nacional. Al momento de la revisión en la lucha contra el crimen organizado que fue el pilar de seguridad del gobierno de Calderón, se dijo que estaba dismantelado desde el sexenio de Fox, así lo expresó Guillermo Valdés como director del CISEN, quien sólo dirigió un Centro de espías y contrainteligencia, no supo cómo manejar la estructura de información y obtención de documentos para la toma final de decisiones.

En términos de la misma Seguridad Nacional y la protección de la información, el expresidente Calderón autorizó la instalación del Centro de Fusión México –oficina del Pentágono con acceso exclusivo para autoridades estadounidenses–, y cuyo propósito era enfocarse en blancos de alto perfil, los cuales nunca se supo quiénes eran.

---

159 Miguel, Badillo. “Crisis en primer año de Felipe Calderón”, en *diario.cambio.com* <https://goo.gl/IdnHpG>

160 Jorge, Torres. “El CISEN”, *El Universal*, 7 de julio de 2008.

161 Entrevista con Felipe Calderón, 2009, <http://calderon.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/>



En dicho “Centro de Fusión se concentraba la información de los servicios de inteligencia de la Policía Federal, el Ejército y la Procuraduría General de la República, se vinculaba con operaciones contra alguna organización, un ejemplo fueron los patrullajes militares o policiales, que generaban información para enviarla al centro de fusión y de ahí se analizaba y se determinaba contra qué blancos se actuaría”.<sup>162</sup>

### 3.2.3 *Dictamen de Auditoría Superior de la Federación sobre CISEN durante el mandato de Calderón*

La revisión del sexenio, realizada por la Auditoría Superior de la Federación al sexenio de Felipe Calderón, en términos de los Servicios de Inteligencia, el Cisen cambio su objetivo de proteger los intereses nacionales y la seguridad nacional, al ser únicamente un sistema de escucha política

Con base en información de “la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se reveló que entre los años 2007 y 2011, del gobierno del expresidente Felipe Calderón, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) decayó en su principal tarea de ofrecer al Estado mexicano productos de inteligencia.<sup>163</sup>

De la revisión de la cuenta pública del CISEN, se puede advertir que varios factores afectaron la productividad:

- Se dejó de lado la generación de inteligencia (de investigación y generación de documentos de análisis de la situación), debido a que se transfirió parcialmente a otras instancias como la Policía Federal.
- No se elaboraron estudios de riesgos y amenazas –documento vital para la protección de la Seguridad Nacional–,
- La Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, no se modernizó, no capacitó personal, no generó nuevos planes, ni nuevos cuadros para la investigación.
- El resultado de esa ausencia de productividad en servicios de inteligencia fue que hubiere debilidad institucional, y no había personal con conocimientos nuevos en materia de inteligencia civil y las áreas de protección de Seguridad Nacional se vieron desfasadas.

La Secretaría de Gobernación en el sexenio de Felipe Calderón tuvo cuatro secretarios, de los cuales, dos murieron en accidentes aéreos. El primero, “Francisco Javier Ramírez Acuña que renunció al puesto el 15 de enero de 2008, después de un escándalo, porque supuestamente provocó que se cortara la transmisión del mensaje de la presidenta de la Cámara de Diputados, Ruth Zavaleta, en el canal del Congreso de la Unión”.<sup>164</sup>

El siguiente secretario de Gobernación fue Juan Camilo Muriño, a quien el Presidente de la República le instruyó que promoviera el diálogo y el acuerdo con los poderes de la

<sup>162</sup>- “Calderón creó centros de inteligencia con EU: ex director del Cisen”. Periódico *Zócalo de Saltillo*, Sección Proceso, 26 de noviembre de 2003.

<sup>163</sup> Roberto Garduño. “Auditoría Superior: con Fox, el Cisen no pudo medir el impacto de sus labores”. *La Jornada*, Sección Política, sábado 29 de marzo de 2008.

<sup>164</sup> “Secretarios de Gobernación que ha tenido Felipe Calderón”. Periódico *El Orbe*, Tapachula, Chiapas, jueves 30 de octubre de 2014.

Unión, especialmente con el Legislativo, a fin de avanzar en las reformas que pretendía realizar, pero falleció el 4 de noviembre de 2008 en un accidente aéreo.

Fernando Gómez-Mont asumió el cargo, después de la muerte de Muriño, pero renunció de forma intempestiva al no poder controlar las alianzas entre el PRD y el PAN. El PRI fue el que hizo esta demanda, debido a que Gómez Mont no logró detener las alianzas partidistas al interior del Congreso de la Unión, lo que significaba que el PRI no pudiera seguir conservando la mayoría.

Fue un gabinete que se constituyó y no cambio para concretar alianzas sino más bien basado en la lealtad al mandatario [...] Francisco Ramírez Acuña fue duramente criticado en la Cámara de Diputados por su trabajo deficiente en temas de seguridad, además de que se le señaló como mal interlocutor político. En el caso de Fernando Gómez Mont, renunció a la SEGOB tras criticar las coaliciones electorales en las que participaba el Partido Acción Nacional, al que pertenecía el presidente.<sup>165</sup>

Francisco Blake Mora entró al cargo después de la salida de Gómez-Mont, respecto de él se planteó que no tenía experiencia en la administración pública, ni en la política, pero también murió en un accidente aéreo. Ante la circunstancia descrita, Alejandro Poiré, director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), se hizo cargo de la Secretaría de Gobernación.

Con tantos cambios en la Secretaría de Gobernación, es lógico pensar que no hubo una política interna que seguir, debido a que cada Secretario impuso su forma de trabajar y actuar, ante la difícil política interna por la que atravesó el sexenio de Calderón, además, la comunicación con el Presidente de la República tuvo varios interlocutores, por renuncias o fallecimientos, situación que provocó que la relación con los servicios de inteligencia y las fuerzas armadas se viera minada, por el desconocimiento del Secretario de Gobernación.

### 3.3 Servicios de Inteligencia militar en el sexenio calderonista

El presidente Felipe Calderón advirtió que las fuerzas armadas, continuarían en el combate a la delincuencia organizada hasta el último día de su mandato, porque el regreso a los cuarteles, creía que sólo sería oportuno cuando se fortalecieran y fueran depuradas las policías locales.

Para el expresidente Calderón la lucha del Ejército, la Marina y la Policía Federal es por las circunstancias que existieron en el país, por la “lucha encarnizada entre los grupos criminales -Golfo-Zetas tras su rompimiento-”.

La problemática de seguridad fue ampliamente delineada por el mandatario: impunidad crónica, policías y jueces expuestos a la venganza de los criminales, un sistema de contrainteligencia que requiere ser reforzado, baja en las denuncias de víctimas, problemas para definir qué nivel de gobierno persigue los delitos, crecimiento de las adicciones, los robos, la extorsión, el secuestro.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> “Calderón, ante la disyuntiva de elegir otro secretario de Gobernación”, en *AF medios.com, Agencia de noticias*. Disponible en: <https://goo.gl/hqG0oD>

<sup>166</sup> Fabiola Martínez. “El Ejército, en las calles hasta 2012: Calderón”. Periódico *La Jornada*, Sección: política, 20 de agosto de 2010.

El expresidente Calderón también explicó que las Fuerzas Armadas no se podrían retirar de las regiones que protegían, hasta que las estructuras municipales y estatales recuperaran el mando en seguridad y hubiera una estructura jurídica apta para castigar los delitos.

Pero la guerra o lucha contra el narcotráfico del sexenio de Calderón logró el efecto contrario: aumentó la inseguridad, la fractura de las organizaciones criminales –cuando eran detenidos o eliminados los líderes, el grupo no se desintegraba–, implicó que se formaran células nuevas de delincuentes y esto generó aumento de la tasa de homicidios, en los niveles de violencia nunca antes visto.

La delincuencia organizada tuvo la capacidad de desplazarse en tierra, mar y aire, fortaleza económica con la que pudieron incluir en su nómina a militares, policía federal, estatal y municipal, –en todos sus niveles de mando–, adquirieron equipo para infiltrar las comunicaciones del ejército y las policías, crearon sus servicios de inteligencia para detectar operativos, rebasaron el nivel de organización del Estado.

Calderón no coordinó los programas para combatir la delincuencia organizada, el lavado de dinero, no desmanteló ninguna red financiera del narcotráfico, ni detuvo a personal militar, policiaco o político –con ciertas reservas la excepción fue en Michoacán–, que pudiesen tener ligas con la delincuencia organizada.

El presidente del empleo, como se denominó en su campaña, creó un “cuerpo especial”, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, para afrontar la lucha contra el narcotráfico, cuyos cuadros que necesitaban ser capacitados y adiestrados para realizar la tarea de combatir al narcotráfico. Ese cuerpo especial, no fue una fuerza convencional de ataque y se integró con elementos de apoyo en todo el país, su misión fue ayudar a las fuerzas civiles y al ejército.

El artículo 2 de la Ley [en comento] señala que el nuevo cuerpo de elite –se espera que cuente con hasta 30 mil elementos–, podrá intervenir no sólo en actividades contra la delincuencia organizada, sino en la ambigüedad de las “tareas de restauración del orden y seguridad pública o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación”, el artículo 5 este cuerpo castrense recibirá adiestramiento y capacitación especializada en el manejo de situaciones críticas de perturbación o alteración de la paz social y seguridad pública, cuya finalidad será el restablecimiento del orden público y el Estado de Derecho.<sup>167</sup>

Lo preocupante, relacionado con lo anterior, es que no se definió qué son situaciones críticas de perturbación o alteración de la paz social, por lo que se presume que también se criminalizó la protesta social o los movimientos sociales, por la inexistencia de cánones que explicaran el significado de cada concepto, determinar qué es qué.

Cabe aclarar lo concerniente a la criminalización de la protesta social, que quedó enmarcada en la reforma al artículo 139 del Código Penal Federal –26 de abril de 2006–, y con la adquisición de equipo de inteligencia a Estados Unidos, se intervenirían conversaciones telefónicas e internet. El Cuerpo Especial de operaciones creado por Calderón, pretendió apoyar el trabajo de las Fuerzas Armadas, investigar la guerrilla, movimientos subversivos o movimientos sociales que reclamen la incapacidad del Estado de resolver la crisis económica, social y de seguridad.

---

167 Zósimo Camacho, “Agudiza Calderón crisis en el ejército”. *Contra línea*, 2a quincena junio 2007, p.15.

Para el ejército la misión de luchar contra el crimen organizado tampoco fue fácil, los jóvenes militares se sentían presionados o amenazados en el Ejército y lo abandonaron sin miramientos. De acuerdo con datos de la Secretaría de la Defensa Nacional, existen alrededor de 150 mil desertores del Ejército. En contraparte, actualmente sólo hay 130 mil efectivos. Y los propios mandos ya se muestran incómodos ante una lucha que no les corresponde y que, al parecer, estaban librando solos.<sup>168</sup>

La crítica principal en el contexto que se analiza, es que el ejército no está adiestrado para realizar actividades de seguridad pública y patrullaje, su razón de existir y ser parte del Estado mexicano es la protección de la Seguridad Nacional, la defensa del territorio y la soberanía nacional. Pero con la guerra contra el narcotráfico, el enemigo se convirtió en enemigo interno al tener que combatir la delincuencia organizada que habita y opera en el país, además, recibe apoyo económico y materia prima del exterior.

La tropa de calle se quejaba de la escasa remuneración, por las largas horas de trabajo, rondines, persecución, peligros por la realización de los patrullajes, atentados y hasta abusos por parte de sus superiores. Lo que también ha desembocado en una alta tasa de desertores que se han unido a la delincuencia organizada, la cual ha formado ejércitos paralelos, que a su vez les proporcionan instrucción a los demás miembros de la delincuencia organizada.

### 3.3.1 El recuento de los daños al ejército

Durante la guerra contra el narcotráfico, entre los enfrentamientos y emboscadas fallecieron 209 militares y 1760 salieron heridos; no obstante las batallas, luchas y emboscadas, el ejército siguió peleando contra la delincuencia organizada, como los Zetas que se formaron de ex militares, entre ellos “El Lazca”. En diciembre de 2006 el presidente Felipe Calderón inició la “guerra contra el narcotráfico” con el envío a Michoacán de 4 mil 200 soldados, mil 54 marinos, mil 400 policías federales, 50 agentes del Ministerio Público y decenas de vehículos y aeronaves.<sup>169</sup>

El país estaba inmerso en luchas intestinas de la delincuencia organizada, existía y existe una situación de alarma, que exigía al Estado actuar para proteger a la población, esto quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, entre los Objetivos Nacionales estaban los dos siguientes:

Garantizar la Seguridad Nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del estado y de la democracia. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> José Luis Piñeyro. “Las Fuerzas Armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional”, En Alvarado, Arturo y Mónica Serrano. (Coords.) *Los grandes problemas de México. Seguridad Nacional y*

*seguridad interior*, México, El Colegio de México, Tomo XV, 2010.

<sup>169</sup> Anabel Hernández. “Washington revisa con lupa la guerra de Calderón”. *Proceso*, No.1999, 19 de mayo de 2014, p. 22.

<sup>170</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012*, México 2007.

Con base en los objetivos transcritos, podemos considerar que la Estrategia Nacional de Seguridad se centró en el combate a los grupos delictivos dedicados al tráfico de las drogas.

Cabe anotar, que la guerra contra el narcotráfico, también está incluida en la Iniciativa Mérida, donde se plantea que los Estados Unidos de Norteamérica deben “hacer frente al tráfico de drogas como si fuera una invasión extranjera”, si se sigue dicha línea discursiva, se puede entender que el país debió cambiar el enfoque de cómo combatir la delincuencia organizada, la lucha contra el narcotráfico, al hacer partícipes fue entonces que se incluyó sin restricción alguna la participación que las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, presionando otras áreas de procuración de justicia y Seguridad Nacional.

Haciendo una remembranza histórica, cabe incorporar en este trabajo el pronunciamiento del entonces presidente Zedillo –en octubre de 1996–, quien dijo que el tráfico de drogas se había convertido en la más seria amenaza a la Seguridad Nacional de México, declaración que nos da luz para entender por qué la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1999, determinó que las Fuerzas Armadas podían intervenir en cuestiones de seguridad pública, solamente a petición de las autoridades locales<sup>171</sup>.

El propio Ernesto Zedillo, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, estableció que la Secretaría de la Defensa Nacional en un futuro participar activamente en la lucha contra el tráfico de drogas, porque era un nuevo peligro para la Seguridad Nacional, debido al crecimiento imparable de las bandas delincuenciales en el país.

Las distinciones operativas sobre lo que se considera traficantes de drogas, armas de fuego, grupos criminales fuertemente armados o bandidos, o grupos insurgentes, con frecuencia es poco clara; son indefiniciones creadas intencionalmente, porque de esta forma las Fuerzas Armadas tienen un amplio margen de actuación –para la protección de la seguridad interior–, porque pueden y les permite participar en la persecución de criminales, la guerrilla y los ejércitos de liberación.<sup>172</sup>

En ese contexto los resultados fueron que “La guerra contra el narcotráfico generó áreas de inseguridad, zonas de control en poder de la delincuencia organizada, miles de muertos e ingobernabilidad en varios estados del país”.<sup>173</sup>

### 3.3.2 *El Operativo Conjunto Michoacán*

Primero hay que explicar que el estado de Michoacán es de vital importancia, porque el puerto de Lázaro Cárdenas es un punto estratégico para el trasiego de la droga en su paso o salida de México.

En Michoacán en septiembre del 2006 se creó “La Familia Michoacana”, grupo que afirmaba que su deber era limpiar por medio de la justicia divina. Con estas acciones de alta peligrosidad en las cuales se estaba convirtiendo dicho estado, el presidente Felipe Calderón ordenó la entrada de militares para combatir a los cárteles del narcotráfico que habían generado un clima de violencia en el estado.

Pasadas las elecciones en Michoacán, la “Familia Michoacana” se reunió con los alcaldes electos, para exigirles el pago del dinero que habían invertido en las campañas políticas, a cambio de tener la protección de dichos alcaldes para otorgarles protección.

---

<sup>171</sup> Graham H Turbiville, Jr. *Op. Cit.*, pp. 342-343.

<sup>172</sup> *Op. Cit.*, p. 343.

<sup>173</sup> Aristegui Noticias. “Seis años después: miles de muertos y un estado más vulnerable” 26 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://goo.gl/KoP1Rl>

Ante este hecho, pero sin pruebas fidedignas, las autoridades federales arrestaron a 10 alcaldes y 18 oficiales de policía y un juez, por su supuesta relación con el crimen organizado.

La acción descrita, se consideró un gran logro de la administración calderonista al aplicar estrategias de contención de la delincuencia organizada en su estado natal, pero con el tiempo este gran esfuerzo se vio opacado porque la Procuraduría General de la República encabezada por Eduardo Medina Mora, no pudo sustentar la participación de los detenidos en actividades delictivas y tuvieron que ser liberados por falta de pruebas.

Lo acontecido con el Procurador, los detenidos en Michoacán y su liberación, dejó al descubierto la falta de comunicación y organización entre las agencias encargadas de la seguridad y la Seguridad Nacional, pues no tenían una investigación apoyada por los servicios de inteligencia, que hubiere ayudado en el ofrecimiento de pruebas suficientes para fundamentar la detención de acusados, y lo que se identificó fue que el sistema penal estaba viciado y mal estructurado.

La guerra o lucha contra el narcotráfico, dejó que el ejército tomara funciones de seguridad pública que no les correspondían, porque al llegar al Ministerio Público por la falta de presentación de pruebas, los detenidos eran liberados, debido a la falta de preparación de los militares en la captura de criminales, debido a que no es su función la persecución – detención de los miembros de la delincuencia. Los enfrentamientos entre la delincuencia organizada, el ejército y la marina, cifras estimadas muestran que hubo 70,000 personas muertas, entre militares, delincuentes y población civil (daño colateral).

En plena lucha contra el narcotráfico y ante la inestabilidad social provocada por el aumento exponencial de la delincuencia organizada, se desarrolló “la Operación Rápido y Furioso” organizada en Estados Unidos, operativo que consistió en que Washington permitió el paso de armas seriadas y protegidas –con la finalidad de seguir los pasos de la delincuencia organizada en México–, con el conocimiento y apoyo de la Procuraduría General de la República: “El representante de la PGR en Arizona, identificaba a las personas a quienes harían llegar las armas, proporcionando el número de placas de los automóviles en los cuales se pasarían a México.”<sup>174</sup>

El escándalo se desató, cuando las armas –con registro–, fueron encontradas en escenas de crimen en ambos países, México y Estados Unidos, y porque un agente de la patrulla fronteriza fue asesinado con un arma registrada en Estados Unidos. Con estos hechos la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF), admitió que “dejó las armas caminar” como una táctica para rastrear el movimiento, permitiendo que comerciantes de Tucson y Phoenix las vendieran, y que al llegar a los cárteles de drogas mexicanos poder arrestarlos, esta operación se desarrolló con el conocimiento del gobierno mexicano. Al respecto, Carrasco y Esquivel, publicaron que “Durante la Operación de Rápido y Furioso, no se pudo rastrear efectivamente la cantidad de armas que fueron directamente a los criminales en México, la ATF monitorizó la venta de alrededor de 20,001 armas de 20,315 armas de fuego de las cuales sólo se recuperaron 10, 120 armas.”<sup>175</sup>

La operación “rápido y furioso” fue un operativo engarzado en el Plan Mérida, el cual, con el apoyo del gobierno mexicano se pudo realizar, para el seguimiento y persecución de los miembros de la delincuencia organizada en el país. La viabilidad del Estado se vio seriamente deteriorada, por las fallas en la lucha contra el narcotráfico, la

---

174 Jesús Carrasco Arraizaga y Jesús Esquivel. “Confirmado: el gobierno de Calderón sabía de Rápido y Furioso”, *Proceso*, No.1978, 28 de septiembre de 2014, p. 26-27.

175 *Ibíd.*

incapacidad de combatir el crimen organizado y porque no pudo ofrecer seguridad a la población.

La lucha contra el narcotráfico tuvo como logro, haber detenido a los líderes del crimen organizado y decomisar de narcóticos, armas y dinero, pero no resolvió el asunto de la inseguridad, del crecimiento, ampliación y toma de nuevas ciudades por el crimen organizado, no se pudo establecer una estrategia definida de Seguridad Nacional, la seguridad pública en la región ocupada por las fuerzas armadas perdió su razón de ser, porque los militares ocuparon ese lugar, además de que las policías estatales y municipales tenían serias dudas de credibilidad por proteger a la gente de la delincuencia organizada.

En la lucha contra el narcotráfico hubo alrededor de 8 mil 867 homicidios dolosos en 2007, y en 2011 murieron 27 mil 199 personas, lo que es un aumento exponencial de la tasa de homicidios nacional, a pesar de que se invirtieron más de 181 mil millones de pesos para mantener la seguridad en este país, el resultado fue fortalecimiento de la delincuencia organizada, aumento de la inseguridad, pueblos abandonados, miles de desplazados por la entrada de la delincuencia en ciudades y pueblos, miles de muertos civiles, miles de desaparecidos; además no se desarticularon, ni desaparecieron grupos de delincuencia organizada, sólo los fragmentaron y se formaron nuevos grupos criminales y tampoco se persiguió la red del dinero que los financia.

Aunque la guerra emprendida por el gobierno mexicano para combatir las organizaciones que controlan diversas actividades ilícitas, principalmente el tráfico de drogas, dejó el pasado sexenio más de 60, 000 muertos (tanto civiles, narcotraficantes y soldados) con base en las cifras de la actual administración, el número de cárteles y células que estos mismos controlan para la distribución de estupefacientes a lo largo del país —así como a Estados Unidos, Sudamérica y otras regiones, pues según investigaciones internacionales existen nexos entre narcos mexicanos y las mafias italiana, japonesa, peruana e hindú para trasegar decenas de toneladas de drogas en América Latina, Europa y Asia—, no ha disminuido.<sup>176</sup>

Al término del sexenio de Calderón, fue tal la división de los grupos criminales del narcotráfico, que se formaron ocho nuevos: el Cártel de Sonora, los Zetas, el Cártel de Juárez, el Cártel del Pacífico Sur, el Cártel del Golfo, Los Caballeros Templarios y el Cártel de Jalisco nueva generación, siendo éstos los más importantes en disputa con otros 14 grupos criminales del narcotráfico.

El gobierno entrega un país con zonas absolutamente controladas por cárteles y grupos criminales, que además del narcotráfico operan los negocios de extorsión a empresas y comercios, tráfico de inmigrantes, robo de vehículos o robo de combustibles de Pemex, entre otros. Varios casos prueban la complicidad de funcionarios locales y federales en la comisión de estos delitos.

177

La guerra que inicio Calderón, no tenía estrategia, ni objetivos claros, lanzó a los militares a una guerra abierta contra grupos criminales del narcotráfico, pero sin

---

176 Axel Chávez. “Los militares muertos de la guerra contra el narco”. *Revista digital Newsweek*, 8 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://goo.gl/ZUP2pd>

177 *Aristegui noticias*. “Peña Nieto presenta 6 líneas de acción en seguridad pública” 17 de diciembre de 2012. Disponible en: <https://goo.gl/DUuXT>

tenerlos ubicados, sin haber realizado inteligencia de por medio, ni conocer bien el tamaño del enemigo. Sólo con las acciones que se fueron desarrollando se obtuvo información actualizada de la delincuencia organizada; pero como no había resultados, lo que hizo la presidencia fue la difusión de las detenciones de líderes de bajo rango y decomisos, para hacer sentir que la lucha contra el narcotráfico era necesaria y generaba resultados.

La Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Federal, protagonistas de la estrategia de medios, terminaron el sexenio exhibidas por su implicación en acciones delictivas, como la protección al narcotráfico en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) o, recientemente, el ataque contra un vehículo de la embajada de Estados Unidos, en Tres Marías, Morelos, y el intento de asesinato de sus pasajeros, dos agentes de la CIA y un marino mexicano. La Procuraduría General de la República (PGR) confirmó hace unos días que la investigación de Tres Marías intentó ser manipulada por los mandos de la SSP federal.<sup>178</sup>

Se detuvo a Joaquín “El Chapo” Guzmán, pero escapó de un penal de alta seguridad en sexenio de Calderón y no fue reaprendido. Este suceso contrasta con las cifras escalofriantes de los resultados obtenidos por la guerra contra el narcotráfico emprendida por Felipe Calderón.

Aunque las cifras de los muertos durante el sexenio calderonista no son claras, se estima que entre 60 y 90 mil personas perdieron la vida a causa de la estrategia contra el crimen organizado. Además, diversos informes señalan que hay cerca de 26 mil personas desaparecidas a causa de la guerra contra el narcotráfico. Tan sólo la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim) informó que entre enero de 2007 y marzo, se registraron más de 1,800 muertes violentas de menores en hechos vinculados con la guerra que desató el gobierno de Felipe Calderón.<sup>179</sup>

Datos variados y fuentes diversas, en las cuales se muestra el aumento indiscriminado de asesinatos, debido a que durante “el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa hubo más de 121 mil muertes violentas relacionadas con el narcotráfico, aproximadamente una muerte cada 30 minutos, según datos de la Procuraduría General de la República (PGR), reveló el grupo parlamentario del PRI en el Senado”.<sup>180</sup>

A modo de conclusión, en el sexenio de Felipe Calderón, inicio con la Guerra contra el Narcotráfico, como una forma de lidiar con el aumento desproporcionado que el crimen organizado había tenido en el país, el presidente Calderón pensó que los únicos capaces de combatir al narcotráfico eran las Fuerzas Armadas, pero no hubo planeación, ni estrategia, se dejó trabajando solos al ejército, las policías estatales y municipales evadieron su responsabilidad de ofrecer protección, además los gobernadores al no llevar una relación con el presidente de la república, no llevaban la política de seguridad.

---

<sup>178</sup> *Ibíd.*

<sup>179</sup> “En 8 años, la guerra contra las drogas de México acumula más muertos que 10 años de guerra en Vietnam”, *Sin embargo*, Sección: México, 21 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/21-10-2013/788369>

<sup>180</sup> Leticia Robles de la Rosa. “En el sexenio de Calderón hubo 121 mil muertes”. *Excelsior*, 3 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/12/948239>



Los Servicios de Inteligencia se vieron minados por los acuerdos del presidente con los Estados Unidos, al permitir que las Oficinas Binacionales ingresaran al país, poniendo sus oficinas la DEA, la CIA, y la de Seguridad Nacional de EE.UU para que obtuvieran información clasificada sobre las investigaciones de inteligencia que se realizaban, las Fuerzas Armadas estaba inconformes sobre la infiltración de seguridad que las agencias estadounidenses realizaban.

Los factores que provocaron la espiral de violencia y crisis de la seguridad nacional fueron:

La Guerra contra el Narcotráfico tuvo el efecto contrario, en lugar de contener, detener y eliminar a sus miembros, detono el efecto contrario, el desmembramiento de las bandas, la creación de nuevos líderes y la diversificación de los delitos.

Los servicios de inteligencia se vieron incapaces de procesar la información relativa a la movilidad del narcotráfico, el uso del dinero para la corrupción a los miembros de la clase política, militares y policías, tanto estatales como municipales.

Los Servicios de Inteligencia vieron minados sus capacidades al verse infiltrados por las agencias estadounidenses, que con la firma del Plan Mérida se condicionó a que proporcionaran información crucial sobre el manejo de la Seguridad Nacional, además el CISEN dejó de ser el centro de análisis y protección nacional, para convertirse solo en un centro de espionaje político, sin capacidad de generar inteligencia relevante para combatir en la Guerra contra el narcotráfico.

## **CAPÍTULO IV. REVISIÓN DE LAS ESTRATEGIAS INICIALES DE SEGURIDAD NACIONAL DEL SEXENIO DE PEÑA NIETO. 2013**

Con el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la Republica, el desafío más grande fue formular una política que resolviera el abandono de la seguridad pública, además de la crisis de Seguridad Nacional que se había vivido en los sexenios anteriores. El nuevo presidente, desde su campaña, había anunciado que la guerra contra el narcotráfico quedaría atrás, que crearía una estrategia de combate al crimen organizado con un enfoque de combate a los delitos por regiones.

Cuando inició el sexenio de Enrique Peña Nieto, se planteó seguir el modelo de Colombia, como referente para integrar una nueva estrategia y un ajuste en los trabajos, que en esta materia, se han seguido en el país para recuperar la paz y la seguridad,, en opinión del presidente

### **4.1 Planteamientos iniciales**

El presidente contrató al General Oscar Naranjo, ex director de inteligencia y director general de Policía Nacional de Colombia, como experto para el asesoramiento de la estructura de seguridad y combate contra el narcotráfico.

El presidente Peña Nieto presento el programa de seguridad en el cual se presentaba un programa de seguridad, en el cual se tenía como programa de gobierno la finalidad de que las Fuerzas Armadas fueran dejando paulatinamente de patrullar las calles, además de oponerse a la legalización de las drogas, para lo cual se crearían un plan de gobierno de apoyo a las nuevas políticas de seguridad.

En gira por Estados Unidos en noviembre de 2012, el presidente electo, presentó su programa de seguridad, en el cual rechazó la legalización de las drogas, y proponía una desmilitarización gradual en la lucha contra el narcotráfico, el control sería total por parte del Estado.<sup>181</sup>

Pese a que se incrementaron los recursos para seguridad más del doble, se duplicaron también los delitos cometidos en el país. Los golpes a la estructura organizativa y operativa criminal y a sus líderes provocó que los grupos criminales que conforman la delincuencia organizada se dividieran, y cada cabecilla de grupo formara su propia organización delincencial, al grado que hoy se suman decenas de grupos delictivos, y mayor violencia. Hubo ausencia de objetivos generales, permanentes y sistemáticos entre las instituciones de seguridad y las de impartición de justicia, que derivó en falta de coordinación e investigación de los delitos y aumento la impunidad. Las medidas extraordinarias aplicadas –

---

<sup>181</sup> Diagnóstico inicial delictivo realizado en la administración del Presidente Peña Nieto.

como el arraigo–, produjeron un efecto perverso, al convertirse casi en el único mecanismo de consignación que violentaba con frecuencia los Derechos Humanos. El incremento de policías y agentes del Ministerio Público no mejoró las capacidades para enfrentar la creciente delincuencia.<sup>182</sup>

Durante la Segunda Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el presidente Peña Nieto, llamó a “hacer equipo, se trata de cumplir, no de competir”, por lo cual solicitó una efectiva coordinación entre los distintos poderes y órdenes de gobierno. Las Fuerzas Armadas seguirían en las labores de seguridad y custodia en las calles en apoyo a las policías, mientras se reestructuraban las policías estatales.

#### *4.1.1 Reestructuración institucional de Seguridad*

##### *4.1.1.1 Ejes de acción SEGOB*

La reestructuración institucional de seguridad, realizada al inicio del sexenio, consistió en aumentar las funciones de la Secretaría de Gobernación –por la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública–, se conformó el Consejo Nacional de Seguridad Pública, absorbió el presupuesto y la jefatura de la policía, pero disminuyeron las funciones regionales de seguridad pública. Los ejes de acción<sup>183</sup> y nuevas políticas de Estado desde la Secretaría de Gobernación serían:

- Planear responsabilidades a partir de la reestructuración de la Secretaría de Gobernación, que tendrá el control de la política de seguridad a nivel nacional con todas las corporaciones de seguridad estatal, para evitar la descoordinación entre los niveles estatal y federal. Instalando comisiones intersecretariales para vigilar las acciones de seguridad.
- Conducir las acciones de seguridad, por lo que se dividió al país en cinco regiones, se creó del Centro de Comando y Control para regionalizar las operaciones de seguridad, se instalaron centros de inteligencia estratégica y operativa, para atacar a los grupos criminales y desplegar las acciones militares contra los cárteles de la droga.
- Fortalecer la coordinación entre los estados, el Distrito Federal y los municipios, creando el Sistema de Coordinación y Cooperación, conducido por el mismo Secretario.
- Generar un programa de control del ejercicio presupuestal en los estados –en términos de seguridad–, para que sea bien aplicado, bajo la supervisión de las secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito.
- Reorganizar la Policía Federal, además de crear un nuevo cuerpo policial –la Gendarmería Nacional–, con el objetivo de reforzar el control policial en los municipios y la protección de las instalaciones estratégicas, puertos, aeropuertos y las fronteras terrestres y marítimas, y liberar zonas del control del narcotráfico o la delincuencia organizada. Modernizar la Procuraduría General de la República, para convertirla en una fiscalía especializada en delitos federales;
- Aumentar la capacidad de actuación de los agentes del ministerio público, para hacer de la investigación criminal la piedra angular de la procuración de justicia, estableciendo que la PGR participaría en operativos federales, e

---

<sup>182</sup> Jorge Retana Yarto. “El Plan de Seguridad de Peña Nieto”. Revista *Contralínea.com.mx*, 30 de junio de 2013. Disponible en: <https://goo.gl/st5HJc>

<sup>183</sup> Resumen Ejecutivo 2014-2015. Presidencia de la República.

integrar de mejor manera las averiguaciones previas, todo esto presentado por el presidente Peña Nieto.

#### **4.2 Programas de Desarrollo Regional en lugar de guerra contra el narcotráfico**

La guerra contra el narcotráfico desembocó en un crecimiento exponencial de la delincuencia organizada, aumentó la violencia en el país, por lo que se crearon los Programas de Desarrollo Regional focalizados –en las zonas de mayor actividad delictiva–, una Fiscalía Anticorrupción que tuviera facultades de control y vigilancia de las instituciones.

#### **4.3 Gendarmería Nacional**

La Gendarmería Nacional se crearía como una policía militarizada para combatir al narcotráfico y la delincuencia organizada, con entrenamiento y equipada con armas largas, combinando lo militar y lo policial. Éste nuevo modelo organizativo policial sería de cuatro formas policiales: de investigación, preventiva, antiterrorista y contrainsurgente:

Policía investigadora. Como la del Distrito Federal, antes Policía Judicial. Policía Preventiva: la de estados, municipios y delegaciones del Distrito Federal. La Gendarmería Nacional próxima a crearse. Esto da cuenta de la preservación de la tesis policial – militar – represiva como eje de la política anticrimen, y en el fondo, considerándose un tema de seguridad pública y no de Seguridad Nacional. La Gendarmería Nacional puede también ser policía antiterrorismo y contrainsurgente, como en Argentina y Colombia. 184

Cabe reiterar que se formó un nuevo concepto de seguridad, para dejar la lucha armada, ampliando las funciones de seguridad de la Secretaría de Gobernación, con el modelo de la Gendarmería Nacional y con la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública. Sin embargo, a pesar de los cambios planteados el gobierno federal continuó la lucha contra la delincuencia organizada que había minado la Seguridad Nacional al grado de que existen regiones donde la gobernabilidad casi es inexistente y los cuerpos de seguridad carecen de capacitación, es poco eficiente o esta corrompida por la delincuencia organizada.

Así la nueva planeación expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, fue elaborar una política de seguridad, en la que se reestructura la visión de la Seguridad Nacional, fortaleciendo la seguridad interior y replanteando la seguridad pública. Al respecto se siguió viendo viable que las Fuerzas Armadas continuaran en la lucha contra el narcotráfico, utilizando la “estrategia de decapitación”, eliminando a los líderes y cabecillas o capturándolos. Pero lo que se generó con dichas acciones, fue la fractura y generación de nuevas organizaciones delincuenciales, pruebas fehacientes de que la estrategia era errática y se necesitaba reconstruir las instancias de seguridad y los servicios de inteligencia para reformular la estrategia de seguridad de la nación.

Uno de los principales problemas identificados en las administraciones federales en turno, además de la continuidad, es la falta de planeación de las políticas de seguridad, y que no se establecen estrategias de largo plazo de combate a la delincuencia organizada. Porque cada sexenio, las planeaciones se hacen de acuerdo con el interés del presidente y el partido gobernante, así en el Plan Nacional de Desarrollo, no se generan políticas

transexenales, sino que se van adecuando según las características de los riesgos y amenazas que surgen en el país.

Aunque en la toma de posesión, Peña Nieto quiso recalcar el cambio de política en la seguridad, era necesario la continuidad en el modelo de seguridad militar en el cual las Fuerzas Armadas debían seguir cumpliendo con funciones de seguridad pública custodiando las calles para proteger a la sociedad contra la delincuencia organizada, debido al alto nivel de peligrosidad que provocó su avance y crecimiento en el país. Cabe destacar que uno de los principales problemas de la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública es que su actuación no está legislada, porque su función y atribución es la Seguridad Nacional, lo que implica falta de legalidad en su actuación.

#### **4.4 Estado centralizado**

En el contexto descrito en esta investigación, del gobierno de Zedillo, Fox, Calderón y ahora Peña Nieto, se puede advertir que el papel del Estado debe enfocarse en anticiparse a las situaciones que pongan en peligro su propia estabilidad, generando las políticas públicas de seguridad e inteligencia, en los cuales se puedan encauzar los conflictos, antes de reprimirlos.

El Estado tienen la obligación de proteger a la población en general, pero la policía se convirtió en un agente de “reacción”, que interviene cuando el delito se comete, situación que favorece a los delincuentes, porque siempre están un paso delante de la policía, la cual debería trabajar coordinadamente con los servicios de inteligencia, para anticiparse y prevenir la comisión de delitos, delimitar las áreas de mayor índice de delitos cometidos, perseguir criminales, generar confianza y proteger a la ciudadanía.

Bajo la lógica descrita la Secretaría de Gobernación, asumió las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública, para tener el control y generar políticas de seguridad para todo el país. Al respecto, el expresidente López Portillo explicó en su momento:

El papel del Estado y sus instituciones en un contexto de reorientación del papel de los cuerpos policíacos, tendría la función de garantizar las condiciones que favorezcan el mejor desarrollo del individuo y protegerlo de las actividades delictivas que amenacen su vida, salud, economía, libertad o bienes jurídicos. Entre las distintas funciones del aparato de seguridad del Estado se encuentra la de promover un desempeño eficaz de las funciones preventivas, disuasivas y de desactivación para asegurar condiciones mínimas de gobernabilidad, de administración de justicia, de protección de la integridad física y de respeto a los derechos individuales de los ciudadanos.

Con la reformulación de la Seguridad Nacional, el Estado debe promover y garantizar la gobernabilidad, enfocarse en crear políticas de Seguridad Nacional –interior y pública–, donde las Fuerzas Armadas trabajen –en coordinación con el CISEN, la Procuraduría General de la República y la Policía Federal–, en la lucha contra la delincuencia y coadyuvar en la generación de prácticas comunes de seguridad.

Con base en el planteamiento de centralizar funciones del Estado, la gobernabilidad es manejada desde la lógica de la protección, entendida como eficacia del gobierno y de la gestión pública, para garantizar la seguridad a la sociedad por medio de la estructura lineal de generar políticas que recaen en los gobiernos estatales y aparatos de seguridad.

De vuelta al contexto vigente, existen regiones del país que están sometidas a la delincuencia organizada –Tamaulipas, Michoacán, Estado de México, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sinaloa o Guerrero–, en dichas entidades la población padece la

ineficacia de los cuerpos de seguridad pública, no existen policías suficientes, y los que hay están mal capacitados, o peor aún trabajan para narcotraficantes o tienen temor de enfrentarles.

El Estado debe recobrar legitimidad, proteger a la ciudadanía, sus bienes, propiedades y negocios. Por tal motivo, al parecer no se vislumbra otra posibilidad diferente de recurrir a las Fuerzas Armadas, sin soslayo de reconfigurar las instancias de seguridad, además de plantear objetivos y estrategias nuevas, que garanticen la vigencia del Estado mismo.

Para lo cual la planeación del Estado mexicano en el sexenio de Peña Nieto, devolvió la conducción política a la Secretaría de Gobernación como conductor de la política interior. Y se indica que “Se devolverá la conducción de la política de seguridad a la Secretaría de Gobernación, se establece una cadena de mando menos sujeta a fricciones interinstitucionales, reconoce que la lucha contra el crimen organizado no se agota en el ejercicio de la fuerza pública y centraliza la interlocución con Estados Unidos.”<sup>185</sup>

La visión del Presidente Enrique Peña Nieto es que el combate a la delincuencia organizada, no puede hacerse sólo mediante una sofisticación mayor en el armamento, más policías y:

[A] los elementos de las fuerzas armadas, también se le debe prestar mayor atención a evitar el delito... Se trata de corregir lo que hoy lamentablemente estamos viviendo de manera insistente en algunas zonas del país; se trata de revertir estos escenarios, pero también de prevenir el futuro, con el uso legítimo de la fuerza institucional es necesario para garantizar el Estado de Derecho.<sup>186</sup>

#### 4.4.1 Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia

Respecto de lo anterior, la administración 2013-2018, creó el *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, mismo que se prevé pueda funcionar en todo el país, trabajando en las escuelas para prevenir el delito, pero también evitar y prevenir la drogadicción que es una fuente de violencia y delincuencia. El secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, dijo que es necesario reconocer que En la visión de la nueva administración se planeó seguir con la planeación de combate al delito (no es necesario poner más leyes), para lo cual el Estado debe de tomar las riendas en la planeación de seguridad, reestructurando los Servicios de Inteligencia, en sus funciones de inteligencia y análisis de seguridad.

[El] Estado reafirma su responsabilidad de perseguir a los delincuentes, y castigarlos para preservar la paz y la convivencia. Es un mando de ley y una convicción del gobierno, estamos convencidos que el combate y el castigo, por si solos, no resuelven el problema. El Estado tomará el trabajo de inteligencia y la creación de una gendarmería que pueda sustituir las funciones de seguridad del ejército en la lucha contra el crimen organizado. La Estrategia Nacional para Reducir la Violencia, estará basada en: Disminuir de manera significativa el número de homicidios, secuestros, extorsiones y la trata de personas.<sup>187</sup>

<sup>185</sup> Cfr. Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2016*, Gobierno de Enrique Peña Nieto, México, 2013.

<sup>186</sup> *Ibíd.*

<sup>187</sup> CNN. “El Plan de Seguridad de Peña Nieto ¿es el adecuado?”. Revista digital, *Expansión en alianza con CNN*, Sección nacional, lunes, 13 de agosto de 2012. Disponible en: <https://goo.gl/cfnJuZ>

La situación de la policía a nivel federal tiene un alto grado de desagregación, mientras que, las policías en las 32 entidades tienen planeación y presupuesto propio, una estructura diferente, se dedican a intervenir en los delitos del fuero común –robo–, porque los delitos del fuero federal –secuestro, violación, venta, distribución y uso de armas; venta de estupefacientes, trata de personas, explotación sexual–, que se dirimen en Ministerios Públicos del fuero común o federal; además, la Policía Federal es coadyuvante en la prevención de delitos, mantenimiento y restablecimiento del orden y la seguridad pública.

La realidad es que la Policía Federal se termina encargando de la investigación de los delitos del orden federal, y esta separación de funciones de las policías municipales y federales, generó una división y parálisis de acción; y que la delincuencia organizada pudiera actuar sin límites, porque las policías municipales nada podían hacer.

Respecto de la estrategia de seguridad, el Presidente de la República declaró que aumentaría el número de efectivos de la Policía Federal a 50,000, al tiempo que la Gendarmería Nacional estaría destinada a apoyar a los municipios en situación de vulnerabilidad ante el narcotráfico. Para lo cual la estrategia de prevención es necesaria, sobre todo para ofrecer una respuesta a los hechos de violencia que vive el país, que deben de ser atendidos de forma pronta y rápida.

El gobierno de Enrique Peña Nieto a Estados Unidos compró equipo militar –por más mil 300 millones de dólares en menos de un año–, desembolso realizado en el marco de la *Iniciativa Mérida*, donde se pactó entregar a México equipo de inteligencia militar. La compra anunciada por el Departamento de Estados Unidos en 2014, aprobó la venta al gobierno de Peña Nieto equipo, refacciones, entrenamiento y respaldo logístico, como apoyo al país, con la intención de fortalecer la política exterior y la defensa de su Seguridad Nacional en la lucha contra el la delincuencia organizada.

Con base en lo anterior, los compromisos firmados por México para el combate al tráfico de drogas y la delincuencia organizada, estaban relacionados a que Estados Unidos vendiera equipo militar al gobierno mexicano.

El Estado mexicano, de acuerdo con los compromisos establecidos en la *Iniciativa Mérida*, compró 18 helicópteros, para contribuir al alcance de los objetivos de seguridad planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, proteger la política exterior y la Seguridad Nacional, que significa combatir al crimen organizado, apoyar el patrullaje y detectar zonas de peligro, para garantizar la seguridad, vigilancia y detección de zonas de cultivo de amapola.

#### *4.4.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018*

##### *4.4.2. 1 Metas nacionales:*

Dentro de las metas propuestas del Plan Nacional, se encuentra el fortalecimiento de las instituciones, para poder tener un México en paz, para lo cual se requería también, actuar a favor y trabajar para mejorar la participación en democracia y representar la pluralidad de intereses de los ciudadanos.

Un México en Paz, donde se garantizara el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. La meta, en término de seguridad implica generar políticas para abatir delitos, junto con la transformación institucional de las fuerzas de seguridad con la existencia de un Nuevo Sistema de Justicia Penal.

La transformación institucional de las Fuerzas de Seguridad se rige bajo tres aristas:

- La primera fortalecer, aumentar el presupuesto a las Fuerzas Armadas, y generar una nueva planeación respecto del Plan Sectorial aumentando sus capacidades y fortaleciendo sus áreas de investigación en inteligencia.

- La segunda, crear la Gendarmería Nacional con la finalidad de que fueran ocupando las áreas de inseguridad en los estados con alto índice de delincuencia, lo que se planeaba que permitiera que el ejército y la marina fueran dejando de patrullar y detener a los miembros de la delincuencia organizada.
- La tercera modificar y restituirle las características de inteligencia y análisis para reforzar la Seguridad Nacional, tratando de recuperar sus funciones básicas, que son mencionadas:

La Seguridad Nacional es una función esencial del Estado Mexicano, como país soberano e independiente, y tiene la obligación de trazar las estrategias que permitan prevenir, plantear mecanismos de coordinación de acciones, medidas que puedan evitar que se vulnere al Estado mismo, para lo cual se necesitaba una política integral de Seguridad Nacional, por lo que era fundamental analizar y prever las condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas, de salud y tecnológicas que lo afectan, a fin de reducir sus efectos negativos, revertirlos gradualmente y establecer los mecanismos de corto y largo plazos que generen inercias favorables que se arraiguen, permanezcan y se consoliden en la sociedad.<sup>188</sup>

La política de Seguridad Nacional debe ampliar su espectro, no sólo a los temas de violencia si no, atender una serie de problemáticas como la inclusión social, el combate a la pobreza, prevención de enfermedades, desequilibrio ecológico y protección al medio ambiente, promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como la seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación para tener un modelo multidimensional, con la consolidación del Sistema de Seguridad Nacional, eje rector de las políticas, instancias, información, acciones y demás instrumentos jurídicos que contribuyen, mediante el ejercicio de atribuciones y capacidades jurídicas, en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, fortaleciendo el sistema de inteligencia, para la generación, difusión y explotación de la información para proveer de inteligencia.<sup>189</sup>

Por otra parte, y siguiendo la línea de cambio, se requiere que el Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Adversarial, sea un modelo para impartir justicia, además de transformar el desempeño de las policías, ministerios públicos, juzgadores, defensoría pública, abogados y todos los encargados de la impartición de justicia y la cadena de custodia, junto con la creación y promoción de nuevos recursos de sanción penal, con la implementación del sistema de oralidad, mediación, conciliación, reparación del daño y respeto a los Derechos Humanos del imputado.

Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo vinculadas a Seguridad Nacional

Como parte de las estrategias, en el apartado “Conflictos sociales como función de garantizar la Seguridad Nacional en la preservación del Estado”

---

<sup>188</sup> Cfr. Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México 2013.

<sup>189</sup> *Ibid.*



Prevenir y gestionar conflictos sociales a través del diálogo, acciones coordinadas para identificar y monitorear conflictos sociales, para realizar el mapeo de actores y conflictos, con la finalidad de determinar el nivel de peligro o amenaza que representa, elementos que se establecieron en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.<sup>190</sup>

El objetivo de la Seguridad Nacional es la generación de estrategias para preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. En el Plan Nacional de Desarrollo el objetivo de Garantizar la Seguridad Nacional. Estrategia, preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano

Dentro de los objetivos del Plan Nacional<sup>191</sup> destacan los siguientes:

- Crear mecanismos para la construcción de un modelo de protección del proyecto nacional que proyecte al país en el ámbito local.
- Coordinarse a nivel nacional e internacional para la protección de la Seguridad Nacional.
- Crear un marco jurídico de Seguridad Nacional, que fortalezca la acción jurídica de acciones de las instituciones del Estado, coadyuvante en la seguridad, para la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, fortaleciendo la inteligencia civil fusionando las áreas de inteligencia.

Enseguida, de esos objetivos el Plan Nacional se plantean una serie de estrategias para su consecución.

#### *4.4.2.2 Estrategias para preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación* <sup>192</sup>

- Crear instrumentos jurídicos que fortalezcan con sustento legal la actuación de las Fuerzas Armadas en las actividades de defensa exterior y seguridad interior. Impulsar la creación de instrumentos jurídicos que fortalezcan el sustento legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de defensa exterior y seguridad interior.
- Adecuar la División Territorial Militar, Naval y Aérea a la situación política, económica, social y militar que prevalezca en el país, para mantener presencia en todo el territorio nacional.
- Fortalecer las actividades militares en los ámbitos terrestre, aéreo y marítimo en el territorio y Zonas Marinas Mexicanas, para garantizar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
- Desarrollar operaciones coordinadas en los puntos neurálgicos del país, en coadyuvancia con las fuerzas policiacas, cuando el mando supremo lo ordene. Impulsar la coordinación con entidades paraestatales responsables de instalaciones estratégicas nacionales, para determinar prioridades y situación particular de cada instalación.
- Coadyuvar con las instancias de seguridad pública de los tres ámbitos de gobierno para reducir la violencia hasta la total consolidación y reestructuración de las policías. Impulsar y participar en mecanismos o

---

<sup>190</sup> *Ibíd.*

<sup>191</sup> *Ibíd.*

<sup>192</sup> *Ibíd.*

iniciativas de Seguridad Nacional e Internacional en los principales foros regionales y globales, para contribuir a garantizar la paz y la seguridad en México.

#### 4.4.2.3 Como parte de las Estrategias en el Plan Nacional de Desarrollo:

- Fortalecer la inteligencia del Estado Mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Integrar una agenda de Seguridad Nacional que identifique las amenazas y riesgos de carácter nacional e internacional, que pretendan atentar en contra de los objetivos e intereses nacionales estratégicos, así como generar los esquemas estratégicos de prevención y de reacción, con base en sus causas estructurales.
- Crear instrumentos jurídicos para la actuación y las capacidades legítimas de las autoridades federales civiles y militares en actividades de inteligencia, además de generar inteligencia para la protección de la seguridad de la cuarta dimensión que es el ciberespacio y la ciberseguridad.
- Crear tratados de colaboración para que el Sistema de Inteligencia Militar y el Sistema de Inteligencia Naval se integren a para que participen en las instancias de seguridad, que unifique procedimientos de inteligencia que permita la identificación, prevención, desactivación y contención de riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Estableciendo un Sistema de Vigilancia aérea, marítima y terrestre con el uso de los nuevos medios electrónicos para la protección de las áreas estratégicas.

#### 4.4.2.4 Estrategia de las Fuerzas Armadas

Fortalecer las capacidades de respuesta operativa de las Fuerzas Armadas. Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas con infraestructura, tecnología de punta y modernización de los pertrechos castrenses. Fortalecer la identidad nacional, el sistema de búsqueda y rescate marítimo, el sistema de mando y control de la armadas de México y fortalecer la capacidad de apoyo aéreo a las operaciones de la Armada de México.<sup>193</sup>

### 4.4.3 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

#### 4.4.3.1 Cambios en Secretaría de Gobernación en Seguridad

La Secretaría de Gobernación –en el sexenio de Peña Nieto– recuperó muchas de las funciones que en sexenios pasados se le habían quitado, la cartera de obligaciones y responsabilidades de dicha Secretaría, las cuales estaban previstas de nuevo en la Ley Orgánica de la Administración Pública. Así se consolidó que la Secretaría de Gobernación sea un órgano especializado, en el cual se concentran las funciones de política interior, mantener la relación con los poderes de la unión, la relación con los gobernadores y salvaguardar la Seguridad Nacional e interior, y la protección de la seguridad pública.

Relacionado con esas atribuciones de la Secretaría de Gobernación, de nuevo ésta sería responsable de

- Coordinar, a los Secretarios de Estado y demás funcionarios de la Administración Pública Federal, para garantizar el cumplimiento de las órdenes y acuerdos del Titular del Poder Ejecutivo Federal.
- Presentar –ante el Congreso de la Unión–, las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo; publicar las leyes y decretos emitidos por el Congreso de la Unión.

- Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y demás autoridades federales y locales.

Además de las atribuciones detalladas en los párrafos precedentes, la Secretaría de Gobernación sería la responsable de conducir la política interior, favorecer las condiciones que permitieran construir acuerdos políticos y consensos sociales; promover el fortalecimiento de las instituciones de gobierno y gobernabilidad democrática, además de vigilar que la Constitución se cumpla por parte de las autoridades del país.

Para consolidar el trabajo de la Secretaría de Gobernación, en la Ley en comento se estableció que tendrá las siguientes obligaciones, atribuciones y facultades que se detallan en seguida:

- Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes, proponiendo al Ejecutivo Federal la política criminal según el análisis de las necesidades de la población, ejerciendo el mando sobre la fuerza pública.
- Proponer las acciones para asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Presidir la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública.
- Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal.
- Proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; y efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios y diseño de las políticas en materia de prevención del delito.
- Reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones, así como a otras dependencias, órganos de gobierno, entidades federativas y municipios; y cuando así lo requiera, a la Procuraduría General de la República en la investigación y persecución de los delitos.
- Administrar el sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes. Participar en el traslado de reos.
- Ser el Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional. Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.
- Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, del Distrito Federal, con los gobiernos municipales, y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil.

- Formular y dirigir la política migratoria, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire.
- Tramitar la aplicación del artículo 33 de la Constitución<sup>194</sup>.
- Administrar las islas de jurisdicción federal.
- Formular y conducir la política de población.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas.
- Regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas.
- Fijar el calendario oficial.<sup>195</sup>

Con la subordinación de la SSP al mando de la Secretaría de Gobernación, ahora como Comisión Nacional de Seguridad, el Secretario de Gobernación tendrá a su cargo : los programas de profesionalización policial y las acciones que se llevan a cabo para auxiliar la labor del Poder Judicial de la Federación y de la Procuraduría General de la República, además tendría participación directa en estados y municipios para la conducción de las actividades policiales y apoyar en la protección de la ciudadanía contra el crimen organizado, junto con el control del Sistema Penitenciario Federal.

En concreto, la Secretaría de Gobernación toma la acción como una actividad vinculada a la seguridad nacional, desde el centro del país, donde se decidirán las políticas y lineamientos de la policía nacional. Es decir, “el secretario de Gobernación funge ahora como el responsable de la seguridad interna y eso le permite efectuar una verdadera coordinación de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) e imprimir dirección a las dependencias federales (Ejército, Marina, PGR y Policía Federal)”<sup>196</sup>

El secretario de gobernación al ser el representante de la política interna, en el cual como una de sus funciones en tener la capacidad de concertar y negociar las políticas de seguridad pública, en el cual en la lucha contra el crimen organizado reorganizar las funciones con la Policía Federal.

Las modificaciones en la planeación de la seguridad, es la conformación del Mando Único el cual concentraría en el mando federal el control de las policías municipales, para tener un control efectivo de las políticas mismas de seguridad.

Los cambios descritos, se deben a que la lucha contra el crimen organizado fue reconocida por el gobierno, que será lenta por el enquistamiento de las bandas a nivel nacional. La otra idea de centralización de funciones de seguridad era la del “Mando único”, para que a través de la Secretaría de Gobernación se tuviera el

---

<sup>194</sup> De los Extranjeros. Artículo 33. Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011). El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención. (Adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011) Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados. 2016.

<sup>195</sup> Secretaría de Gobernación, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, Presidencia de la República, 02 de enero de 2013.

<sup>196</sup> Miguel Ángel Sánchez Ramos. *Op. Cit.*, pp. 186-202.

control total de las policías estatales, pero los gobernadores no estuvieron dispuestos a perder el manejo del presupuesto de seguridad, como el SUBSEMUN.<sup>197</sup>

En este orden de acciones de gobierno, Peña Nieto consideró que la Gendarmería Nacional reemplazaría poco a poco al ejército en las funciones de seguridad pública.

En la sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que se llevó a cabo el día 17 de diciembre de 2012, se describió a la Gendarmería Nacional: "Este cuerpo será responsable de fortalecer el control territorial en los municipios con mayor debilidad institucional, así como en instalaciones estratégicas como puertos, aeropuertos y fronteras".<sup>198</sup>

Regresando en la historia, hay que recuperar que en el año 2010, la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno federal informó que 414 municipios, que representaban 17% del total de estas demarcaciones en el país, carecían de Policía municipal. Por lo que, en la administración 2013-2018, la Gendarmería Nacional entraría a cubrir la seguridad, donde la policía no existiera o estuviera debilitada y cooptada por el crimen organizado.

Cabe precisar que la idea original de cambiar al nombre de "Policía Nacional" fue sugerida por el General Oscar Naranjo de Colombia, quien fue director general de la Policía Nacional de Colombia. La Gendarmería Nacional sería la gran obra del sexenio para ampliar las capacidades de la policía.

#### 4. 5 Los cambios en la agenda de seguridad de México con Estados Unidos

La política diplomática con Estados Unidos –durante los dos sexenios de gobiernos del Partido Acción Nacional–, fue tener una relación de total cooperación con ese país, debido a los atentados del 11 de septiembre de 2001, en el cual la agenda de seguridad se modificó radicalmente, pasando a formar parte del *Home Land Security* y después a firmar la *Iniciativa Mérida*, para financiar la lucha contra las drogas en México, en el sexenio de Calderón, estos hechos provocaron que los Estados Unidos tuvieran un gran nivel de injerencia en la política de seguridad y la lucha contra las drogas en México.

El gobierno de Peña Nieto pretendió restarle influencia a la Iniciativa Mérida y cambio la cooperación en materia de seguridad cerrándole las puertas a las agencias de inteligencia y seguridad de Estados Unidos con presencia en México, en especial a la Administración Federal Antidrogas (DEA), la cual en el sexenio anterior tenía acceso hasta a las averiguaciones previas de la Procuraduría General de la República (PGR)", el cambio en la

---

197 Recurso federal que se le proporciona a municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal que resultan beneficiados a través de la fórmula de elegibilidad, y que el objeto de dichos recursos es el que se destine de acuerdo a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación a la profesionalización, equipamiento de los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y desarrollo de políticas públicas para la prevención social del delito. Fortalecer el desempeño de las funciones que en materia de seguridad pública, ejerzan los municipios y, en su caso, los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal. Secretaría de Gobernación. "Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública". <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/subsemun.php>

198 Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consejo Nacional de Seguridad Pública.

[http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Consejo\\_Nacional](http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Consejo_Nacional)

lucha antidrogas y la nueva relación con Estados Unidos fue conocida por el presidente de ese país, Barack Obama desde la toma de posesión de Peña Nieto. 199

La relación con Estados Unidos, durante los dos sexenios panistas se vio enmarcada en una relación de cooperación total, en donde las agencias de inteligencia estadounidenses intervenían de manera directa en las agencias mexicanas de seguridad e inteligencia, debido a que desde la caída de las Torres Gemelas, Estados Unidos cambio la agenda internacional hacía el terrorismo, y después Barack Obama mencionó que México era el principal proveedor de heroína en Estados Unidos.

En el primer informe de gobierno Peña Nieto mencionó, que a pesar de la extensa lucha contra la delincuencia organizada del narcotráfico, las áreas de cultivo se han extendido y se ubican los estados del Pacífico –desde Oaxaca hasta Sinaloa, más de dos mil kilómetros lineales– (ibíd.), en los cuales se cultiva la amapola, que se convirtió en la principal fuente de ingreso económico de estas organizaciones delincuenciales.

En estos rubros para la DEA la Evaluación Nacional sobre la Amenaza de las Drogas de 2014, mostró que más de la mitad de la heroína incautada en Estados Unidos en el año 2012 se cultivó en Sudamérica, mientras 45 % de lo que se consume en Estados Unidos de heroína procesada es de origen mexicano, lo cual ha significado que México ha crecido en su papel como proveedor en los últimos cinco años, aumentó su venta y distribución en 150 % 200. En el contexto indicado previamente

Se muestra que fue facilitador para que a narcotraficantes mexicanos expandieran su área de influencia al occidente estadounidense, “tomando el control de la zona del medio oeste y occidente de ese país, a la heroína mexicana que es que prevalece en el occidente del Rio Mississippi, como también están en Milwaukee, Michigan, Minneapolis, Illinois y el medio oeste estadounidense, como la de Nuevo México y los Ángeles.”<sup>201</sup>

Ante esta perspectiva México se convirtió en el segundo proveedor mundial de heroína, con más estados productores de amapola, en estados de la Sierra Norte Occidental –Chihuahua, Sinaloa, Durango, Nayarit y Jalisco, Michoacán, Guerrero y Oaxaca–, por lo que se convirtió en el segundo proveedor mundial de heroína procesada.

En el contexto productivo de drogas, México tuvo que seguir la política antidroga establecida por Estados Unidos, las fuerzas armadas actuando en las detenciones y patrullajes, y también presentando la lista de los más buscados.

Los sexenios de los gobiernos panistas se vieron envueltos en crisis de seguridad, en los cuales se puso de manifiesto de debilidad del Estado, ante la presión e injerencia de Estados Unidos en las políticas mismas de seguridad de nuestro país, pero además por la entrada de agencias de inteligencia estadounidenses a México, lo que cambió el enfoque de Seguridad Nacional, pero logró que cada instancia de seguridad en el país trabajara por su cuenta, para tratar de limitar la influencia estadounidense y que las fuerzas armadas se quedarán actuando solas ante la lucha contra la delincuencia organizada.

---

199 Jesús Esquivel. “México – E.U: la relación pasmada”. *Proceso*, No. 2026, 30 de agosto de 2015, p. 24.

200 “Los cárteles mexicanos tienen control de las drogas en EU, y ninguno otro los desafía: DEA”. Periódico digital: *Sin Embargo*. 9 de noviembre de 2015. Disponible en:

<http://www.sinembargo.mx/09-11-2015/1545629>

201 Jesús Carrasco Arrazaga, y Jesús Esquivel. *Op. Cit.*, p.7.

## 4.6 Servicios de Inteligencia Civil

### 4.6.1 Programa de Seguridad Nacional 2014 – 2018

“El Programa para la Seguridad Nacional 2014–2018, es el documento rector en esta materia elaborado por el Estado mexicano, donde se establecen las prioridades y visión del Gobierno en la materia, además de los objetivos estratégicos que la definen”.<sup>202</sup>

Dentro del Programa de Seguridad Nacional se establece que México está inmerso en un entorno mundial, y lo que sucede fuera del país afecta y pone en peligro el desarrollo, objetivos e intereses nacionales. En el programa se enfatiza en la necesidad de garantizar la seguridad interior, con base en las Fuerzas Armadas para preservar el orden público y contener el crimen organizado, las políticas públicas que propone son fortalecer la gobernabilidad democrática, de acuerdo con los objetivos estratégicos de consolidar el Sistema de Seguridad Nacional para atender vulnerabilidades, riesgos y amenazas, elaborar un documento donde se delimiten las políticas del asunto desde una perspectiva multidimensional.

La consolidación del Sistema de Seguridad Nacional permitirá que el Presidente de la República disponga de instituciones que coadyuven con la seguridad, utilice instrumentos necesarios para atender de modo integral la agenda de seguridad y para lograrlo, se creará el Sistema Nacional de Inteligencia (SIN), que será el organismo que sustente el proceso de deliberación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) con productos de inteligencia de carácter estratégico.

En virtud de lo anterior, para la formulación del Programa para la Seguridad Nacional 2014- 2018 se retomaron las prioridades, políticas, lineamientos y acciones procedentes, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, con el objeto de promover: “El desarrollo institucional permanente de los sistemas y procesos de Seguridad Nacional propios de un Estado constitucional democrático de derecho; y Las estrategias y acciones de desarrollo que contribuyan a reducir la incertidumbre, minimizar los riesgos y amenazas, y maximizar las oportunidades para preservar la seguridad del Estado mexicano”.<sup>203</sup>

Los principios fundamentales están instruidos en la Constitución Política, mismos que se desarrollan y delimitan en el “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que establecen las bases del proyecto nacional para concretar la estrategia de la protección y preservación del Estado mexicano”. <sup>204</sup>

En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo “el Programa para la Seguridad Nacional incluye seis objetivos específicos que corresponden a las estrategias derivadas del “Objetivo 1.2. Garantizar la Seguridad Nacional” de la primera Meta Nacional “México en Paz”, en el cual se plantea garantizar la Seguridad Nacional, preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, realizar las actividades necesarias para que la estructura de inteligencia del Estado sea de utilidad para.

- Identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.
- Coordinar las instancias de seguridad para establecer el Sistema Nacional de Inteligencia; incluso la Agenda Nacional de Riesgos.
- Definir las bases de la Seguridad Nacional, en el cual las Fuerzas Armadas tienen un papel preponderante en el mantenimiento, protección y fortalecimiento de la seguridad interior.

---

202 Gobierno de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, Presidencia de Enrique Peña Nieto.

203 *Cfr., Op. Cit.*, Gobierno de la República. Sexenio de Peña Nieto. México 2013.

204 *Cfr., Op. Cit.*, Gobierno de la República. Sexenio de Peña Nieto. México. 2013.

En este Programa de Seguridad Nacional, las instancias de seguridad deben construir los programas sectoriales. Con base en el artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional señala que el Consejo de Seguridad Nacional se estableció para coordinar acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional –entre las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina - Armada de México, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes y la Procuraduría General de la República–, con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y el Sistema de Seguridad Nacional (SSN).

La consolidación del Sistema de Seguridad Nacional está integrado por las instancias de mando, control, vigilancia, alarma y protección para garantizar la seguridad del Estado mexicano y la población; con base en productos de inteligencia que contribuyan en anticipar actividades que vulneren la seguridad pública e interior y el desempeño de las instituciones.

El nuevo Sistema Nacional de Inteligencia, tendrá a su cargo el Sistema de Seguridad Nacional, lo que debiera favorecer la integración de las inteligencias especializadas de la Administración Pública Federal, incluyendo la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, las Fuerzas Armadas y el órgano de inteligencia civil del Estado mexicano. Los riesgos y las amenazas que se prevén en el Plan de Seguridad Nacional, son el cambio climático, para la prevención y atención de desastres o pandemias, producto de fenómenos naturales.<sup>205</sup>

En el tema de la delincuencia organizada el Programa debe favorecer la coordinación de acciones federales, estatales y municipales para enfrentar la situación desde una perspectiva regional, haciendo corresponsables a los gobiernos locales en lo que concierne administrar la seguridad pública.

---

<sup>205</sup> *Cfr., Op. Cit.*, Gobierno de la República, Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.



## Sistema de Seguridad Nacional:

En México, el Sistema de Seguridad Nacional se encuentra conformado por el conjunto de autoridades, procesos e instrumentos que permiten al Presidente de la República atender de modo integral los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional desde una perspectiva multidimensional.



El ciclo de respuesta a los riesgos y amenazas que pueden comprometer la Seguridad Nacional da inicio cuando las dependencias de la Administración Pública Federal remiten información especializada para ser procesada por el Sistema Nacional de Inteligencia.

Los productos de inteligencia generados inician un proceso de deliberación dentro del Consejo de Seguridad Nacional para permitir que el Presidente de la República ejerza la decisión política fundamental en materia de Seguridad Nacional. Al hacerlo, este último moviliza al resto de las autoridades que forman parte del Sistema de Seguridad Nacional con el propósito de utilizar los procesos e instrumentos a su alcance para contener y neutralizar aquellos riesgos y amenazas que pueden vulnerar la seguridad del Estado mexicano.

El Sistema Nacional de Inteligencia integrará todas las inteligencias especializadas generadas por la Administración Pública Federal, incluyendo la generada por la Procuraduría General de la República (PGR), la Policía Federal (PF), las Fuerzas Armadas y el órgano de inteligencia civil del Estado mexicano

Fuente: “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”. Gobierno de la República. Presidencia de Enrique Peña Nieto.

#### 4.6.2 Objetivos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional en el Plan Sexenal de Peña Nieto

La concepción de la Seguridad Nacional del CISEN son acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que implique.

Los objetivos del CISEN para la protección de la Seguridad Nacional son:

- Proteger al país frente a riesgos y amenazas.
- Preservar la soberanía, independencia, territorio y la unidad de la federación.

- Mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas de gobierno.
- Defender al país frente a otros Estados o sujetos de derecho internacional.
- Preservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político.

La inteligencia debe generar datos e información útil, para conocer a profundidad las características de los fenómenos que representen amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional, y estar en posibilidad de prevenir que haya actividades delincuenciales, crisis sociales que puedan atentar contra la viabilidad del Estado mexicano.

El concepto de Seguridad Nacional, incorpora la principal preocupación del Estado Mexicano, que es la seguridad de las instituciones, por lo que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) debe coadyuvar en las políticas de seguridad. La inteligencia o servicios de inteligencia, recopilan y proporcionan información, con el propósito de aportar insumos para la toma de decisiones, el diseño y ejecución de la estrategia, políticas y acciones en materia de Seguridad Nacional.<sup>206</sup>

#### 4.7 Agenda Nacional de Riesgos

La Agenda Nacional de Riesgos es un producto de la inteligencia con la finalidad de generar documentos que orientar las labores de inteligencia, de acuerdo con los lineamientos del Plan de Seguridad Nacional, y ayudar a:

- identificar fenómenos y tratar de prevenirlos, y que incluye un análisis prospectivo que sirve para identificar
- riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional –donde las vulnerabilidades se analizan desde el ámbito interno y externo,
- problemas económicos, sociales y
- el aumento de la delincuencia organizada.–.

En cuanto a sus coordinación administrativa, la Agenda Nacional de Riesgos

[Se] produce anualmente como resultado de la agenda anual y los riesgos de la nación, es aprobada por el Presidente de la República en el seno del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) Para su integración toma en consideración tanto el entorno nacional como el internacional, así como las aportaciones de las dependencias que lo integran con base en los lineamientos establecidos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa para la Seguridad Nacional. <sup>207</sup>

En suma, la Agenda Nacional de Riesgos es el documento donde se integran las acciones a realizar, y donde se anotan riesgos, amenazas y vulnerabilidades, con el fin de proteger, planificar y organizar el trabajo del CISEN, en ella se delimitan escenarios estratégicos y políticas públicas de seguridad e inteligencia.

---

<sup>206</sup> CISEN, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en <http://www.cisen.gob.mx/intQueEs.html>, revisado julio de 2016.

<sup>207</sup> *Ibid.*, CISEN, en <http://www.cisen.gob.mx/intQueEs.html>, revisado julio de 2016.

## 4.7.1 Amenazas y Riesgos en la Agenda Nacional de Riesgos

A partir del sexenio de Peña Nieto, la Agenda Nacional se reforma, como corresponde a cada sexenio: “El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, propone 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”.<sup>208</sup>

Las amenazas a la Seguridad Nacional son fenómenos, acciones o actos hostiles e intencionales de otro Estado o agentes no estatales, que vulneren o ponga en peligro los intereses de la nación y perturben la Seguridad Nacional, ponga en peligro la integración de los estados de la nación o trate de debilitar al Estado mexicano. De acuerdo con lo que señala la Ley de Seguridad Nacional, las amenazas a la Seguridad Nacional, son actividades relacionadas con:

Espionaje, sabotaje, terrorismo (incluyendo actividades de financiamiento), rebelión, traición a la patria, genocidio, tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima. Actos tendientes a obstaculizar o neutralizar actividades de inteligencia o contrainteligencia. - Destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos. Interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano y actos que atenten en contra del personal diplomático. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, incluyendo la obstrucción de operaciones militares o navales contra la misma. Acciones tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación. <sup>209</sup> Los riesgos a la Seguridad Nacional son internos, se deben a intentos de desestabilizar por situaciones diversas –políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, por desastres ocasionados por fenómenos naturales que perjudiquen a la población, la incomunique o deje aisladas, desastres provocados por la negligencia del hombre, epidemias de difícil contención, que se puedan convertir en alguna contingencia contra la Seguridad Nacional–, por lo que la Agenda Nacional de Riesgos se actualiza dependiendo de hechos coyunturales y es aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional.<sup>210</sup>

Cuadro 6: Diferencia entre amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional.

---

<sup>208</sup> Cfr., *Op. Cit.*, CISEN, en <http://www.cisen.gob.mx/intQueEs.html>, revisado julio de 2016.

<sup>209</sup> Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, Cámara de Diputados, México, consultada 22 de agosto de 2016, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

<sup>210</sup> Consejo de Seguridad Nacional en <http://www.cisen.gob.mx/snSSNacTema1.html>. Revisado, julio de 2016.

Tema	Amenazas	Riesgos
Definición:	Se encuentran definidas en la Ley de Seguridad Nacional y son de carácter permanente.	Se definen en la Agenda Nacional de Riesgos por el Consejo de Seguridad Nacional tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional. Se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales.
Efectos:	Motivan la autorización de intervención de comunicaciones privadas por parte del Poder Judicial de la Federación, además de orientar las acciones y políticas en materia de Seguridad Nacional.	Orientan la ejecución de la política de Seguridad Nacional desde un punto de vista estratégico sobre la probable ocurrencia de hechos o fenómenos que tengan la capacidad de vulnerar la Seguridad Nacional.
Orientación	La noción de las amenazas a la Seguridad Nacional parte de una noción táctica y operativa, orientada a contener, neutralizar o desactivar.	La perspectiva de los riesgos es estratégica, centrada en la disuasión y en la prevención. 211

#### 4.8 Servicios de Inteligencia Militar: Fuerzas Armadas

##### 4.8.1 Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018.

El Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018, fue realizado de acuerdo con lo establecido en el artículo 26, inciso A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, sustentado en un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán los programas de la Administración Pública Federal. (PSDN)

El sistema de planeación del gobierno es el programa para conserva la estabilidad democrática del país, en el cual se debe de proteger y privilegiar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, preservar el Estado de Derecho y reorganziar el sistema penal con el Sistema de Juicios Orales

El marco legal de El Programa Sectorial de Defensa Nacional es el que a continuación se detalla:

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 89, fracción VI, en el cual se faculta al Presidente de la República a preservar la Seguridad Nacional, para la estabilidad interior y la defensa exterior de la federación, de dicho artículo resultan dos vertientes de la Seguridad Nacional: una que es del orden interior y otra que es para la defesan exterior de la federación, aunque en ninguna se precisan.

En la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, artículo primero, se encomienda defender la independecia y la soberanía de la nación, garantizar la seguridad interior, auxiliar en el Plan DNIII a la población en casos de emergencia y en caso de desastre,

---

211 CISEN, “Seguridad Nacional. Amenazas y Riesgos”, Secretaría de Gobernación, Gobierno de la República.

mantener el orden, auxiliar a las personas, resguardar sus bienes y ayudar a la reconstrucción de las zonas afectadas.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en el artículo 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional se le faculta para la protección de la seguridad interior y la defensa de la Seguridad Nacional.

Los objetivos del Programa Sectorial se fundamentan en los documentos legales que se detallan y explican grosso modo:

En la Ley de Seguridad Nacional, artículo 3 que dice: Seguridad Nacional son las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, en los cuales se debe proteger contra riesgos y amenazas a la nación, preservar la soberanía e independencia nacional, mantener el orden constitucional, la unidad de los estados integrantes de la federación y la defensa legítima del Estado mexicano. En el artículo 12 establece al “Consejo de Seguridad Nacional que se encuentra conformado 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, el cual es el encargado de elaborar el Programa de Seguridad Nacional del Estado mexicano, el cual se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo de cada gobierno.

De acuerdo con lo dispuesto el artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley del Servicio Militar, en sus artículos 1, 2 y 3, se declara obligatorio y de orden público el servicio de las armas para todos los mexicanos por nacimiento o naturalización, las instancias educativas de las Fuerzas Armadas participarán en la formación del personal capacitado para enfrentar las armas.

Los artículos 14, 16, 21, 27, 73 y 85 de la *Ley de Protección Civil* establecen que el Sistema Nacional es un conjunto orgánico que establece las relaciones con las dependencias y los estados y los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial para efectuar la coordinación en materia de protección civil. El Sistema Nacional se encuentra integrado por todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. En situación de emergencia se realizará la función prioritaria de protección civil y se hará del conocimiento de las Fuerzas Armadas para el auxilio de la población.

Además de las leyes que sustentan el Plan Sectorial, se considera de suma importancia revisar la normatividad aplicable a las Fuerzas Armadas, para promover la actualización del marco legal, y facultarle, para que las misiones y encomiendas que el contexto nacional de violencia que se vive en el país exige, las pueda cumplir a cabalidad.

La Defensa Nacional implica realizar una serie de acciones, tener recursos y medios que el Estado debe garantizar para la defensa de la integridad, independencia y soberanía de la Nación, prevenir o eliminar las amenazas tradicionales y emergentes, riesgos y desafíos que procedan del ámbito externo e interno, y de esta forma contribuir a la estabilidad.

De acuerdo con los factores expuestos cabe decir que la Defensa Nacional y la Seguridad Interior, requieren de un marco jurídico, donde quede claro su quehacer, facultades y atribuciones. Disponer del marco que las legitime dará certidumbre legal y administrativa, ello implica acciones e instituciones donde participen militares y civiles, en el trabajo de proteger los Derechos Humanos y la certidumbre de que las actividades militares en apoyo a la ciudadanía.

A lo anterior se debe incluir el Sistema de Inteligencia Militar, para integrarlo con otras instancias de seguridad y promover una Ley de Inteligencia del Estado Mexicano, que

tenga plena armonía con la legislación vigente, con la finalidad de trazar estrategias de prevención y mecanismos de coordinación, para generar políticas públicas de protección.

Con el nuevo esquema de justicia penal, propuesto, se debe brindar capacitación al personal del Servicio de Justicia Militar, porque prevalece la jurisdicción civil sobre la militar, ya que las resoluciones emitidas por los órganos de procuración y administración de justicia castrense, son recurribles en todas sus etapas procesales ante los tribunales de la federación, a través del Juicio de Amparo.

Junto con las gestiones descritas,

[Se] debe cubrir el territorio nacional, mediante una División Territorial Militar que responda a necesidades de orden interno, acerca de factores de índole político, económico y social, que ayuden al control y protección integral de la nación. No se debe olvidar que el país tiene 12 Regiones Militares, que agrupan 46 Zonas Militares, que se dividen en Sectores y Subsectores Militares, esta organización implica la cobertura del Espacio Aéreo, que se encuentra desplegado en cuatro Regiones Aéreas y 18 Bases Aéreas Militares, incluida la protección de aguas territoriales.<sup>212</sup>

Las autoridades civiles, ante la situación que enfrentan, han solicitado la participación de las Fuerzas Armadas para realizar tareas de apoyo en funciones de Seguridad Pública, la protección de instalaciones estratégicas, la Seguridad en la Franja Fronteriza, y protección social con la aplicación del Plan DN – III – E.

Para fortalecer las estrategias de seguridad, se torna necesario privilegiar la generación de inteligencia orientada a resultados, evitando el empleo desproporcionado de la fuerza, que conlleva un elevado riesgo de confrontación y violencia, por lo que se solicitaría fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar con recursos humanos capacitados y apoyados con tecnología de punta.

El Presidente de la República, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, emitió la siguiente directiva en materia de Defensa Exterior, fortalecer la identidad y la unidad nacionales, preservar la soberanía e independencia y salvaguardar el territorio nacional; mediante un planeo conjunto de las tres Fuerzas Armadas, elaborar la Política Nacional de Defensa y actualizar el Plan Militar de Defensa Nacional.

#### *4.8.2 Programa Sectorial de la Marina 2013-2018*

El Programa Sectorial de la Secretaría de Marina 2013-2018, fue realizado con la finalidad de tener el propósito de tener una política nacional de protección de los objetivos nacionales de proteger las aguas y tierra:

Incrementar las capacidades tecnológicas; fortalecer el Sistema de Inteligencia Naval; modernizar la flota aeronaval; equipar a las unidades de Infantería de Marina y modernizar su infraestructura; reestructurar el Sistema Educativo Naval; continuar con el Programa de Construcción Naval; reforzar los sistemas de vigilancia, detección y comunicaciones; reestructurar el marco jurídico sobre la definición de la autoridad marítima nacional;

---

<sup>212</sup> Secretaría de Gobernación, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018*, Diario Oficial de la federación, Presidencia de la República.

cubrir las vacantes de la planilla orgánica de la SEMAR e incrementar la eficiencia de la administración del recurso humano para mantener en alto la moral del personal. 213

La Marina Armada de México, tiene el objetivo principal de utilizar el poder naval para la protección, defensa y permanencia del Estado Mexicano, en el cual debe salvaguardar la paz, independencia y soberanía nacional, privilegiando que se garantice la Seguridad Nacional, vigilando los mares territoriales y protegiendo el medio ambiente marino. También tiene la misión de consolidar los servicios de Inteligencia e identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas, para contribuir a la Seguridad Nacional; en el cual se fortalecería el Poder Naval de la Federación.

La Secretaría de Marina debe estar siempre preparada para la defensa del país, se deben tomar en cuenta los entornos estratégico, operacional y táctico, integrados bajo una sólida doctrina, aparejada con la logística y orgánica naval. Para lograrlo se propone para la Marina lo siguiente.

El Sistema de Inteligencia Naval: propone la creación de Centros Regionales de Inteligencia Naval, dotándolos del equipamiento necesario para el desempeño de labores de inteligencia que favorezcan el intercambio de información interinstitucional, fortaleciendo el desarrollo profesional e incrementando las fortalezas en materia de ciberseguridad, así como la implementación de un sistema de vigilancia aérea, marítima y terrestre, que contribuya con la seguridad de nuestras fronteras.<sup>214</sup>

La posición geoestratégica de México es privilegiada, por tener dos mares territoriales que proteger, geopolíticamente tiene frontera con tres países, la principal y más grande con los Estados Unidos de Norteamérica. Por tales razones, el mantenimiento del Poder Naval de la Federación debe contribuir en la defensa marítima del territorio e intereses nacionales, preservar la soberanía y garantizar el libre tránsito marítimo en apoyo a las actividades de Seguridad Nacional.

## **4.9 Servicios de Inteligencia militar**

### *4.9.1 Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina*

En el *Atlas de Seguridad y la Defensa de México* se menciona que las Fuerzas Armadas de México se han adaptado a los desafíos actuales, el crimen transnacional, la delincuencia organizada y el narcotráfico; el lavado de dinero, la trata de personas, el tráfico de personas, el cruce ilimitado de migrantes, y también los efectos del cambio climático, como son huracanes, tornados, tormentas torrenciales, entre otros fenómenos naturales.

Considerando que el país tiene una extensión territorial de 1, 964, 375 km, dos mares – el Océano Pacífico y el Golfo de México–, cuya extensión marítima suma de 3, 148, 920 km, la misión a proteger es extensa, por lo cual las fuerzas armadas, han iniciado un proceso de modernización, programas de expansión y reequipamiento para fortalecer su presencia en tierra, aire y mar.

Al respecto, es de suma necesidad destacar que la reestructuración de la Infantería de Marina debe incluir la posibilidad de realizar funciones de policía marítima en la costa, puertos y en el territorio nacional –Zacatecas, Coahuila, Nuevo León y Morelos–, y

---

213 *Cfr.* Gobierno de la República, Programa Sectorial de la Secretaría de Marina 2013-2018, México, 2013.

214 *Ibíd.*

operaciones de Fuerzas Especiales (FES) de alto impacto en el centro de México. Al respecto la Armada emprendió grandes programas contributivos que incrementaron la presencia de la fuerza en los puertos, costas y fronteras del territorio nacional:

- En los puertos se firmaron convenios con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y con el Sistema de Administración Tributaria (SAT), orientados a crear los centros Unificados para la Atención de Incidentes Marítimos y Portuarios (CUMAR). Estos han permitido ejercer mayor control sobre los puertos mexicanos. 215
- En las costas se fortaleció la presencia mediante el establecimiento del sistema de Estaciones Navales de Búsqueda y Rescate (ENSAR), con embarcaciones y aeronaves, aumentando la cobertura del Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marino (SAR), también se incrementó el radio de acción de la vigilancia costera, de forma similar a la de un servicio de guardacostas con funciones de policía marítima. 216
- En la frontera sur, la construcción de Estaciones navales avanzadas (ENA).217
- Respecto de la aviación naval se amplió el número, tipo y capacidades operacionales de unidades aeronavales.218
- Se adoptó un sistema de comunicación de guerra centralizada mediante redes (network – centric warfare), lo que interconecta unidades de superficie (embarcaciones), aéreas, costeras y terrestres dentro de un solo sistema que permite a las fuerzas tener conocimiento de su localización y la de sus compañeros en tiempo real, para ser más eficientes mediante mayor coordinación.219

Con la modernización de las fuerzas armadas, junto con elementos del ejército, de la Policía Federal y de la Secretaría de Marina hasta el año 2014 se ha podido rescatar a personas, que habían sido privadas de su libertad, además se capturaron cabecillas de la delincuencia organizada que se dedica al secuestro, violación, asesinato y extorsión.

El presidente Peña Nieto acompañado por los secretarios de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos Zepeda y de Marina, Vidal Francisco Soberón Sanz, dijo que la seguridad no distingue el origen partidario de cada gobierno, sino que convoca a asumir de forma conjunta esta responsabilidad. Habló en las instalaciones del ejército en Morelos, afirmó que los actos que vulneran las libertades o lesionan el Estado de Derecho, tienen la protección del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, siendo un firme respaldo institucional para asegurar el respeto a la ley y recuperar la paz y la tranquilidad.

El presidente mencionó, que a nivel nacional la coordinación y colaboración interinstitucional ya han mostrado su eficacia, la cual se refleja en la reducción de delitos como homicidios, secuestros o extorsiones. Recordó que en esta administración se han construido seis cuarteles de la Defensa Nacional y cinco más están en proceso de edificación, además llamó a las fuerzas armadas a continuar su labor para reducir los índices de violencia y delitos que lastiman a la población, continuar con su misión de fortalecer el Estado de Derecho y contribuir a lograr un México en paz. Convocó a los

---

215 Cfr. Eduardo, Zarauz Chávez. *México y Perú: posibilidades conjuntas desde una visión Geopolítica*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014, pp. 288-289.

216 *Ibíd.*

217 *Ibíd.*

218 *Ibíd.*

219 *Ibíd.*



mandos militares a redoblar el paso, a mantenerse firmes en la estrategia, a perfeccionarla y mejorarla para reducir “aún más” los delitos.

Han pasado casi nueve años desde que el ex presidente Calderón inició la Guerra contra el Narcotráfico, en la cual el total de efectivos muertos y heridos en ese lapso, suman mil 776 hasta mayo de 2015, muestra a un ejército en combate sin tregua. Los datos de la SEDENA dan cuenta de una milicia en operaciones, que mantiene fuera de seis cuarteles, como parte de la Campaña Permanente Contra el Narcotráfico y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos. El resultado 458 muertos y mil 318 heridos.<sup>220</sup>

El General Brigadier de Justicia Militar; José Carlos Beltrán considera que el ejército realiza acciones de seguridad porque “alguien no hizo su trabajo, tal es el caso de los directores y jefes de policía, gobernadores o presidentes municipales. Señaló que es incorrecto decir que existe una militarización en materia de Seguridad Pública”.<sup>221</sup>

En tiempos recientes, a mi juicio, se ha distorsionado el termino de militarización, los medios de comunicación usan el concepto para explicar la situación de emergencia, de seguridad que se vive en el país. En todo caso militarización significaría que las Fuerzas Armadas han tomado el mando y el control de las acciones de seguridad del país, eliminando la acción de la Policía Federal y estatales, pero no es así, pues el papel del ejército y de la marina es de colaborar en las acciones de seguridad pública, en determinadas zonas de país, por un tiempo limitado, debido a que las corporaciones policíacas estatales o municipales han sido insuficientes o incapaces de controlar la incidencia de delitos.

Las Fuerzas Armadas están cumpliendo su misión de custodiar la Seguridad Nacional, protegiendo a los estados de la federación y la soberanía interior, en contra de la delincuencia organizada que tiene controladas zonas del país, y sólo a petición expresa del Presidente de la República pueden actuar en cuestiones de seguridad pública.

Después de revisar la legislación, las funciones y las acciones que realizan las fuerzas de seguridad e inteligencia en México, cabe mencionar que “el estado más peligroso del país, en la lucha contra la delincuencia organizada es Tamaulipas, en la cual están asentados Los Zetas, que han asesinado a 32 militares. Motivo de reflexión sería preguntarse por qué. Aunque Jalisco no se queda atrás, el testimonio siguiente da cuenta lo que sucede.<sup>222</sup>

El ataque con un misil antiaéreo que derribó un helicóptero Cougar 725 de la Fuerza Aérea Mexicano, el pasado 1 de mayo del 2015 exhibió la vulnerabilidad del ejército, cuando el Cártel Jalisco Nueva Generación derribó con un misil tierra – aire el helicóptero Cougar 725 de la Fuerza Aérea Mexicana, entre los municipios de Villa Purificación y Casimiro Castillo. En el ataque murieron 11 militares, por agresión de arma de fuego.<sup>223</sup>

---

<sup>220</sup> Jorge Carrasco Arraizaga y Noé Zavaleta. “Por cientos, las bajas de guerra”. *Proceso*, No.2024, 16 de agosto de 2015, p. 38.

<sup>221</sup> Julián Sánchez y Dennis García. “Ejército participa en seguridad, porque alguien no hizo su trabajo: General”. *El Universal*, Sección Nación, 12 de marzo de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/i6Pj3o>

<sup>222</sup> Jorge Carrasco Arraizaga y Noé Zavaleta. *Op. Cit.*

<sup>223</sup> *Ibid.*, pp. 37-39.

El ejército ha seguido en el combate frontal contra la delincuencia organizada, cumpliendo funciones de seguridad pública, para lo cual no están entrenados, además de que los grupos delincuenciales cada día tienen mejor armamento, y cada día son más peligrosos. Al respecto, encontramos en un informe de SEDENA que "...se han reportado 22 militares desaparecidos en lo que va del gobierno de Peña Nieto, mientras otros 11 fueron privados de su libertad por bandas ligadas al crimen organizado y después encontrados sin vida, sostiene un informe de la Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>224</sup>

El informe confidencial, de la sedena de 2015, relata las averiguaciones previas de la Procuraduría General de la República, cuando los militares y marinos han participado en campañas de detención de jefes de la delincuencia organizada, como Martín Beltrán Coronel, sobrino de Ignacio Nacho Coronel, narcotraficante del cártel de Sinaloa. La SEDENA indica que las labores de patrullaje y participación de militares en operativos de ubicación, detención y captura de integrantes y operadores de bandas criminales ponen en riesgo a los elementos de tropa, oficiales y mandos del Ejército Mexicano, quienes de manera valiente arriesgan su vida para salvaguardar la seguridad de la nación.<sup>225</sup>

Con los datos oficiales, se puede decir que, hasta abril del 2015 se registró el secuestro de seis efectivos del ejército, que después fueron liberados con vida. Respecto de los datos vertidos, cabe mencionar que la Secretaría de la Defensa Nacional tiene 22 mil elementos, de los cuales, al menos 4000 mil están desplegados en el país, desarrollando acciones contra el crimen organizado y el narcotráfico. Relacionado con estas cifras se dice lo siguiente.

Los primeros cuatro soldados desaparecidos en la actual administración se reportaron en el municipio de Fresnillo, Zacatecas, durante un repunte de violencia en esa entidad, protagonizada por agrupaciones rivales de la delincuencia. Los otros 18 militares fueron reportados desaparecidos en Jalisco, Chiapas, Tamaulipas, Guerrero, Veracruz, Michoacán, Guanajuato y Estado de México, entre 2013 y 2014, mientras los elementos castrenses se encontraban francos, es decir, en sus descansos y vestidos de civil.<sup>226</sup>

A lo expuesto es insoslayable mencionar que "los soldados secuestrados –y después encontrados sin vida– fueron reportados en Jalisco, Tamaulipas, Morelos, Sonora, estado de México, Querétaro, Veracruz, Michoacán y Guerrero. Según la SEDENA, los militares, víctimas de secuestro pertenecieron a unidades operativas, el cuerpo de caballería de defensas rurales, incluida la caballería motorizada, batallones de infantería, de comunicaciones especiales, de fuerzas especiales, de la división de ingenieros, de

---

224 Alfredo Méndez. "Con Peña Nieto se ha reportado la desaparición de 22 militares". *Seguridad, justicia y paz*, 6 de mayo de 2015, Consejo ciudadano para la seguridad pública y justicia penal. AC. 225 *Ibid.*

226 *Cfr.*, Jorge Carrasco Arraizaga y Noé Zavaleta. *Op. Cit.* pp. 37- 39.

guarniciones e incluso de enfermería, administración o intendencia”. 227

A pesar de las bajas de los integrantes del ejército, no es una tasa significativa, debido a que van acompañados de elementos de la Secretaría de Marina y la Policía federal, además de salir de campaña con estrategias de defensa instrumentadas con el conocimiento de la región y un mapa de la delincuencia organizada.

Cuando inició el sexenio en 2012, la Secretaría de la Defensa Nacional

[Compró] equipo de espionaje e inteligencia con valor de 5 mil millones de pesos, capaz de intervenir teléfonos móviles, espiar mensajería instantánea, extraer mensajes de texto, correos electrónicos, lista de contactos, fotografías, operar cámaras de manera remota y activar el micrófono, para escuchar a las personas. Otros de los equipos comprados por la Defensa permiten la obtención de imágenes, a través de paredes. De marzo de 2011 a marzo de 2012, la SEDENA pagó casi 5 mil millones de pesos para la adquisición de los equipos por adjudicación directa a una sola compañía, Security Tracking Devices, S.A de C.V, con sede en Jalisco, de acuerdo con copias de los contratos. De acuerdo con la información recabada, este grupo de funcionarios militares utilizan esta tecnología para ejecutar diversas tareas. Otra parte del equipo adquirido es operado por la SEDENA, encargada de labores de inteligencia, que es la Sección Segunda del Estado Mayor de la Defensa Nacional.<sup>228</sup>

En el marco de la modernización del ejército, se compró equipo de inteligencia, para cumplir misiones asignadas a la procuración de la Seguridad Nacional. El equipo técnico y tecnológico comprado serviría a la modernización del instituto armado, para tener herramientas para cumplir la misión y el objetivo de protección de la seguridad del país. Dicha tecnología tiene la capacidad de amplitud de satelital para captar la señal de teléfonos ubicados.

Relacionado con el presidente “Peña Nieto, respondió a las críticas, y reafirmó que seguirán en la calles, en el combate a la delincuencia durante el resto de su sexenio y delineó el concepto de “seguridad interior” como responsabilidad que cumplen 66 mil elementos que diariamente recorren el territorio nacional”.<sup>229</sup>

El presidente defendió la labor coadyuvante de las Fuerzas Armadas, en la Seguridad Pública, debido a que su labor protegió la Seguridad Interior, apoyándose en el ejército y la marina, para custodiar la seguridad. La definición del Presidente, es una petición que tienen los altos mandos de las Fuerzas Armadas desde el pasado sexenio, cuando inició la guerra contra el narcotráfico, que se construya una Ley de Seguridad Interior, en la cual se establezcan funciones legales en seguridad pública y se ofrezcan garantías, pero dicha ley permanece en la congeladora del Congreso de la Unión.

La iniciativa realizada por la Secretaría de la Defensa Nacional, denominada Ley de Seguridad Interior, propone un nuevo marco normativo para las fuerzas armadas en labores de seguridad y

227 Alfredo Méndez. *Op. Cit.*

228 “Acusan a SEDENA de comprar equipo para espionaje”. *Universal y Grupo Reforma, Seguridad, justicia y paz*, Consejo ciudadano para la seguridad pública y justicia penal, AC, 17 de julio de 2012.

229 Julián Sánchez y Dennis García. *Op. Cit.*

vigilancia en el territorio nacional. Establece protocolos, normas y reglas de conducta para los militares que participen en estas acciones y define los límites responsabilidades de su actuación e interacción con la población civil. Justamente unos días antes, el Secretario de Defensa, general Salvador Cien Fuegos, insistió en la necesidad de que se atendiera el reclamo de las fuerzas castrenses para evitar la incertidumbre jurídica y constitucional en su actuación en una labor para lo cual no fueron capacitados, ni está en el origen de sus facultades constitucionales.<sup>230</sup>

#### **4.10 La funcionalidad del uso de la inteligencia**

El concepto “inteligencia” tiene su acepción en la custodia de la seguridad del país, pero ha sido utilizada para la creación y manipulación de información, para corregir errores, la detención de elementos peligrosos y la seguridad del Estado, pero decirlo así es ambiguo, se debe especificar el uso de los aparatos de inteligencia en la protección de la nación, la custodia de la figura presidencial, la vigilancia de elementos perniciosos, o de movimientos sociales, que desborden su actividad hasta convertirse en una amenaza.

Es necesario definir la vocación de actuación del Estado mexicano en términos de cómo estructura su seguridad, analizar objetivos de la nación, factor principal de protección que es la soberanía nacional, además de la no intervención de gobiernos extranjeros en los asuntos internos del país.

Por tanto, los servicios de inteligencia tienen que desplegarse para recopilar, detectar, información y analizarla para identificar fallas, que pudieren atentar contra la estabilidad o seguridad del Estado y combatir la situación desestabilizadora. Es así que la inteligencia, análisis y creación de modelos de crisis, sirva para la toma de decisiones.

Cabe destacar que el uso de la inteligencia se utiliza para información relevante, formulación de instrumentos en los cuales se deben llevar de acuerdo con intereses de Seguridad Nacional, además de generar la planeación necesaria que conlleve a la protección de las amenazas y utilizar la contrainteligencia como medio de infiltración para la obtención de información.

Leonardo Curzio, comentó que la inteligencia debe tratarse como método, con propósitos edificantes, tener una estatura pública decorosa. Para ello, los aspectos deben arraigarse socialmente: La labor de inteligencia es necesaria para la supervivencia de un régimen democrático; El acuerdo político sobre las agendas de trabajo y las prioridades de inteligencia; El control sobre el órgano de inteligencia; Una comprensión general de la importancia y los alcances de la ley de inteligencia; Los secretos oficiales, y La profesionalización de la labor de inteligencia. <sup>231</sup>

Aquí cabe mencionar que no hubo ley en la materia hasta 2005, por lo que no aplica el punto cuatro; de los puntos del uno al tres y el cinco se tratan en forma discrecional de

---

<sup>230</sup> José María García. “Seguridad ciudadana y la Seguridad Nacional en México: hacia una marco conceptual”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. XLVII. No. 194, México, UNAM, mayo – agosto. 2005.

<sup>231</sup> Curzio Gutiérrez, 2007:107-109.

acuerdo con el presidente de la República y al secretario de Gobernación en turno, en tanto que se realizó una profesionalización, pero desde la década de los ochenta”. 232

En la revisión acerca del uso de la inteligencia, se tienen en cuenta cuatro aspectos: “Funciones de los mecanismos de inteligencia. Papel del aparato burocrático que toma decisiones en materia de Seguridad Nacional. Definición de los rangos que conciernen a dicha seguridad. Consideración de los grupos que podrían evaluar el desempeño de los dos primeros”. 233

Las funciones, de los mecanismos de inteligencia es tener conocimiento para tomar decisiones de las acciones a seguir, detener, contener, eliminar o inmovilizar al enemigo. Además, el papel del aparato burocrático en la toma de decisiones, se debe manejar en dos vertientes, la primera es la prevención, donde los aparatos de inteligencia deben recopilar información necesaria y analizarla, para actuar a tiempo antes de que se convierta en un riesgo; y ante hechos consumados, las instituciones de actuar con la capacidad de responder con eficacia y eficiencia para que prevalezca la estabilidad del Estado.

Respecto de definir rangos, concernientes a seguridad, el Estado les determina estructurando y definiendo la Seguridad Nacional, con base en actividades de inteligencia que generen información para que las instituciones realicen su labor de resguardo.

La consideración de grupos a evaluar el desempeño de mecanismos de inteligencia y el aparato burocrático, se debe conducir acordes con la política de Seguridad Nacional, y objetivos nacionales, para coordinarse con los servicios de inteligencia, para neutralizar y contener peligros, riesgos, amenazas que pongan en contingencia la Seguridad Nacional.

La actividad de los servicios de inteligencia es producir información específica, para producir análisis de coyuntura y prospectiva, con las intención de tomar decisiones, en el ámbito gubernamental, servicios de inteligencia, y a nivel político para que las decisiones se conviertan en acciones de protección de la Seguridad Nacional.

Cabe destacar que antes de decidir si un asunto es un peligro, el diagnóstico y la lista de los actores, son determinantes de la posición que ocupan a nivel político, social, al interior de un movimiento social, disidente, estudiantil, sindical, político, con lo cual se determina su influencia –además del poder para conocer la influencia que puede tener-. El parámetro del diagnóstico siguiente es el análisis de dicho movimiento, analizar la capacidad de influencia, donde se gestionan sus recursos, la relación con otros movimientos sociales, la capacidad de movilidad al interior de un estado o la relación de influencia hacia otras regiones del país.

Con el primer diagnóstico es posible responder, si se trata sólo de un movimiento social, y, el tiempo de existencia de cuánto durará. La categoría siguiente es determinar las circunstancias del movimiento social –se radicaliza y se transformara en un movimiento disidente, que ponga en riesgo la paz pública-, o su evolución se torna en grupo de presión con demandas específicas difíciles o posibles de resolver por parte del gobierno federal. En los cuales los servicios de inteligencia tendrían que desplegar el área de contrainteligencia para realizar actos de infiltración.

En el diagnóstico se determina si el actor es nacional o extranjero, relaciones políticas, económicas, con el crimen organizado, con agentes externos o de guerrilla que tiene, con esto se establece el nivel de peligrosidad que representa.

---

232 Alejandro, Martínez Serrano. “Tres momentos para entender la Seguridad Nacional de México”. *Revista Col. San Luis*, Vol.4, No.7, San Luis Potosí, ene. /jun. 2014, pp. 7-8.

233 Eduardo A Bohórquez y Juan Pablo Soriano. “Inteligencia y Seguridad Nacional en México”. Periódico: *Este País*, No. 46, Enero de 1995.

Es por tales condiciones que los servicios de inteligencia –previo diagnóstico–, deben determinar si son una amenaza o riesgo y actuar según las circunstancias, determinando los márgenes de acción para que la inteligencia empiece a actuar en el procesamiento de la información para generar documentos de análisis.

Pero cuando la inteligencia es incapaz de discernir el patrón de comportamiento de aliados, adversarios o enemigos, el resultado con frecuencia es una sorpresa. Significa que el análisis fue incapaz de generar hipótesis relevantes o que se cometió un error en el proceso de verificación. La posibilidad de generar una sorpresa siempre existe y es la parte débil del conflicto. 234

El uso de la inteligencia debe generar conocimiento del fenómeno acontecido –asunto, actor, movimiento del cual se está investigando–, con la recepción de la información sobre la cuestión, para poder analizar la inteligencia y crear escenarios con posibilidades de que suceda el hecho, se incremente, estalle o genere descontrol.

Un aparato de inteligencia para obtener información debe ser discreto, tener la posibilidad de que la información tiene en alerta sus centros de inteligencia pero para la protección de las instalaciones estratégicas y la vigilancia a la guerrilla.

En análisis de la inteligencia permite establecer juicios objetivos (contrastando hipótesis contra evidencia) y a partir de ellos discernir las vías para generar y aprovechar una ventaja en cada situación particular. Esos hallazgos se transmiten al tomador de decisiones en forma de argumentos, donde se deje en claro al usuario todo lo que se sabe y todo lo que se ignora, siempre que sea relevante a la toma de la decisión.235

---

234 Cfr. Mario Vignettes del Olmo. “La ventaja legítima en el análisis de inteligencia”. *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, p. 260

235 *Op. Cit.* p. 66.



## **CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD NACIONAL, A TRAVÉS DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA. AÑOS 2014-2016**

El gobierno de Enrique Peña Nieto está tratando de paliar el aparente desastre –en materia de servicios de inteligencia–, que dejaron los gobiernos panistas en los últimos 12 años: falta de presupuesto, personal inexperto, investigaciones abandonadas, inexistencia de estrategias de largo plazo. 236

A su llegada, el presidente Peña Nieto enfrentó los retos de la administración –relacionados con los Servicios de Inteligencia que Felipe Calderón utilizó para uso político, quien no se ocupó de proteger a la nación, a los intereses del Estado, ni de la defensa de la nación–, con dichas circunstancias el planteamiento del gobierno de Peña Nieto fue reorganizar y fortalecer los servicios de inteligencia, ya que existía debilidad institucional en dichas áreas, porque fueron minadas para dejarlas como servicio de espionaje político

Debido a las circunstancias descritas:

[El] Centro de Investigación y Seguridad Nacional carecía de infraestructura para la investigación, registro y localización de grupos delictivos y narcotraficantes. Los funcionarios del nuevo gobierno, en la entrega–recepción del CISEN encontraron que había personal sin experiencia en el tema, archivos incompletos, falta de seguimiento a grupos y personas consideradas de riesgo a la Seguridad Nacional, y una parálisis casi total de las actividades de espionaje gubernamental.237

Ante las carencias institucionales, la nueva administración contrató agencias de espionaje privado, que ayudaron en la misión de reestructurar los servicios de inteligencia, y también a personal capacitado –que había emigrado a secretarías de seguridad de los estados, a la policía federal o a las agencias de seguridad privada–.

La lógica en la reorganización fue que los Servicios de Inteligencia se convertirían en un sistema de análisis y seguimiento a la delincuencia organizada y narcotráfico, por medio de: mapear las áreas de influencia, rutas de transporte, distribución de drogas y mercancías ilegales, garantizar la protección, seguridad e integridad de la población, y evitar zonas de ingobernabilidad provocada por la delincuencia.

---

236 Jorge Luis Sierra. “Saliendo del desastre en los servicios de inteligencia” En *Voltairenet.org*. Consulta. julio 2016. Disponible en <http://www.voltairenet.org/article178152.html>

237 *Ibíd.*



El reto es aún mayor en la futura integración de los servicios de inteligencia civil, la militar y naval podrían contaminarse de las viejas prácticas de espionaje político y mantener la opacidad que las ha caracterizado históricamente, además podrían ser predominantes en la comunidad de inteligencia e impedir el desarrollo adecuado de las agencias civiles, situación que podría afectar el equilibrio entre las agencias de la Seguridad Nacional mexicana y origen una militarización del espionaje mexicano.<sup>238</sup>

El gobierno de Enrique Peña Nieto elaboró un documento rector para impulsar la política de Seguridad Nacional, donde propone coordinar el trabajo de las dependencias federales a través de diferentes sistemas que se retroalimentan, para ello postula la creación de un Sistema de Seguridad Nacional y un Sistema de Inteligencia. Esto, al implementarse supuso que potenciaría la acción de las diferentes instituciones que actúan de forma individual, sin coordinación y comunicación entre sí. <sup>239</sup>

Para mejorar el trabajo, reforzar las herramientas de inteligencia, espionaje y combatir la delincuencia organizada, el presidente Peña Nieto programó un presupuesto para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional de \$16 mil 532 millones de pesos que se destinó para los rubros siguientes<sup>240</sup>:

- Equipo de comunicación especializada para prevención: 6 mil 232 millones 805 mil 640 pesos
- Equipo para recolección de información para coordinación: 5 mil 577 millones 572 mil pesos
- Equipo para recopilación de información en campo y de forense informática para el fortalecimiento del Estado mexicano: 2 mil 048 millones 666 mil 620 pesos.

En el Diario Oficial de la Federación se publicó el Programa para la Seguridad Nacional 2014–2018, el 30 de abril de 2014, donde se planteó la creación del Sistema Nacional de Inteligencia y que habría un trabajo coordinado –con un enlace común para unir capacidades y esfuerzos en términos de inteligencia y protección de la seguridad–, entre la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, las Fuerzas Armadas y el CISEN.

Otro de los programas impulsado durante el reciente gobierno de Peña Nieto aquel enfocado en la prevención de Seguridad Pública, diseño relacionado con el de 2012 “como alternativa a la estrategia de militarización intensiva del combate al crimen organizado, buscando atacar las raíces estructurales del problema, acercándose a la estrategia de construir comunidades frágiles, pero resistentes a los factores que coadyuvan al desarrollo de comportamientos delictivos, principalmente entre la juventud”.<sup>241</sup>

---

238 *Ibíd.*

239 Comisión Nacional de Seguridad, revisado julio, 2014.

[http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=7d1](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=7d1) )

240 Sebastián Barragán e Irving Huerta. Daniel Lizárraga, “El Cisen está de regreso”. En *Noticias MVS. Aristegui Noticias*, agosto 13, 2014.

241 Congreso de la Unión, “Reglamento de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, *Diario Oficial de la Federación*, revisado julio 2016.

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5360883&fecha=19/09/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5360883&fecha=19/09/2014)

**Cuadro 7: Plan de Seguridad Pública**

Seis líneas de acción:	Prevención del delito y otros programas de desarrollo social, Protección de Derechos Humanos, Reforma institucional judicial y policial, la creación de una fuerza de seguridad híbrida y la Gendarmería Nacional.
Gendarmería Nacional:	Permitir la retirada de las fuerzas armadas del papel de seguridad pública que han desempeñado. Será una fuerza de seguridad híbrida que combinará características de las fuerzas armadas y la policía. Dichas fuerzas de seguridad pública tradicionales carecen de la capacidad, competencia o recursos para lidiar con las amenazas a la seguridad que caen dentro de la brecha entre actores estatales externos y delinquentes comunes.
El plan divide al país en cinco regiones de seguridad:	El norte, que se divide en las regiones de Noroeste: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora. Noreste: Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luís Potosí y Tamaulipas. Oeste: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas. Central: Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Sureste: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Fuente: Angerthal, Steven. “El futuro de la Seguridad Nacional en México”. p. 320 – 321.

La planeación para la realización de la división regional, es para que los encargados de la seguridad pública estén comunicados, haya cooperación interinstitucional entre autoridades federales y estatales, ya que lo contrario, fue la principal debilidad del sexenio pasado, donde cada instancia de seguridad trabajaba por su cuenta y tenía desconfianza del otro, de compartir información, porque se tenía la precaución que no estuvieran infiltrados por la delincuencia organizada.

En el sexenio de Peña Nieto la planeación consiste en que –bajo el mando de un coordinador de la Policía Federal–, cada gobierno estatal debe vincularse y cooperar con la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de República, para que la policía federal, junto con las estatales, se coordinen en estrategias de seguridad regional.

Uno de los principales problemas, es que la delincuencia organizada extendió su poder e influencia en casi todo el país, por lo cual es necesaria la coordinación entre los órdenes de gobierno, para que las estrategias de seguridad se puedan intercambiar, y no se límite a cada región y estado, y los gobiernos estatales tomen en cuenta su papel de proveedores de seguridad pública.

Las organizaciones delincuenciales de otros países, son un punto de crisis para la Seguridad Nacional, debido a que se convirtieron en amenaza de seguridad nacional, ya que no respetan fronteras, ni la infraestructura de seguridad de ninguna nación, aunado a ello se han encontrado zonas donde policías estatales y municipales están mal pagadas, sin equipo y sin entrenamiento, que no están dispuestas a poner en peligro su vida para combatir a los delinquentes, quienes además de pagan bien su no intervención y están bien equipados.

La consolidación de todas las fuerzas de seguridad pública bajo el control de la Secretaría de Gobernación y la unificación de las

fuerzas policiales estatales y municipales en una misma cadena de autoridad suponen facilitar un cambio estratégico para darle prioridad a los delitos que afectan al ciudadano común.<sup>242</sup>

A partir del cambio de gobierno en Estados Unidos en enero de 2013, y por los requerimientos de la nueva administración en nuestro país, se transformó el programa de cooperación. Ahora se enfatizan las acciones conjuntas en el entrenamiento; el programa de prevención, y la reconstrucción de instituciones de justicia y policiales. En particular la Iniciativa Mérida "... contempla la adquisición de tecnología para el procesamiento de datos (tanto de asuntos criminales como de migración), técnicas de investigación, equipos para la detección de armas, explosivos, drogas y contrabando, capacitación"<sup>243</sup>.

### 5.1 Fin de acciones de Iniciativa Mérida

Aunque en los distintos programas de la Iniciativa en cuestión, hacia mediados de 2014, la prioridad fue respaldar la modernización del sistema de justicia y los programas de cohesión social.<sup>244</sup>

El programa de la Iniciativa Mérida en 2014, según el Departamento de Estado de Estados Unidos, le otorgaría a México, capacitación al personal de las instituciones del poder judicial -jueces, policías-, acerca de (1) la aplicación de la ley en el sistema acusatorio adversarial, (2) la profesionalización de las unidades anticrimen y antisequestro, (3) promoción de el respeto de los Derechos Humanos, programas de cohesión social-en comunidades pobres proclives a la delincuencia-. Y, a pilotos y mecánicos de aeronaves (4) entrenamiento, para cuyo propósito la Secretaría de Marina recibió (5) aviones CASA 235 de vigilancia marítima y escáner de rayos X para vigilar puestos de control.

Al respecto "la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) colaboró en conectar terminales de los satélites de comunicación, construyó un sistema de telecomunicaciones transfronterizo entre los dos países en las ciudades de la frontera, también capacitó a las fuerzas de seguridad pública, para intercambiar información acerca de actividades criminales e investigarlas".<sup>245</sup>

El proceso de capacitación incluyó la certificación de 14 centros correccionales y la creación de una academia para personal directivo de centros penitenciarios mexicanos, certificada por la American Correctional Association, establecida en Jalapa.

La relación con los Estados Unidos y sus servicios de inteligencia, fue explicado en el capítulo anterior, para reforzar la explicación de las repercusiones que tiene en el actual sexenio de Peña Nieto.

Además de la capacitación, la presencia del Pentágono en México fue directa, en el sexenio de Felipe Calderón, y con la firma de la Iniciativa Mérida, permitió la entrada de las agencias de inteligencia de Estados Unidos, que se llamaron las Oficinas Binacional de Inteligencia (OBI), en las cuales se instalaron el

242 Steven Argenthal. *El futuro de la seguridad nacional*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2013, pp. 325.

243 Miguel Ángel Valverde Loya. "¿Seguridad regional en la Iniciativa Mérida?". En Seminario México Discusión y análisis de política, 29 de noviembre de 2008. Disponible en:

<http://seminariomx.laoms.org/2008/11/seguridad-regional-en-la-iniciativamerida/>

244 Luis Hernández Navarro. "La APPO", *La Jornada*, 21 de noviembre de 2006. Disponible en: <https://goo.gl/LLyx1>

245 *Ibíd.*

Departamento de Justicia, de Seguridad Interior y del Tesoro, que se ubicaron a un costado de la embajada de Estados Unidos; además de que se abrieron tres oficinas más en Ciudad Juárez, en Tijuana y en la zona militar de Escobedo, Nuevo León. Con el presidente Peña Nieto, la relación con la agencia de seguridad de Estados Unidos en México, cambio, porque el equipo de transición descubrió que –la Administración para el Control de Drogas DEA y la Agencia Central de Inteligencia CIA–, realizaban labores de espionaje, cuando su entrada al país fue permitida para combatir el narcotráfico. Situación a la cual el presidente Peña decidió poner un alto, al comprobar que los agentes de la CIA manejaban los sistemas de interceptación de llamadas telefónicas, la internet y otro tipo de actividades de inteligencia: espionaje político.<sup>246</sup>

Ante la entrada de las agencias de investigación de Estados Unidos, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional presentó una queja, porque los sistemas de espionaje utilizaban un lenguaje cifrado y encriptado, diferente al usado en el país, y los agentes no tenían el código de desciframiento, por lo que estaban en desventaja, ya que la información circulaba entre agencias estadounidenses y la enviaban fuera del país. Aunque se sabía que la Embajada de Estados Unidos realiza espionaje con las OBIS éste se agudizó, avalado por el gobierno de Calderón en apoyo a la Iniciativa Mérida.

Peña Nieto modificó el marco legal para terminar con esa situación, retiró la licencia de trabajo a las OBIS en México, restringió a la Administración para el Control de Drogas (DEA), la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Buró Federal de Investigación (FBI), para crear una nueva estructura donde hubiere cooperación. Respecto de lo anterior, el Secretario de Gobernación, Osorio Chong y el Procurador de la República, Murillo Karam, limitaron al máximo las acciones de los agentes de la DEA en la PGR y del CISEN, para reestructurarlos acorde con el proyecto del nuevo gobierno.

#### *5.1.1 Nuevo marco bilateral de seguridad*

Desde la Secretaría de Gobernación se creó la “ventanilla única”, hubo nuevas reglas de cooperación con las instancias de seguridad de Estados Unidos, con base en un marco bilateral de seguridad y no de subordinación, para crear una agenda de combate contra el narcotráfico y el crimen organizado, en el marco de separarse de las agencias de seguridad de Estados Unidos, de la CIA, FBI, DEA y la Agencia de Seguridad Nacional (NSA).

El actual gobierno de Peña Nieto, realizó cambios significativos en la relación con Estados Unidos en términos de seguridad, al modificar y cerrar las puertas a la amplia colaboración que se había realizado en el sexenio anterior de Calderón, para lo cual centro en la Secretaría de Gobernación el paso de la información y la relación de las agencias estadounidenses en nuestro país.

La única vía reconocida, que la DEA mantiene en México, es la relación de cooperación con la Secretaría de Marina, encargada de la seguridad mexicana y que tiene el más alto nivel de confianza para los Estados Unidos. En el gobierno de Barack Obama se comenta que la Secretaría de Gobernación dio un trato preferencial

---

<sup>246</sup> “Espió EU hasta la cocina con Fox y Calderón”. Revista: *Proceso*. Sábado 13 Julio 2013.

al Buro Federal de Investigaciones (FBI) y a la Agencia Central de Inteligencia (CIA), en detrimento de la CIA.247

Pero otra vez, la nueva estructura o sistema de inteligencia del Gobierno de Peña Nieto y su cooperación con Estados Unidos se elaboran con la asesoría de especialistas estadounidenses, ex agentes de la CIA, del FBI, la DEA y la NSA:

Las empresas de seguridad contratadas para esta labor se coordinan directamente en la Secretaría de Gobernación y desarrollan los proyectos en colaboración con el CISEN. Esta asesoría le costará al país 5 millones de dólares, lo cual es mejor que permitir que Washington siga metiéndose hasta debajo de las sábanas”, dice a *Proceso* un funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores vía correo electrónico. 248

## 5.2 Desmantelamiento de Plataforma México

Dentro del aparato de interceptación telefónica de Plataforma México, de la desaparecida Secretaría de Seguridad Pública que se encontraban 600 equipos de escucha telefónica, para realizar el monitoreo para las investigaciones solicitadas.

El gobierno de Peña Nieto desmanteló la Plataforma, esta acción fue encabezada por el Comisionado Nacional de Seguridad, Manuel Mondragón, bajo las órdenes del Secretario de Gobernación Osorio Chong. Los equipos de escucha telefónica y las herramientas de inteligencia criminal fueron tomados por el CISEN para sus labores de inteligencia.

Este cambio del enfoque de protección del CISEN, propició las fallas en la seguridad de Michoacán, estado donde creció exponencialmente el Cártel Jalisco Nueva Generación.

En cambio, se incrementó de manera sobresaliente el espionaje no sólo en contra de actores políticos, económicos, sociales y periodistas, sino sobre secretarios de Estado. Varios miembros del gabinete han tenido acceso a transcripciones de las escuchas telefónicas que hace el CISEN de ellos, lo que revela que dentro del aparato de inteligencia civil y del gobierno peñista existen tensiones tan fuertes dentro del organismo, que está fluyendo la información de sus ilegalidades. Llevar el CISEN a ocuparse más del espionaje político que de los asuntos de Estado, a decir por los resultados públicos.249

Las modificaciones al marco legal en labores de inteligencia que se realizaron en el CISEN, han permitido intervenciones legales de comunicaciones privadas.

Las comunicaciones vía intervenciones telefónicas se incrementaron, para dar soporte a las investigaciones, apoyados en la geolocalización, señaló Gilberto Santa Rita, doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla y titular de la carrera de leyes en la Universidad Iberoamericana, tiene relación con una serie de

---

247 J. Jesús Esquivel, “México-E.U: la relación pasmada”, *Proceso*, No. 2026. 30 de agosto de 2015, p. 24.

248 “Espió EU hasta la cocina con Fox y Calderón”, *Proceso*, sábado 13 Julio 2013.

249 Raymundo Riva Palacio, “El Cisen, sin cabeza”, 18 junio 2016. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/el-cisen-sin-cabeza.html>

reformas que se llevaron a cabo, desde que se inició la guerra contra la delincuencia organizada, al Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley de Seguridad Nacional y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que le permitieron al nuevo gobierno actuar con mayor eficacia en labores de inteligencia.<sup>250</sup>

Uno de los cambios importantes fue la reforma al Código Penal Federal en 2008, con el que se pusieron en función los seis Juzgados de Control Especializado de la capital y se agilizó el análisis y la aprobación de las solicitudes de intervención de comunicaciones enviadas por el CISEN al juez de Distrito en Procedimientos Penales Federales.<sup>251</sup>

### 5.2.1 Nueva forma de intervención legal de comunicaciones

Únicamente el CISEN y la SEIDO –Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada–, son las únicas instancias de seguridad autorizadas para intervenir comunicaciones, con el permiso otorgado por un juez de distrito, que analiza la solicitud, sobre la categoría de “fenómenos que representen riesgos o amenazas a la Seguridad Nacional”, las categorías establecidas por el CISEN están los actos tendientes a consumir espionaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria dentro del país, además de las acciones que impidan a las autoridades federales, estatales o locales actuar o ejecutar acciones contra la delincuencia organizada, realizando labores de investigación que preserven la Seguridad Nacional.

Además de lo estipulado en esta legislación, Santa Rita, también especialista en derecho penal del enemigo, explica que en los artículos que van del 16 al 28 252 de la Ley Federal contra la

---

250 Jafet Tirado. “Cisen triplico la intervención de comunicación en dos años”. *Milenio digital*, 30 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://goo.gl/j4ymIy>  
251 Ibíd.

252 Ley Federal contra la Delincuencia Organizada:

Artículo 16.- Cuando en la investigación el Ministerio Público de la Federación considere necesaria la intervención de comunicaciones privadas el Titular de la Procuraduría General de la República o los servidores públicos en quienes se delegue la facultad podrán solicitar al Juez federal de control competente, por cualquier medio, la autorización para practicar la intervención, expresando el objeto y necesidad de la misma. Artículo 17.- La solicitud de intervención de comunicaciones privadas deberá estar fundada y motivada, precisar la persona o personas que serán sujetas a la medida; la identificación del lugar o lugares donde se realizará, si fuere posible; el tipo de comunicación a ser intervenida; su duración; el proceso que se llevará a cabo y las líneas, números o aparatos que serán intervenidos y, en su caso, la denominación de la empresa concesionaria del servicio de telecomunicaciones a través del cual se realiza la comunicación objeto de la intervención. Artículo 18.- En la autorización, el Juez de control determinará las características de la intervención, sus modalidades, límites y, en su caso, ordenará a instituciones públicas o privadas modos específicos de colaboración. Podrán ser objeto de intervención las comunicaciones privadas que se realicen de forma oral, escrita, por signos, señales o mediante el empleo de aparatos eléctricos, electrónicos, mecánicos, alámbricos o inalámbricos, sistemas o equipos informáticos, así como por cualquier otro medio o forma que permita la comunicación entre uno o varios emisores y uno o varios receptores. Artículo 20.- Las intervenciones de comunicación deberán ser registradas por cualquier medio que no altere la fidelidad, autenticidad y contenido de las mismas, por quienes las ejecuten, a efecto de que aquélla pueda ser ofrecida como medio de prueba en los términos que señala el Código Nacional de Procedimientos Penales. Artículo 21.- Si en la práctica de una intervención de comunicaciones privadas se tuviera conocimiento de la comisión de un delito diverso de aquellos que motivan la medida, se hará constar esta circunstancia en el registro para dar inicio a una nueva investigación. Artículo 26.- Los concesionarios, permisionarios y demás titulares de los medios o sistemas susceptibles de intervención, deberán colaborar eficientemente con la autoridad competente para el desahogo de dichos actos de investigación, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Delincuencia Organizada se encuentran las reservas que permiten este tipo de intervenciones, así como las presentes en el artículo 278 ter del Código Federal de Procedimientos Penales.253

Cuadro 8: Intervenciones realizadas por el CISEN



Fuente: Jafet Tirado. “El Cisen incrementa el 'espionaje' en comunicaciones”. Periódico: Milenio.

### 5.3 Las acciones de Seguridad Nacional del Gobierno de Peña Nieto

En el Plan Nacional de Desarrollo se tenía planteado la fusión de los Servicios de Inteligencia y de seguridad, como la Secretaría de Gobernación, se unieran en una sola instancia, que funcionara para tener un centro de control donde se tomaran las decisiones de seguridad, pero no ha sido posible esa centro de fusión, por cuestiones políticas, debido a que existe la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, el Consejo de Seguridad Nacional, la Secretaría de Gobernación, el CISEN y los centros de inteligencia de las Fuerzas Armadas en el cual, cada uno mantiene sus propias instancias de creación de planeación de seguridad con su propio personal y generando la inteligencia táctica y operativa para cada acción, operada por ellos mismos.

Asimismo, deberán contar con la capacidad técnica indispensable que atienda las exigencias requeridas por la autoridad judicial para operar una orden de intervención de comunicaciones privadas. Artículo 27.- Los servidores públicos de la unidad especializada a que se refiere el artículo 8o. de esta Ley, así como cualquier otro servidor público, que intervengan comunicaciones privadas sin la autorización judicial correspondiente, o que la realicen en términos distintos de los autorizados, serán sancionados con prisión de seis a doce años, de quinientos a mil días multa, así como con destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, por el mismo plazo de la pena de prisión impuesta. Artículo 28.- Quienes participen en alguna intervención de comunicaciones privadas deberán guardar reserva sobre el contenido de las mismas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1996. TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 16-06-2016. 253 Jafet Tirado. *Op. Cit.*

Se espera que la fusión de los servicios de inteligencia y seguridad en una sola instancia –que esta detallada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018–, funcione, para tener acciones focalizadas desde la misma Secretaría.

La Gendarmería Nacional, el gran proyecto del presidente Peña Nieto, se desdibujó, pues se convirtió en un apéndice de la Policía Federal entrenada por las Fuerzas Armadas, con un enfoque civil, lo que impidió que pudiera suplir a las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico, que era la idea al formarla.

La Gendarmería Nacional será capacitada por la Academia Superior de Seguridad Pública de la Policía Federal y la Academia Estatal de Seguridad Pública de esa entidad. Además se utilizará el Instituto Superior de Seguridad Pública de Hermosillo en instalaciones de la SEDENA y de la Policía Federal. La Gendarmería operará en poblaciones rurales y periurbanas para garantizar el libre tránsito de bienes y personas, incluidos migrantes. Según Mondragón, será la forma en que el Estado mexicano recuperará los territorios perdidos en varios estados del país frente al crimen organizado.<sup>254</sup>

Otras acciones de Enrique Peña Nieto, además de la Gendarmería, fueron (1) crear la subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, a cargo de Roberto Campa Cifrián, que tendría un presupuesto de 118 mil millones de pesos y se concentraría en 57 demarcaciones con los altos grados de violencia. Por otra parte, en el caso de la Procuraduría General de la República, en palabras de su titular, Jesús Murillo Karam – durante la sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)–, se (2) implementaría en todo el país el sistema de justicia adversarial y oral, poniendo de plazo el año 2016. Y se (3) formaría la Unidad de Investigación de la Procuraduría.

Otra idea de trabajo y acción fue que en cada estado se instalaría una oficina, para intercambiar información de inteligencia y seguridad, con la cual –la policía estatal, federal, los servicios de inteligencia de la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y el CISEN–, tuvieran información que contribuyera a generar estrategias de protección y defensa.

Peña Nieto hizo un decálogo con el cual se pretendía el “fortalecimiento de la inteligencia”, para ponerla por encima de la fuerza. Incluso en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en la estrategia contra la delincuencia organizada mencionó que “tuvo como pilares el combate frontal, la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas.

La crítica mencionó, que la estrategia de Peña en para combatir la delincuencia organizada generó vacíos de poder, que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes ciudades del país, niveles de violencia con altos índices de desapariciones y asesinatos, deterioraron la percepción ciudadana acerca de su seguridad; además aumentó el reclutamiento de los grupos delictivos”.<sup>255</sup> Conforme transcurría el inicio de sexenio, la estrategia se convirtió en una ampliación de las políticas de seguridad y de lucha frontal contra el narcotráfico, en lugar de privilegiar la inteligencia y la estrategia de contención.

---

254 Jorge Carrasco Araizaga, “Un remedo llamado División de Gendarmería”, *Proceso*, 22 agosto, 2014.

<http://www.proceso.com.mx/378704/un-remedo-llamado-division-de-gendarmeria>

255 Jorge Carrasco Araizaga, “Estrategia de oropel. Primer Informe de Gobierno”, *Proceso*, Sección Seguridad, No. 1992, 01 de septiembre de 2013, pp. 10.



La realidad de la estrategia de seguridad, es que se ha complicado su aplicación, por las fallas de los Servicios de Inteligencia, la falta de coordinación de la Secretaría de Gobernación con los gobernadores en la aplicación de políticas de seguridad pública y por la presión hacia las Fuerzas Armadas para seguir en las calles custodiando la seguridad, el gobierno de Enrique Peña Nieto apostó sobre todo a privilegiar el uso de la fuerza y la militarización. 256

La estrategia de seguridad de dejar atrás la lucha frontal contra el narcotráfico, no pudo realizarse, porque las Fuerzas Armadas siguieron combatiendo, además de que la lucha frontal provocó la conformación de 202 grupos delincuenciales –que no sólo se dedicaron a la producción, venta y distribución de estupefacientes–, sino que extendieron sus negocios hacia la extorción, secuestro, tráfico de personas y explotación sexual.

### *5.3.1 Mapeo de criminalidad*

A pesar de las políticas de seguridad, de dividir al país en 11 regiones, las Fuerzas Armadas no pudieron retirarse del patrullaje y siguen en las calles, aun así, los indicadores de inseguridad aumentaron a lo largo del sexenio. El aumento de la violencia se desarrolló en cuatro estados, que son Baja California, Guerrero, Michoacán y Sinaloa.

Un factor que explica el repunte en regiones de Guerrero, Sinaloa y Baja California se relaciona con el abrupto incremento del tráfico en viejas rutas del occidente de México. La ruta tradicional, que iniciaba en el puerto de Lázaro Cárdenas en Michoacán y subía por esta entidad hacia el centro y norte del país se volvió altamente riesgosa, pues el surgimiento de las autodefensas en Michoacán y el conflicto con la Comisión Nacional de Seguridad aumentó la presencia de fuerzas federales y estatales en la zona centro-occidente del país. Aunque el puerto de Lázaro Cárdenas continúa siendo un punto de entrada, se han diversificado los puertos por los que se pueden introducir sustancias ilícitas y evitar cruzar con ello por el centro de Michoacán, tales como Manzanillo (Colima), Mazatlán (Sinaloa), Topolobampo (Sinaloa), Ensenada (Baja California) o Cabo San Lucas (Baja California Sur).257

La violencia en el estado de Guerrero, durante el año 2015, se debe a diversas variables, inestabilidad y debilidad política del gobierno interino, vacío de autoridad y falta de coordinación con la policía estatal, además de ser una zona importante de producción de amapola, que propició el crecimiento exponencial de los grupos criminales y grupos armados al interior del estado, crecieran.

En el caso de Michoacán –desde el sexenio de Calderón–, la Policía Federal y las Fuerzas Armadas están presentes y han intervenido sin reparo, mientras que en la administración de Peña Nieto, el objetivo fue eliminar a los grupos de autodefensas, pero no se ha podido quitar a la delincuencia organizada el control de la entidad, ni lograr la pacificación con los autodefensas que combaten a los Caballeros Templarios.

---

256 Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La inseguridad 2013-2015”. Nexos, 1 enero de 2016: <http://www.nexos.com.mx/?p=27269>.

257 *Ibíd.*

En el norte del país, al inicio del sexenio, la violencia en Ciudad Juárez, Tijuana, Culiacán y Monterrey aumentó. A pesar de los cambios en la seguridad, la entrada de la policía federal y la capacitación de policías estatales, sólo se consiguió desorganizar los grupos delincuenciales, y que sus líderes migraran al centro del país, donde no hay mucha vigilancia ni programas de seguridad pública.

En el Estado de Morelos, la violencia ha crecido no solo porque los líderes del narcotráfico se asentaron en esa entidad, sino también por la desorganización provocada por el gobernador Graco Ramírez y el presidente municipal Cuauhtémoc Blanco, quienes han sido incapaces de crear empleos, desconocen los procedimientos de seguridad, y rechazaron la entrada del mando único. Este contexto es el que ha favorecido el crecimiento de la violencia y la venta de armas en Morelos.

En Veracruz, desde el sexenio de Felipe Calderón, entraron los Zetas, grupo delictivo que controla el estado, su actividad principales el secuestro, son violentos en extremo, comercian y explotan migrantes, la entidad está en su potencial delictivo.

Los grupos delincuenciales se caracterizan por el manejo de recursos económicos que son ilimitados, lo que les permite sobornar policías estatales y municipales, ministerios públicos, políticos, elementos del ejército y la marina; además de comprar y tener armamento de última generación de alta capacidad y largo alcance. Anado a lo anterior, en estos estados la falta de oportunidades de empleo, educación y alimentación facilitan a los cárteles el reclutamiento de jóvenes para integrarse a sus grupos, a cambio de dinero y paga segura, lo que deriva en que la formación de pandillas, células y grupos delincuenciales crezca sin freno.

Pero no sólo la violencia es exclusiva de áreas rurales de los estados, el aumento de secuestros, cobro por protección y derecho de piso, de venta de drogas y prostitución, ya sucede en la ciudad capital de todas las entidades del país.

En las zonas rurales la inseguridad no para, aumenta el robo de cosechas, ganado y minerales, lo que ha provocado que los micro empresarios se armen con guardias de seguridad privada o patrocinan policías rurales para la protección de las regiones productivas agrícolas o mineras.

La política de Seguridad Nacional, debería de ser para defenderse de amenazas, riesgos, mantener la integridad y la estabilidad del Estado. Ante este panorama, los programas de seguridad dependen de la Secretaría de Gobernación, pero el secretario Osorio Chong no ha podido ponerse de acuerdo con los gobernadores para instrumentarlos, debido a que los gobernadores de los estados son los encargados de definir e instrumentar la política de seguridad de su estado y de tener el control de la policía municipal, para lo cual reciben el presupuesto federal, destinado a la aplicación de seguridad pública en su estado; por este motivo el secretario de gobernación, ha tenido que negociar con cada gobernador, para implementar la política de Seguridad Pública Federal. La CONAGO es un centro de poder y de negociación respecto del manejo de los presupuestos de seguridad, incluso por parte de quienes se oponen al Mando Único.

En la Secretaría de Gobernación se concentran las funciones negociar con los gobernadores, crear políticas de seguridad, absorber las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública, controlar los penales negociar el mando único. Es por ello que el secretario de gobernación tiene una visión demasiado amplia para la variedad de factores de seguridad que se necesita planear en el país.

La política de seguridad planteó atacar específicamente los problemas de inseguridad de cada región y dividió el país en 11 regiones, pero falló, porque no existe una política integral de seguridad que se modificó para atender casos en específico. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, incluye los objetivos de lo que se quiere cumplir, pero no describe cómo hacerlo.

La Ley de Seguridad Nacional fue creada para prevenir riesgos y amenazas contra la integridad de la nación, el Consejo de Seguridad Nacional es el responsable de crear la política correspondiente de lo que se hará en el sexenio, la tarea más difícil es coordinar la visión de seguridad y los objetivos que plantea cada secretaría, lo que dificulta en el plano estratégico – operativo, en la visión del Secretario de Gobernación, del director del CISEN, de los generales de la Secretaría de la Defensa y la Marina, y la Policía Federal, por tanto se dificulta la toma de decisiones, lo que conlleva a la duplicidad de acciones en el combate a la delincuencia organizada; el Presidente de la República es quien debiera encabezar el Consejo, pero delega sus funciones al Secretario de Gobernación, la falta de integración entre quienes forman parte del gabinete.

Junto con la debilidad institucional existen dificultades operativas en otras áreas de mando y operativas, como el déficit de policías estatales y municipales, los que hay tienen salarios muy bajos, carecen de capacitación, armamento y equipo técnico, y por tanto, las condiciones descritas, no pueden enfrentar a la delincuencia organizada.

Cabe reiterar que Peña Nieto desapareció la Secretaría de Seguridad Pública por ineficaz, al tener policías sin capacitación, al convertirse en Comisión Nacional de Seguridad Pública aumentó la cantidad de elementos, pero no cambió su sistema de investigación, ni los sistemas de seguridad.

En la administración actual la Secretaría de Gobernación, tiene a su cargo la política de seguridad y el control de los penales, no obstante, ocurrió la fuga de Joaquín El Chapo Guzmán, y se responsabilizó de lo sucedido a la falla en la estructura de seguridad del penal, por lo que se puede afirmar que el modelo y programas de seguridad no se aplicaron.

El control y decisiones de la política de seguridad, se toman en las oficinas de la Secretaría de Gobernación, y ahí se debaten los programas de seguridad con los representantes de la Secretaría de la Defensa y la Marina y la Procuraduría General de la República. El proceso de planeación es difícil de implementar, porque el Comisionado Nacional de Seguridad, no tiene la capacidad instrumental de una Secretaría de Seguridad Pública, la Policía Federal tiene relación directa con el Secretario de Gobernación y no con el comisionado de seguridad que tiene un papel acotado en la toma de decisiones.

En el caso de los normalistas desaparecidos en Ayotzinapa, el Secretario de Gobernación, ante el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), como responsable de la política de seguridad interna e interlocutor con las organizaciones sociales, fue quien presentó el caso, mostró datos confusos y demeritó las acciones de la Procuraduría General de la República.

### 5.3.2 Policía Federal. División de Gendarmería Nacional

No obsta reiterar, que la Gendarmería Nacional, fue el gran proyecto de seguridad, que supliría las funciones de las Fuerzas Armadas, que fuera una policía militarizada, pero el planteamiento original cambió. La atribución inicial era que protegieran los municipios donde hubiere mayor índice delictivo; pero no se pudo llevar a cabo, se fue desdibujando y sólo quedó como una división de la Policía Federal, siendo únicamente policía civil, con 5 mil elementos.

En el *Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, la División de la Gendarmería Nacional, debe

Generar condiciones de **seguridad pública**, mediante el despliegue operativo, ante la presencia de la delincuencia organizada o el alto índice delictivo, que amenacen la vida, la libertad, la integridad o el patrimonio de los ciudadanos; ante la amenaza contra las fuentes de ingresos de las personas, relacionadas con los ciclos productivos;

Implementar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, **estrategias integrales para fortalecer la seguridad pública** de las personas ante las situaciones a

que se refiere la fracción I de este artículo, basadas en el análisis del comportamiento de la criminalidad, considerando las características sociodemográficas, económicas y culturales de las instalaciones, eventos, comunidades, regiones, zonas y rutas en los que se encuentren desplegados sus integrantes;

Proponer y, en su caso, implementar **acciones para brindar seguridad** al tránsito de las personas, bienes y servicios en las instalaciones, eventos, comunidades, rutas, regiones o zonas en las que estén desplegados sus integrantes, **en coordinación con las instancias competentes**;

Participar, en coordinación con la División de Inteligencia, en la elaboración de **métodos de inteligencia que permitan generar estrategias para la prevención e investigación** de los delitos.” 258

A pesar de lo establecido en el reglamento, la Gendarmería Nacional tiene funciones limitadas, al ser enviada a zonas con alto índice de delincuencia, únicamente para participar en la detención de delincuentes.

La Gendarmería no funge como una policía de proximidad no tiene presencia permanente en algunas zonas del país (como se contemplaba originalmente), sino que es una organización policial más de carácter reactivo que se ha enfocado en atender crisis moderadas de inseguridad o ingobernabilidad en lugares de importancia estratégica, como destinos turísticos. Entre las encomiendas de la gendarmería destacan la vigilancia en Valle de Bravo después de que se registraran numerosos secuestros, y su presencia en Oaxaca, para evitar que maestros de la Sección 22 de la CNTE cumplieran su amenaza de boicotear La Jornada electoral del 7 de junio de 2015. De modo que la Gendarmería al final funciona como un cuerpo reactivo. 259

### 5.3.2 Coordinación Nacional Antisecuestro

La Coordinación Nacional Antisecuestro se creó en enero de 2014, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuya finalidad es coordinar y dar seguimiento a las acciones orientadas a prevenir, sancionar y abatir el secuestro Su formación responde al aumento radical de los secuestros en el país, sin dejar de lado que la delincuencia continuaba con la venta de estupefacientes y todos sus negocios.

Renato Sales Heredia, responsable de esa Coordinación, conformó un grupo táctico de colaboración interinstitucional en cada estado, en el cual participan el CISEN, la PGR, la SEDENA y la SEMAR.

[De] acuerdo con Sales Heredia, estos grupos han permitido concretar acciones que antes rebasaban las capacidades de operación de los estados (por ejemplo, capturar a los secuestradores a quienes ya se dictó orden de aprehensión). Gracias a estos grupos tácticos interinstitucionales la estrategia de combate al secuestro ha superado la mera atención de casos aislados y se ha enfocado en la desarticulación de bandas de secuestradores.260

---

258 Reglamento de la Ley de la Policía Federal. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones. *Diario Oficial de la Federación*. 22 de agosto de 2014.

259 Eduardo Guerrero Gutiérrez *Op. Cit.*

260 *Ibíd.*,

Esta Comisión Antisecuestro tiene un comité de evaluación en cada estado, que ha permitido establecer patrones de los secuestros que ocurren, registrarlos, con el fin de tratar de identificar las bandas que los ejecutan, y determinar las zonas de mayor incidencia para la geolocalización.

No hay que olvidar la responsabilidad que los gobernadores tienen, y que no han implementado políticas de seguridad pública adecuadas. Una posible explicación, como se mencionó en capítulos previos, es que el presupuesto del SUBSEMUN se otorga a los estados con el mayor índice delictivo, lo cual parece una lógica errónea incluso una paradoja, porque propicia que en las entidades de bajo índice de criminalidad, no se establezcan políticas de seguridad, con lo cual podrían seguir obteniendo ese presupuesto –destinado a capacitación y equipamiento de policías–, con el cual se evitaría a mediano plazo que estos espacios fueran absorbidos por efecto cucaracha de concentrar la investigación y detención de criminales en zonas del alto índice delictivo, lo que motiva naturalmente buscar operar en zonas vulnerables de seguridad.

A pesar del esfuerzo del Consejo Nacional de Seguridad Pública de desarrollar programas de capacitación, las secretarías de Seguridad Pública en los estados no han realizado programas de profesionalización de seguridad pública.

En este contexto, los avances en materia de fortalecimiento institucional no han sido satisfactorios. Por ejemplo, de 2012 a 2015 la fuerza policial total de estados y municipios disminuyó 2%, y sólo siete entidades han logrado un incremento en el número total de elementos. En algunos estados como Michoacán, Guerrero y Jalisco, la disminución en el número total de elementos se explica por el desarme de corporaciones claramente coludidas con el crimen organizado. Por otra parte, a mediados de 2015 varias entidades todavía se encontraban lejos de cumplir con el compromiso de certificar a la totalidad de sus elementos policiales (cinco entidades, incluyendo al Distrito Federal, se ubicaban por debajo de 80%). 261

En lo que respecta a los servicios de inteligencia en la administración 2013-2018, el CISEN:

[Ha] puesto énfasis en la creación de procedimientos nuevos, y no sólo espionaje, pues se preveía la creación de cinco centros regionales de fusión de inteligencia –uno ya se inauguró en Monterrey–, en los que autoridades federales y estatales –de cada una de las cinco regiones– podrán compartir información, lo que podría ser una respuesta diferente, ante el fracaso de Plataforma México, que fue un proyecto a escala nacional, donde se invirtieron recursos cuantiosos, pero que no hubo una participación satisfactoria de las autoridades estatales, que manifestaron que la plataforma no les permitía acceder a información relevante.<sup>262</sup>

Se ha explicado que en la Plataforma México se concentraba en información de los estados, y se convertía en tema de Seguridad Nacional, por situaciones como el narcotráfico, líderes sociales, movimientos sociales, grupos guerrilleros, movilidad de inmigrantes, y hasta información privilegiada de los gobernadores, y a dicha

---

261 *Ibíd.*

262 *Ibíd.*

información sólo podía verla el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación y el director del CISEN.

Ahora bien, las Fuerzas Armadas –en coordinación con las áreas de estrategia de la Secretaría de la Defensa Nacional y las de inteligencia de la Secretaría de Marina– son las encargadas de llevar a cabo las averiguaciones para la detención de los líderes de los cárteles de drogas, como Servando Martínez La Tuta cabecilla de los Caballeros Templarios; o del cartel de los Beltrán Leyva, Héctor el “H”.

Para lo anterior se siguió el modelo de Seguridad Nacional del sexenio de Calderón, porque Peña Nieto también decidió que como principal herramienta para combatir al crimen organizado, su política sería el uso de la fuerza y la militarización de la seguridad. El despliegue de elementos militares y de la Policía Federal continúa siendo el componente central de las intervenciones en todas las entidades que tienen problemas severos de seguridad.

Respecto del contexto inmerso en

La complejidad del país y su diversidad, cabe señalar que la permanencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, es reflejo del carácter limitado que tuvo la Gendarmería –cuya creación ha sido la única expansión sustantiva de la Policía Federal a lo largo del sexenio–, y los escasos avances en materia de fortalecimiento de las policías estatales y municipales.<sup>263</sup>

#### **5.4 Las fallas en la protección de la Seguridad Nacional**

El Estado mexicano, tiene 32 estados, 2,440 municipios, la estructura de seguridad pública está conformada por la Secretaría de Gobernación que se encarga de los servicios de inteligencia, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional; la Policía Federal, las secretarías de seguridad de cada entidad federativa, policías estatales y municipales, todos dirigido por el Presidente de la República, y si fuere el caso, por el Secretario de Gobernación, mediante el apoyo de las Fuerzas Armadas, el ejército y la marina encargados de la Seguridad Nacional.

Como puede observarse, la estructura de seguridad en México es grande, y las regiones amplias, complejas y diversas en geografía y población, pero la operación se complica por la falta de coordinación entre las instancias de seguridad, cualquier estrategia de seguridad está destinada a complicarse en la instrumentación.

El primer hecho que provocó la falta de credibilidad en el gobierno de Peña Nieto, fue la explosión en el edificio anexo de la Torre de Pemex, por la que murieron 37 personas. Dado que no hubo una declaración oficial acerca del atentado, se generaron suspicacias, no obstante que al lugar acudieron el Presidente de la República, el gabinete de seguridad y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La explicación que la Procuraduría General de la República dio a los medios y a los mexicanos, fue que se trató una explosión provocada por acumulación de gas metano, que se originó al interior de las instalaciones, reporte que se dio seis días después de los hechos, lo que provocó que su veracidad fuese cuestionada y puesta en duda.

Este hecho dañó la imagen de la Procuraduría General de la República, por no aclarar con prontitud lo relacionado con la explosión, porque no se ofreció una declaración oficial inmediata a los hechos, ya que tardaron demasiado en desmentir que hubiera sido un atentado, y la imagen de la PGR quedó en desprestigio.

---

<sup>263</sup> Ibíd.

El segundo hecho que ha levantado inquietud institucional es la movilización encabezada por el magisterio nacional a través de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), cuya mayor presencia está en Oaxaca, Michoacán, Chiapas y Guerrero, donde antes de la Reforma Educativa era únicamente un movimiento regional del sur del país.

La Reforma Educativa y la aplicación de las leyes secundarias, respecto de la evaluación, la sustitución del contrato colectivo de trabajo, por un contrato individual y la eliminación de las pensiones, fueron los motivos que generaron la movilización de los maestros de México.

El gobierno federal dejó la negociación al Secretario de Educación Pública Aurelio Nuño Mayer, que se mostró inflexible a dialogar con los maestros. Y, empezaron las marchas, las concentraciones en el zócalo de la capital que terminaron en plantón, que desalojó la Policía Federal, en septiembre del 2015, porque les interesaba que se realizará la Ceremonia del Grito de Independencia en el Zócalo de la ciudad de México.

La negativa al diálogo por parte del Secretario de Educación, y del Secretario de Gobernación, prendieron el movimiento en el centro-sursur del país, llegando contingentes al Monumento a la Revolución para hacer un plantón indefinido.

Marchas, bloqueos, confrontaciones se han vuelto la nota diaria de los maestros. Aún no hay fecha y menos una solución para destrabar este conflicto, que mantiene a la CNTE en su posición de no aceptar las disposiciones de la reforma educativa de la que no fueron consultados y al gobierno en presumirlo como un logro y no dar marcha atrás.<sup>264</sup>

La tercera crisis del Estado, bajo la administración Peña Nieto, fue con los grupos de autodefensa, pobladores armados luchando por su seguridad, también se constituyeron como “guardias comunitarios” en localidades o municipios donde no hay policías, o que fueron cooptados por la delincuencia organizada. Los sitios donde se ubican grupos de autodefensa representan las zonas de vulnerabilidad del propio Estado, al demostrar la carencia de seguridad en dichas regiones.

El Estado mexicano en sus acciones de Seguridad Nacional envió al ejército y la Policía Federal a Michoacán y Guerrero, pero la violencia no disminuyó, las autodefensas fueron atacadas y desmembradas por el propio ejército, pero los grupos delictivos aumentaron.

Los focos rojos, no se identificaron únicamente en este sexenio, sino que tienen antecedentes de ingobernabilidad y violencia desde el sexenio pasado de Felipe Calderón, esos estados son Chihuahua, Sinaloa, Baja California, Tamaulipas, Coahuila, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Veracruz y Jalisco; también algunas regiones como La Laguna y varias ciudades vieron incrementados sus niveles de violencia como nunca antes en tiempos de paz. Según el Tercer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto los estados de Chihuahua, Baja California, Coahuila, Durango, Michoacán, Nayarit y Veracruz, se han mantenido como focos rojos Tamaulipas y Guerrero, y se incluyó Jalisco, por la acción del Cártel de Jalisco Nueva Generación.

La violencia generada por los grupos criminales se orientó a controlar rutas, plazas y mercados del narcotráfico, eliminar a rivales, extorsionar y secuestrar empresarios agrícolas, despojo de tierras, maquinaria, robo de cosechas y de ganado entre sus actividades diversas.

---

264 “5 crisis en el primer año de Peña Nieto”. *Aristegui noticias*, Sección Redacción, 2015.  
<http://aristeguinoticias.com/2911/mexico/5-crisis-en-el-primer-ano-de-pena-nieto/>

Los casos donde adquirió alcances masivos y generalizados fueron los de Michoacán, Tamaulipas y Guerrero. Pero también en los municipios de Cancún, Solidaridad y Tulum hay un cobro generalizado de derecho de piso contra comerciantes y prestadores de servicios al igual que en algunos de los estados de México y de Morelos.<sup>265</sup>

A tres años del gobierno de Peña Nieto, el presidente, en su informe de gobierno, expresó que “no está plenamente satisfecho, por lo que anunció el reforzamiento de la estrategia nacional con cinco acciones para recuperar la paz y tranquilidad que demandan los mexicanos”.<sup>266</sup>

#### 5.4.1 39° Consejo Nacional de Seguridad Pública. Nueva estrategia de seguridad

En la sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, número 39, el presidente dijo que cada orden de gobierno, federal, estatal y municipal, debe encargarse de asumir su responsabilidad en la creación de los programas de seguridad, para velar por la seguridad de la población, y presentó la nueva estrategia de seguridad ante gobernadores e integrantes de su gabinete<sup>267</sup>:

- Acelerar la profesionalización del personal de seguridad, poniendo mayor énfasis en el orden local, poniendo énfasis en las policías municipales que se encuentran mal capacitadas y mal equipadas, otorgándoles los conocimientos para la defensa del ciudadano y ser un policía de proximidad, que sea reconocido por la gente.
- Concretar un Sistema de Respuesta Inmediata en casos de urgencia con el servicio del número 911 en todo el país, para poder tener un número de emergencia nacional, el cual sirva para tener enlazados los sistemas de emergencia, también para poder detectar cuando se esté efectuando un delito.
- Implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal, el cual entrara en vigor en 2016, el cual trate de abatir el rezago del sistema penal, en términos de denuncia, enjuiciamiento, trato del inculpado y desahogo de pruebas; el planteamiento es modernizar la procuración de justicia.
- Fortalecer la participación ciudadana, para que la ciudadanía participe en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de Estado en términos de seguridad y justicia”.

Para lo anterior, el ejecutivo planeó que hubiere coordinación entre las instancias de seguridad, una relación directa para el combate a la delincuencia organizada, la protección de la nación de amenazas y riesgos, los cuales son factores de protección de la Seguridad Nacional.

Uno de los ejes de Seguridad Nacional fue tratar de lograr la pacificación en los estados de Tamaulipas y Michoacán, al respecto se crearon programas de acción inmediata –la entrada de militares y la policía federal–, pero también la participación de la seguridad pública local, con combate, análisis e implementación de otras políticas de seguridad: mejoramiento de policías estatales, detención de cabecillas del crimen organizado, confiscación de cuentas bancarias de los líderes, evitar la corrupción del sistema penal,

---

<sup>265</sup> Gobierno de la República, *Tercer Informe de Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto*, 1 de septiembre de 2015, México.

<sup>266</sup> *Op. Cit.* Presidente Peña Nieto. Tercer Informe de Gobierno de Peña Nieto.

<sup>267</sup> Horacio Jiménez, “Anuncia Peña Nieto nuevo esquema de seguridad nacional”. *Red política*, Sección: EPN, Seguridad, 19 Diciembre 2015. Disponible en: <https://goo.gl/voAidM>



detención de políticos, presidentes municipales o síndicos relacionados con el crimen organizado, la estrategia solo se basó en el combate frontal.

#### 5.4.2 El Mando único

La seguridad en el nuevo sexenio –con la infraestructura policial debilitada– consiste en intervenir en zonas controladas por la delincuencia organizada, por lo cual es necesario que las Fuerzas Armadas sigan apoyando “las labores de protección ciudadana para reducir la violencia en el país”, mencionó el Presidente Peña Nieto.<sup>268</sup>

Acerca de la Seguridad Nacional, el presidente dispuso “que las fuerzas armadas trabajen con honor, lealtad patriotismo y valor para lograr un México de paz y tranquilidad. Les pidió ser coadyuvantes en la transformación de México, garantes de la seguridad interior y factor de estabilidad”.<sup>269</sup>

Debido a la crisis de inseguridad con la que inició Peña Nieto su administración, los tres órdenes de gobierno vieron violentadas sus funciones a causa del crecimiento exponencial de la delincuencia organizada y el narcotráfico, la protección a la población en el ámbito de delitos del fuero federal, fueron ocupadas por las Fuerzas Armadas que no están capacitadas para la detención de delincuentes, aun así siguen combatiendo en lucha frontal contra el narcotráfico.

La falla estructural de la guerra contra el narcotráfico, del sexenio de Felipe Calderón, es que a las policías estatales y municipales, responsables de la protección de la población, les quitó el peso, poder, y la otorgó a las Fuerzas Armadas, lo que redundó en que los gobiernos estatales recibieron recursos federales de seguridad, pero no modernizaron el equipo, ni capacitaron policías, ni aumentaron el número de elementos.

Lo omisión de las acciones necesarias de seguridad, facilitó el crecimiento exponencial de la delincuencia organizada, porque no existía una estructura de seguridad pública en las entidades, y los policías fueron cooptados por la delincuencia, por el bajo salario que perciben, las amenazas que recibían, la posibilidad de trabajar para los dos bandos otorgando protección. Recibían desde \$15 mil pesos quincenales, o lo hacían por miedo a ser asesinados si no cooperaban, en concreto, las policías estatales fueron cooptadas por la delincuencia organizada.

El Mando Único debía pasar por los gobernadores y las legislaturas locales para ser aprobado, pero la política triunfó sobre los aspectos de seguridad, y los gobernadores no quisieron dejar el control de sus policías. El planteamiento era la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para la cooperación real entre autoridades federales, estatales y municipales, que contribuyeran a generar políticas federales de seguridad.

Uno de los principales problemas –identificados para el funcionamiento– en las estrategias de seguridad es la falta de eficacia y eficiencia de los mandos policiales, porque a pesar de su bajo rendimiento, siguen en el cargo y no son removidos.

El presidente Enrique Peña Nieto, en su estrategia, designó 12 representantes del gobierno federal divididos en 12 regiones, con lo que pretendía generar una red de cooperación y coordinación con los gobernadores del país, además de políticas y estrategias de seguridad.

El presidente Peña Nieto consideró indispensable modificar la estrategia, además, de no concentrarse únicamente en el combate de la delincuencia, sino también en la prevención del delito. El cambio de estrategia implicaría cambios legales, donde destacó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que se creó a partir de un diagnóstico relacionado con la situación que en materia de violencia e inseguridad se vive en el país.

---

268 *Op. Cit.* Presidente Peña Nieto. Tercer Informe de Gobierno de Peña Nieto.

269 Presidencia de la República. Discursos. <http://www.gob.mx/presidencia/>

Respecto de las acciones de Peña Nieto en materia de seguridad, cabe recordar que en el sexenio de Vicente Fox a la Secretaría de Gobernación se le quitaron las funciones de seguridad pública, y creó la Secretaría de Seguridad Pública, a cargo de los gobernadores.

Reiteramos que en la administración 2013-2018, la Secretaría de Gobernación volvió a tener el control del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), con el fin de reconfigurar el sistema de inteligencia; establecer mecanismos e instancias de coordinación integral de tareas por parte de los cuerpos de seguridad pública y de Seguridad Nacional, por lo que el presidente Peña Nieto creó la Gendarmería Nacional para apoyar la policía nacional.

Al transformar a la Secretaría de Gobernación en servicios de seguridad, inteligencia y poder de negociación con los gobernadores de los estados, la SEGOB se convirtió en eje de las negociaciones políticas del Presidente de la República con el control de la Policía Federal, también se le otorga personalidad jurídica para coordinar a secretarios de Estado, se creó la Oficina de la Presidencia de la República que tendría dialogo directo con las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica.

Con base en las nuevas facultades, “el Secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio Chong modificó la cooperación que se tuvo con la DEA en el sexenio de Felipe Calderón, porque no aceptó “la total libertad que le había otorgado la PGR bajo el mando de Marisela Morales”.<sup>270</sup>

Al Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, a quien el presidente Peña Nieto le encomendó pacificar al país, le estallaron conflictos en los estados, perdió al primer Comisionado Nacional de Seguridad, Manuel Mondragón y no pudo consolidar la Gendarmería Nacional. Motivos por los que el presidente Peña Nieto consideró que podrían existir mejores formas de sustituir policías poco confiables –por un número reducido de corporaciones sólidas y mucho más profesionales–.

Han pasado más de dos años que el presidente envió al Congreso la iniciativa de reforma para crear policías estatales “más confiables profesionales y eficaces que sustituirían más de mil 800 policías municipales débiles, y no existe respuesta al respecto. La reforma de Peña Nieto buscó crear mecanismos dentro de la Constitución que permitan revisar gobiernos municipales cuando haya sospechas de que estén involucrados en el crimen organizado y que se puedan disolver estos municipios.<sup>271</sup>

Respecto de los anteriores acontecimientos y propuestas de seguridad, los partidos políticos respondieron que para apoyar la iniciativa presidencial, hubieran esperado más, los legisladores priistas determinaron analizar la propuesta para conocer si era válido, que sus gobernadores perdieran el control de presupuestos, después los alcaldes del partido no querían perder el control de sus policías locales, por la corrupción, mordidas y apoyo a sus negocios que la policía les genera y beneficia.

Los senadores del PRI solicitaron modificar la iniciativa presidencial, para que las ciudades y los estados –que lograran disminuir los índices de delincuencia– quedaran fuera de la entrada en funciones del Mando Único, para que el jefe policiaco estatal fuese elegido por el congreso local. Pero las circunstancias de los estados es que la gran mayoría de los municipios no han logrado reducir el nivel de delincuencia, por lo

---

270 Jesús Esquivel. “La invasión de los espías”. *Proceso*. Sección: México y Estados Unidos, No.1815., México, 14 de agosto de 2011, pp.10-12.

271 Alejandro Domínguez, “¿El Mando Único es o no una solución?”. *Milenio*, viernes, 5 febrero de 2016.

contrario, han aumentado; factores que determinaron que a la propuesta no se le diera seguimiento.

Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación, solicitó en el año 2016, que los senadores priistas y del Partido Verde agilizaran la discusión de la iniciativa relacionada con el Mando Único, les expresó que “si no hacemos instituciones sólidas, vamos a seguir teniendo problemas en diferentes partes del país. La experiencia de Iguala fue muy fuerte, muy dura para todos. Debe servir de contexto para un punto fundamental, nos comprometimos a entregar resultados, a saber qué sucedió, pero lo importante es evitar la repetición y desde el gobierno de la República les decimos: necesitamos esta modificación legal”. Pero la iniciativa del Mando Único requiere designar un responsable por cada estado, quien debe trabajar a la par con el gobernador, para delimitar las políticas internas de seguridad, a la fecha no prosperó.

Ricardo Anaya, presidente del Partido Acción Nacional, en 2015, dijo

Nosotros no proponemos que desaparezcan las policías municipales, sino que se transformen en buenas y confiables corporaciones. Proponemos una auténtica reingeniería al Sistema Nacional de Seguridad Pública. El PAN quiere que se creen dos nuevas instituciones para su implementación: el Instituto Nacional de Seguridad Pública, que será el órgano regulador de la materia de seguridad pública y diseñará los mecanismos de intervención, sustitución y colaboración subsidiaria de las instituciones de seguridad de los órdenes de gobierno, con base en criterios técnicos; y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, que se encargará de profesionalizar los servicios periciales de todo el país. Propuso mejorar las áreas de capacitación en el Servicio Nacional de Carrera Policial para establecer la reglamentación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de personal de instituciones de seguridad pública.<sup>272</sup>

La visión panista del mando único es diferente de la propuesta presidencial, ya que eliminar policías municipales, propiciaría falta de personal capacitado, por tanto, los policías destituidos se incorporarían y permitirían la infiltración al crimen organizado, por lo que no están de acuerdo con la iniciativa del Mando Único del Presidente.

La iniciativa del Partido de la Revolución Democrática contraria al Mando Único, pues propone

[Mantener] en las policías estatales municipales, un sistema de subrogación, es decir, un nuevo régimen laboral, además de modificar la Ley del Sistema General de Seguridad Pública, crear una Comisión Nacional de Seguridad Pública en sustitución del actual Sistema Nacional de Seguridad Pública, para que la Comisión fuere una institución autónoma de carácter técnico y el órgano rector de las corporaciones policiales en todo el país.<sup>273</sup>

La propuesta perredista señala que se mantengan las policías municipales, con población mayor a 20 mil habitantes o los municipios que tengan menos de 100 elementos policiales. Igualmente recomendaron la cooperación de las corporaciones policíacas,

---

<sup>272</sup> *Ibíd.*

<sup>273</sup> *Ibíd.*

donde sea necesario ayudar en la estructura de seguridad, además de incrementar salarios acorde con el nivel de vida, por los riesgos que corren en su profesión, como un nuevo régimen laboral donde se les proteja en sus funciones.

Los integrantes de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) presentaron al Senado de la República su propia propuesta sobre el mando único.

Los senadores aprobaron la creación de las 32 policías únicas, con policías que tengan capacitación y certificación para cumplir con su trabajo de proteger, custodiar y hasta dar la vida por su profesión. Los senadores aprueban la creación de 32 policías únicas, para recomponer las policías municipales y que los elementos cuenten con certificación. La propuesta de los gobernadores plantea poner orden en las corporaciones, o gendarmerías estatales, pero sin desaparecer las policías municipales y la injerencia de los ejecutivos locales en éstas. La propuesta plantea elevar a rango constitucional la Policía Única estatal en las 32 entidades federativas del país y que las policías municipales queden desarmadas y se hagan cargo de la proximidad con la población. 274

Los perredistas proponen que la policía única, no sólo se dedique al patrullaje y protección de la seguridad de la población, sino que sea una policía de investigación de los delitos de mayor incidencia, también que se dedique a analizar la prevención del delito, creando mapas delictivos.

#### 5.4.3 Plan antidelito en 11 zonas del país

El Programa Nacional de Prevención del Delito del Gobierno federal inició en 11 demarcaciones prioritarias del País: Ciudad Juárez, Chihuahua; Tapachula, Chiapas; Comarca Lagunera, en Coahuila y Durango; Iztapalapa, Distrito Federal; Ecatepec, Estado de México; Zapopan, Jalisco; Acapulco, Guerrero; Cuernavaca, Morelos; la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León; y Benito Juárez (Cancún), Quintana Roo.

La Comisión Intersecretarial de Prevención de la Secretaría de Gobernación se le encomendó identificar necesidades y acciones locales, desde un enfoque multidisciplinario de manera estratégica, para el control de las regiones y disminuir la tasa de delincuencia.

En los 11 puntos iniciales, las autoridades locales y federales definirían los perímetros de intervención y contenido de sus planes integrales de trabajo y estrategia conjunta, en función de sus problemáticas y necesidades.

En Acapulco, por ejemplo, la Federación y autoridades locales intervendrían en cinco polígonos de atención de las Colonias Jardín, Petaquillas, Progreso, Zapata y Renacimiento, donde habitan 54 mil personas, entre ellas 17 mil 420 jóvenes. El programa de prevención del delito incluía la participación de programas sociales, como Oportunidades y Apoyo Alimentario, para generar oportunidades y tener una base constante para la población, lo que pretende inhibir la violencia por crisis alimentaria. 275

Para las 11 demarcaciones iniciales, el Gobierno federal comprometió acciones, que incluyen la dotación de internet en polígonos, junto con financiamiento de proyectos productivos, hasta la instalación de Centros de Atención Primaria a las Adicciones

---

274 *Ibíd.*

275 “Programa Nacional de Prevención del Delito del Gobierno federal”. Secretaría de Gobernación. Gobierno de la República. Gobierno de Enrique Peña Nieto. 2013.

(CAPA). Y, “La Secretaría de Gobernación promoverá la participación comunitaria en temas de seguridad, fortalecerá a las Policías de Proximidad, organizará talleres interactivos con jóvenes para prevención del delito, y coadyuvará en la construcción de cultura de la legalidad”.<sup>276</sup>

Se realizará trabajo conjunto con la Secretaría de Salud, para apoyar en las acciones de prevención y atención a la violencia, además de campañas de información preventiva para evitar el consumo de drogas ilícitas.

#### 5.4.4 La violencia en 11 municipios del México

El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, realizó el estudio *La violencia en los municipios de México*, en el cual se ofrece un panorama de la incidencia de 6 delitos violentos: homicidio, secuestro, violación, lesiones dolosas, robo con violencia y extorsión, esto sucedió en el año 2012 en 212 municipios de México que tienen 100 mil o más habitantes.

Para ofrecer una idea de la importancia de la seguridad al interior de los municipios en nuestro país, bastara con decir que:

En los municipios, viven aproximadamente dos terceras partes de los habitantes del país y tiene lugar una proporción similar de los delitos violentos. Además, en la mayoría es donde el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto concentró su atención, para aplicar el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.<sup>277</sup>

Los principales hallazgos del estudio *La violencia en los municipios de México* son los siguientes:

Acapulco, Guerrero es el municipio con la tasa más elevada de homicidios del país, el estado de Guerrero y Morelos tienen la tasa de homicidios más elevada; Tampico, Tamaulipas es el municipio con la tasa de secuestros más elevada del país; Yauhtepec, Morelos es el municipio con la tasa más elevada de violaciones, además del Estado de México; las tasas más elevadas de violación, 3 corresponden a Morelos y al Estado de México; en el municipio de Oaxaca, existe la tasa más elevada de golpes y lesiones dolosas, el Estado de México y Tabasco; la delegación Cuauhtémoc del Distrito Federal tiene la tasa más elevada de robos con violencia, además de Cuernavaca; Cuautla, Morelos es el municipio con la tasa más elevada de extorsión, además del Distrito Federal; Acapulco, Guerrero es el municipio con el índice de violencia más elevado del país, además de Morelos.<sup>278</sup>

La política de Prevención del Delito del gobierno de Enrique Peña Nieto, consistió en subsidiar políticas sociales y asistenciales, con las cuales se pretende reducir el índice de marginalidad en los municipios más violentos, pero el corte asistencial del gobierno

---

<sup>276</sup> Marco Antonio Bandala López. “La política de seguridad y defensa del Estado mexicano. Componentes más importantes”. Revista: *La Seguridad Nacional integral de México*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2013.

<sup>277</sup> Consejo Ciudadano para la Seguridad pública y Justicia Penal. AC, “La violencia en los municipios de México 2012”. En *Seguridad Justicia y paz*, 19 de febrero 2013. Disponible en: <https://goo.gl/w6msJ>

<sup>278</sup> *Ibíd.*

no subsanó años de pobreza y marginación, de escuelas mal equipadas y alumnos que no pueden llegar a ellas, o tienen que abandonar por pobreza, tampoco resarció que los jóvenes se incorporaran a la delincuencia organizada, que les ofreció oportunidades laborales.

Para explicar la violencia se debe considerar el alto índice de impunidad que existe, porque el Estado de Derecho está fracturado por la ineficiencia del Ministerio Público para levantar una denuncia y la incapacidad de ofrecer justicia, principalmente por el alto nivel de corrupción que existe para liberar detenidos. Al mismo tiempo, se cree socialmente que están presos los que no tuvieron para pagar “la mordida” en el Ministerio Público, y que las cárceles están llenas de pobres y no de delinquentes reales, además que el detenido nunca conoció al juez y su juicio para determinar la penalidad del delito, se llega a dilatar mínimo seis meses, incluido que no existen defensores de oficio, o no pueden pagar un abogado. Incluida la sobrepoblación de las cárceles, donde el preso paga por su protección y muy pocos acceden a la reinserción social.

En los 20 municipios que presentan las tasas de homicidio más elevadas se castigó 4.81% de los responsables de los asesinatos, porcentaje tres veces inferior al que hubo para el país en su conjunto en 2011 que fue 16.21 por ciento. En los 20 municipios con las tasas más bajas de homicidio en 2011 se castigó 60% de los asesinatos, esto es, casi 4 veces más que el promedio nacional.<sup>279</sup>

Una de las funciones del Estado de Derecho es tener una estructura jurídica – legal que otorgue certeza jurídica al ciudadano, quien por medio de la Constitución Política, el Código de Procedimientos Penales y el Código Penal tenga el argumento jurídico para ampararse y protegerse ante el delito. Lamentablemente, en México las leyes y su aplicación han tenido una separación que presentan alto nivel de corrupción por parte de quienes aplican la ley, el primer eslabón donde se establece la persecución y averiguación del delito, es el Ministerio Público, pero hace años que no se moderniza ni profesionaliza al personal, pues denuncias y demandas, se escriben en machotes, sin sustento del delito, se alteran datos, no se comprueba la identidad jurídica del detenido o demandado, ni se pone atención a la cadena de custodia, que es la prueba del delito; con fallas burocráticas tan cruciales, el detenido además no conocerá al juez, por tanto es más fácil arreglarse económicamente con el Ministerio Público para no ser procesado, ni encarcelado.

En cuanto a la población, ésta perdió la confianza en denunciar el delito, porque el sistema tarda horas para levantar la denuncia, segundo porque se piensa que los policías y el personal del Ministerio Público están coludidos con los delincuentes, que les avisarán y sufrirán la venganza por denunciarlos. Pero principalmente porque saben que al levantar una denuncia, el delito no se castiga, ni les devolverán lo sustraído y corren peligro sin obtener justicia.

#### *5.4.5 La reacción social ante la delincuencia. Las autodefensas*

Debido al alto índice de delincuencia que se ha vivido en los municipios y estados del país, la reacción de la población, fue organizarse para defenderse, creando la policía rural o las autodefensas, en los cuales, población armada, pero sin capacitación, tomaba la acción de protección en sus manos.

Desde el año 2013, surgieron grupos civiles armados, que se conocieron como “grupos de autodefensa”, en respuesta a defenderse de los grupos criminales que controlan de regiones y entidades federativas, donde cobran derecho de piso, protección, que además determinan el costo de la venta de productos agrícolas, y tienen control sobre rutas de

---

279 *Ibíd.*

transporte de alimentos y mercancías, en las que también generan rutas de transporte de drogas ilícitas, realizan secuestros, levantones, corrompen policías municipales. Este contexto descrito provocó pánico entre habitantes, quienes se sintieron desprotegidos por parte de los gobiernos estatales, además de la falta de elementos policiales, debido a que existen regiones y municipios que no tiene policía.

En Michoacán surgieron grupos de autodefensas, como respuesta a los Caballeros Templarios, por la invasión en zonas agrícolas donde se producía limón y aguacate, que estaban bajo control de este grupo delincuencia. Pero los grupos de autodefensas también surgieron en otros estados:

Cuadro 9: formación de autodefensas y policías comunitarios.

Estado	Autodefensas	Policía comunitaria	Guerrilla o paramilitares.
Guerrero	7	41	4
Michoacán	31	4	2
Chiapas	13	8	
Hidalgo		14	
Yucatán	9		
Oaxaca	1	8	
Tlaxcala	8		
Tamaulipas	3		5
Tabasco	3		3
Estado de México.	4		2
Puebla	4		
Sonora	3		
Jalisco			3
Guanajuato	2		
S.L. Potosí.	1		
Nayarit	1		
Durango	1		
Chihuahua	1		
B.C. Sur	1		
B. California	1		

Fuente: Eduardo Guerrero Gutiérrez. “La inseguridad 2013-2015”. Revista: Nexos. 1 enero, 2016.

Las autodefensas, es la forma general de llamarlas, pero son diferentes según la región donde operen, por ejemplo, en algunos lugares son policías rurales, en otros lugares son llamados policías comunitarias, o en zonas de comunidades indígenas, pero tiene las mismas características operativas:

- Ciudadanos de una comunidad asumen labores de seguridad pública en sustitución de las autoridades estatales;
- Existe un apoyo o consenso comunitario que respalda el funcionamiento de estos grupos;
- Existe un reconocimiento formal o informal de las autoridades gubernamentales;

- Los grupos sustentan su actuación por medio de un entramado normativo”.280

El General colombiano, Óscar Naranjo:

[Se] pronunció contra las autodefensas o policías comunitarias, pues advirtió no cualquiera puede ser policía ya que se necesita una preparación y un compromiso particular que sólo se puede dar a través de la institucionalidad. Una policía, ya sea nacional, estatal o municipal, debe ser capaz de prevenir, defender, controlar e investigar la comisión de delitos para poder enfrentar el crimen.281

La crítica que realizó a las autodefensas, fue que las personas que realizan estas actividades de protección, no tienen ningún tipo de entrenamiento, por lo cual es fácil confundir a un delincuente con un civil desarmado, o en casos peores dejarse llevar por la “voz del pueblo” y realizar linchamientos

El general colombiano expuso que la seguridad pública es una premisa necesaria para el bienestar de los pueblos, pues cualquier inversión social que se haga será inútil y se desperdiciará si aquella no es efectiva. Indicó que el fracaso de la seguridad pública en América Latina se originó por la manera en que fue concebida, ya que por muchas décadas se asumió como una necesidad del Estado y no como un valor democrático al servicio del ciudadano.

Al dejar la carga de que el Estado sea el encargado de otorgar la seguridad a la población, se le quita el peso a la sociedad en su coparticipación en el proceso de evitar el delito, de no provocarlo o en su caso de reportar el hecho delictivo, pero en el caso de los estados latinoamericanos, con crisis internas en términos económicos y sociales, las políticas de seguridad públicas son insostenibles, debido a dichas crisis, aunado a presiones ejercidas por los miembros de la delincuencia organizada y el narcotráfico que corrompen a la sociedad en general.

De esa concepción equivocada surgieron todas las distorsiones que condujeron al abandono de las políticas públicas de seguridad y de sus instrumentos, a los que se recurría únicamente para mantener el control político, explicó.

En México el combate frontal al narcotráfico tuvo el efecto de poner a los criminales en fuga, de tal manera que no pueden hacer ostentación pública de su poder y riqueza, pero al igual que en Colombia la criminalidad común es el gran pendiente.282

Pero esa política tuvo sus fallas, debido a que para los jóvenes que han nacido en entornos de pobreza, la delincuencia es la única fuente de ingresos que tendrán, además, la detención de un líder de una banda de criminales, dejará a los cabecillas libres, que a su vez, formaran otro grupo delinencial y así es complicado tener el control de seguridad.

El general Naranjo explicó el tema de las policías comunitarias –desde su ámbito que es su nación Colombia–, pero aunque el crecimiento exponencial de la delincuencia organizada del narcotráfico ha sido un parteaguas para México, no se pueden homologar las políticas de seguridad, debido a que la conformación del Estado es diferente.

---

280 Eduardo Guerrero Gutiérrez. *Op. Cit.*

281 Noemí Cortés. “Se pronuncia Oscar Naranjo contra autodefensas o policías comunitarias”. *Diario Rotativo. Noticias de Querétaro*, 11 de septiembre de 2013. Disponible en: <https://goo.gl/ldhkaK>

282 *Ibid.*



Las policías comunitarias han operado desde hace años en poblaciones indígenas como parte de sus sistemas de usos y costumbres, estos grupos tienen orígenes, armamento e intereses distintos, estas agrupaciones han surgido en más de medio centenar de municipios en casi la mitad de los estados del país. 283

Las policías comunitarias surgieron en municipios de Guerrero y Michoacán, porque la población vivía amedrentada y acosada por la delincuencia organizada, les exigía cobro de piso, pago por la seguridad de los negocios, era intolerable que el robo y el secuestro derivó en que las personas tuvieron que construir estrategias de seguridad. En suma, “es una situación desesperada de gente levantándose en armas autoprotegiéndose en un tema que va rebasando, sin duda, la ley, dijo al respecto Raúl Plascencia Villanueva, titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)”<sup>284</sup>

El ombudsmán nacional señaló, que la proliferación de estos grupos es consecuencia de la colusión entre autoridades, grupos criminales y la incapacidad del Estado de garantizar la seguridad. Cuando la autoridad omite detener a servidores públicos que encubren y colaboran con delincuentes, lo que hace es favorecerlos, la solución se antoja más lejana, advirtió.

La solución del gobierno federal fue encarcelar a los líderes de las autodefensas, cuando lo que pedían y solicitaban era seguridad, en lugar de detener a los líderes y cabecillas de la delincuencia organizada, se detuvo a sus líderes.

En 2013, Michoacán atestiguó la aparición de grupos de civiles fuertemente armados en al menos seis municipios de la región de Tierra Caliente. El 24 de febrero, se levantaron de forma simultánea los habitantes de Tepalcatepec, Buenavista Tomatlán y La Ruana. En mayo, en Coalcomán, Chinicuila y Aguililla. Finalmente, en junio, hizo su aparición otro grupo en Aquila. Todos coincidieron en que las extorsiones, violaciones y agresiones de Los Caballeros Templarios los obligaron a tomar las armas. En tanto, en enero, surgió la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG). 285

#### 5.4.6 *Las acciones se seguridad tras el caso Ayotzinapa*

La crisis del sistema de seguridad, quedó de manifiesto con la desaparición de los alumnos de la normal de Ayotzinapa, en los cuales, no se pudo dar la explicación al motivo del porque se encontraban en ese lugar, ni el lugar donde quedaron sus restos, que fue duramente cuestionado por los padres de los estudiantes.

Aunado a la fuga del líder del cártel de Sinaloa, poniendo en entre dicho la seguridad de los penales, pero además el nivel de corrupción que se vive al interior, para comprar la escapatoria.

La desaparición de normalistas de Ayotzinapa y la segunda fuga del líder del cartel de Sinaloa, pusieron en duda la estrategia de seguridad del gobierno, la falta de protección hacía los estudiantes, la fragilidad del sistema penitenciario y la deshonestidad de las

283 Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal. AC, *Op. Cit.*

284 Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Carta de novedades.

[http://www.cndh.org.mx/Carta\\_Novedades\\_Newsletter](http://www.cndh.org.mx/Carta_Novedades_Newsletter)

285 Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal. “Crecen los grupos de autodefensa”. En *Seguridad Justicia y paz*, 25 agosto 2013. Disponible en: <https://goo.gl/uqxYeX>

instancias de seguridad. El secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, reconoció que estos dos casos mancharon los logros del gobierno ante la opinión pública.<sup>286</sup>

Después de la desaparición de los alumnos de la Normal de Ayotzinapa –quedó expuesta la actuación del gobierno en cuestión de seguridad–, el presidente Peña Nieto presentó catorce medidas para construir un pleno Estado de Derecho.

Dentro de las medidas se previó presentar al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional, contra la infiltración del crimen organizado en el bando municipal, y en las autoridades locales; además de que el propio Congreso definiera las competencias de cada orden de gobierno –federal, estatal y municipal–, en materia del combate a la delincuencia, debido a que la función de los gobernadores de realizar la planeación de seguridad pública no la cumplen y dejan el trabajo a la policía federal y las Fuerzas Armadas.

Otra medida fue la creación del Mando Único Policial, generar un mando que pueda tener el control de la seguridad pública y la creación de políticas públicas de seguridad que puedan ser aplicadas en todos los estados, considerando que en el país, hay más de 1,800 cuerpos policíacos municipales, que no están capacitados, no tienen equipo, que reciben bajos salarios, por lo que es fácil que la delincuencia organizada los incorpore en sus filas.

El Mando Único tiene la tarea de crear corporaciones policiales de seguridad estatal confiables y eficaces, los primeros estados en adoptar este esquema serían Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas, además sancionar alcaldes y gobernadores que no se sumen al cambio.

También se solicitó la homologación del número de emergencia por el 911, para compaginar los servicios de atención al delito y emergencias médicas.

Junto con lo anterior se realizaron operativos en Tierra Caliente, para la detección de zonas de cultivo de amapola, y se detuvo a varios integrantes de la delincuencia organizada, en Guerrero y Michoacán.

Se previó presentar una iniciativa para castigar y erradicar la tortura y la desaparición forzada, castigar a funcionarios públicos que cometan ese delito, crear un sistema nacional de búsqueda de personas desaparecidas y la publicación del reglamento de la Ley General de Víctimas.

Otra acción pretendida fue crear el Sistema Nacional Anticorrupción, un programa de transparencia en las compras gubernamentales, también se pondría en funcionamiento un portal en internet –con información de proveedores y contratistas del gobierno federal–, que estaría a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

En cuanto al desarrollo económico, “se propuso crear tres zonas económicas ubicadas en el Istmo de Tehuantepec, Chiapas y otra en Lázaro Cárdenas que abarque Michoacán y Guerrero” <sup>287</sup>

En educación, se impulsarían programas de desarrollo rural y becas para alumnos que habiten en los estados más desfavorecidos del sur, se daría trato fiscal diferenciado a los productores agropecuarios de la región, y entregarían más recursos a las escuelas normales.

---

<sup>286</sup> Jaime Contreras Salcedo. “Osorio Chong informa avances en caso Ayotzinapa”. Periódico: *Excelsior*.

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/10/15/987149>

<sup>287</sup> CNN, México. “EU desarrolla un plan para mejorar la seguridad en frontera sur”. Martes 21 de abril de 2011. Disponible: <https://goo.gl/2v8AOF>

“Se desvincularía el salario mínimo de multas, para debatir acerca del monto de los sueldos”.<sup>288</sup> Las propuestas del gobierno, para tratar de solucionar la crisis de seguridad, motivan a preguntarse ¿por qué presentarlas en el segundo año de su gobierno? cuando eran necesarias desde el principio de su mandato, ante el escenario de violencia que vive el país, como la Ley contra la Infiltración Criminal, que ya se sabía acerca de la corrupción y la presencia de la delincuencia dentro de las instituciones políticas, en los tres órdenes de gobierno, y en mandos policiacos y militares escenario de ineficacia que ya estaba demostrado.

En general, las propuestas fueron para tratar de lidiar con el problema de inseguridad, pero tenía que ser aprobada por el Congreso de la Unión, y el Pacto Por México casi desaparecido.

Murillo Karam en el diagnóstico que hizo de la Procuraduría General de la República, determinó que estaba desmantelada, porque perdió funciones de investigación, no mantuvo los lazos de comunicación con los gobiernos de los estados, no protegió ni hizo funcional el sistema penal mexicano, por la corrupción que impera en ministerios federal y local y por la irrupción de agentes estadounidenses.

La debilidad institucional de la PGR, fue exhibida cuando ocurrió la explosión en el edificio de PEMEX, el día 31 de enero de 2013, nunca se supo si fue atentado o..., además al descredito se sumó la liberación del narcotraficante Rafael Caro Quintero, antes de cumplir su condena, lo que preocupó a la DEA.

A lo anterior hay que sumar el caso de los 43 desaparecidos de Ayotzinapa –que pone en duda la capacidad del Estado de proteger a la ciudadanía–, el Procurador de la República declaró que los estudiantes fueron confundidos con integrantes de los “Rojos” –grupo opositor de “Guerreros Unidos”–, por eso les dispararon y después los incineraron en un basurero de Cocula. Esa fue la verdad histórica y así quiso cerrar el caso, pero lo padres de familia no dejaron así las cosas y has seguido luchando y exigiendo la verdad de lo ocurrido.

Un caso de “éxito”, fue la detención el de Elba Ester Gordillo, el 26 de febrero de 2013, se le acusó de dirigir “una organización criminal dedicada al lavado de activos del SNTE”, además se le fincaron los cargos de delincuencia organizada y de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La salida de Murillo Karam de la PGR, el 27 de febrero de 2015, se da un día después de que se cumplieron cinco meses de la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, el caso más complejo que el ahora exprocurador tuvo que enfrentar durante su gestión. Arely Gómez González sustituye a Jesús Murillo Karam, quien se hará cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. <sup>289</sup>

El propósito del cambio era lograr la transformación en Fiscalía General de la República (FGR), según la iniciativa del presidente Peña Nieto, enviada al Congreso de la Unión en septiembre de 2014, lo que implicaba sacar la procuración y administración de la justicia del ámbito del Ejecutivo Federal, y que la Procuraduría General de la República sea un ente autónomo transexenal, y el fiscal general duraría nueve años en el cargo; iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados en diciembre de 2014, pero aún está en espera de ser aprobada en el Senado. Y, en cuanto a la PGR su Ley orgánica “establece como principio la autonomía del fiscal respecto al Ejecutivo Federal y de manera

---

288 *Ibíd.*

289 “Sale Murillo Karam de PGR: es el primer cambio en el gabinete de Peña Nieto”. *Animal político*. 27 de febrero de 2017. Disponible: <https://goo.gl/gg5Zpw>

expresa señala que deberá contar con dos fiscalías especializadas; una en delitos electorales y otra en combate a la corrupción .”<sup>290</sup>

Arely Gómez fue designada como Procuradora de la República, sin olvidar que lleva el peso de ser hermana del vicepresidente de Noticieros Televisa, Leopoldo Gómez, por lo que entró con un sesgo de desconfianza a la institución.

#### 5.4.7 La Guerrilla

[La] guerra de baja intensidad se ha agudizado con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República, señala el Comité Central del Partido Democrático Popular Revolucionario (PDPR) – Comandancia General del Ejército Revolucionario (EPR). La máxima dirección del movimiento armado dice que tanto el PRI como el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) son cómplices en la aplicación de políticas contrainsurgentes y en el ejercicio de la violencia contra la población, en especial contra aquella población que se organiza. <sup>291</sup>

Relacionado con lo anterior:

[El] EPR condenó la acción de los grupos paramilitares que atacan a los grupos sociales, quienes luchan por sus ideales, dado que son movimientos antisistémicos, son perseguidos y eliminados, presentados como bajas del crimen organizado; y respecto de la guerra de baja intensidad, el PRI la inició como política de Estado, el PAN la continuó y en años recientes hasta por el PRD la aplica, como es el caso del estado de Guerrero.<sup>292</sup>

La ofensiva enfocada hacia movimientos insurgentes, se desarrolla con base en la operación de programas sociales en comunidades alejadas, donde existe alta marginación y pobreza, para conocer la situación interna de las comunidades y así evitar estallidos sociales, como los que se han desarrollado en los estados de Guerrero y Morelos.

#### *El Ejército Popular Revolucionario (EPR) sale en defensa de la CNTE.*

En un comunicado, El EPR mencionó que el gobierno prepara la represión en contra del magisterio, y ante la posibilidad de que los movimientos sociales sean reprimidos, situación que se observa a partir del linchamiento mediático, la criminalización de su lucha y legítimas demandas, por lo que llamó a la unidad popular en defensa de los intereses del pueblo. El comunicado advierte que se están desplegando las fuerzas del ejército en el sur del país, donde históricamente se han desarrollado los movimientos guerrilleros, por la pobreza que vive la población en esa región. (Comunicado del EPR). <sup>293</sup>

---

<sup>290</sup> Jorge Carrasco Araizaga, “Sobre las ruinas de la PGR se proyecta la Fiscalía General”, *Proceso*, 28 de febrero de 2015. Disponible en: <https://goo.gl/Om6Oja>

<sup>291</sup> Zósimo Camacho, “Gobierno intensifica la guerra de baja intensidad: EPR”, *Contralínea*, 27 de enero de 2014, pp. 32.

<sup>292</sup> *Ibíd.*

<sup>293</sup> *Ibíd.*

La negativa del gobierno a dialogar y negociar con los movimientos sociales, es una clara expresión de autoritarismo del partido gobernante, que siempre ha actuado de manera despótica, por rechazar la disidencia y su única respuesta es la represión. La misión del gobierno es desmovilizar, quitar apoyos sociales al movimiento magisterial, los muestra como peligrosos, flojos, irresponsables, que cobran sin trabajar, presentan las marchas y bloqueos, para manipular a la población y dirigir el enojo contra los profesores; pero su lucha es legítima al defender sus intereses laborales, que son justificados.

La Secretaría de Gobernación cerró la negociación con el CNTE, y la condicionó, que no dialogaría hasta que regresaran a impartir clases, pero no se resolvió ninguna petición, por lo que el CNTE seguiría con la protesta pacífica, marchas y actos de protesta.

Ante las acciones del gobierno para eliminar el apoyo social, dividir al movimiento magisterial, reprimirlo y separarlo, “el DPR justifica el que las organizaciones continúen su protesta con el rostro cubierto y portando machetes y palos, además de cualquier otra forma creativa de protesta, como parte de la autodefensa de las masas, que de la creatividad de éstas surjan las formas organizativas para generalizar la autodefensa armada del pueblo”. (Comunicado del DPR).<sup>294</sup>

El grupo guerrillero se ha unido a la causa del movimiento magisterial del CNTE, debido a que es una cruzada para evitar el autoritarismo, la represión, e impedir que el gobierno elimine toda acción de participación social disidente.

#### **5.4 Análisis de la protección de los Servicios de Inteligencia para la Seguridad Nacional**

El gobierno busca fusionar a todas las oficinas del Estado involucradas en labores de inteligencia del orden civil y militar.

Se integró una agenda de Seguridad Nacional que identifica las amenazas y riesgos de carácter nacional e internacional, que pretenden atentar en contra de los objetivos e intereses nacionales, lo que permite la generación de esquemas estratégicos de prevención y de reacción, con base en sus causas estructurales, establece un documento enviado por el presidente Enrique Peña Nieto al Congreso de la Unión.<sup>295</sup>

El Presidente Peña en el año 2014, realizó acciones que permitan la fusión de las áreas de inteligencia, civil y militar, porque la colaboración entre ambas es necesaria, para la generación de programas de seguridad e implementación de acciones. Por otra parte presentó al Consejo de Seguridad Nacional (CSN) la Agenda Nacional de Riesgos (ANR), en la que planteó considerar un nuevo método que identifica, evalúa, dimensiona y jerarquiza los fenómenos que deben atenderse por el CSN.

La Agenda de Riesgos, se elaboró con base en un enfoque multidimensional, que permite al Estado mexicano tener un enfoque prospectivo que oriente la acción gubernamental para seguimiento y atención de riesgos de la Seguridad Nacional.

La protección de la Seguridad Nacional, incluye asuntos de los ámbitos económico, inclusión social, evitar los conflictos sociales; promover el combate a la pobreza con programas sociales equitativos –que estén al alcance de los más necesitados y ayude a

---

<sup>294</sup> *Ibíd.*

<sup>295</sup> José Víctor Rodríguez, “Gobierno fusionara los servicios de inteligencia”, *24 horas sin límite*, 15 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.24-horas.mx/gobierno-fusionara-los-servicios-de-inteligencia/>

mejorar su calidad de vida—; la justicia inclusiva, instauración del Sistema Penal Acusatorio, agilizar los procedimientos legales y otorgar justicia pronta; en salud pública, se pretende ampliar campañas de salud, prevención de enfermedades curables; proteger el ambiente; promover el desarrollo económico, social y cultural y proteger la información.

Además, se fortalecerá la estructura de las actividades de inteligencia en agencias civiles y militares, la colaboración entre las secretarías de la Defensa Nacional, la Marina, la Policía Federal, el CISEN y la Procuraduría General de la República, encargados de la defensa y Seguridad Nacional.

En lo que tiene que ver con la renovación de procedimientos de investigación, la Procuraduría General de la República “suscribió instrumentos jurídicos que permiten recabar y sistematizar información para actividades de inteligencia que coadyuven en la investigación que dirige el Ministerio Público Federal (MPF). Realizó convenios para intercambiar “información genética con las procuradurías generales de justicia de Baja California, Baja California Sur, Colima, Campeche, Chiapas, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala; así como con el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses”.<sup>296</sup>

La creación de los Centros Regionales de Fusión de Inteligencia, que se dividan en cinco, la primera se instaló en Monterrey, donde trabajen conjuntamente todas las instancias de seguridad, para poder mapear las áreas de riesgo para la Seguridad Nacional.

El Presidente Peña Nieto envió al Senado –en febrero del 2015– un proyecto de modificación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, en cuyo marco se permitirá a los agentes extranjeros, aduanales y de migración portar armas en territorio mexicano, para reforzar la cooperación con Estados Unidos y Canadá en materia migratoria y aduanal, además de proteger la región. Lo anterior responde a las necesidades de los agentes de la DEA y el FBI que habían solicitado por años, que pudieran portar armas de fuego en el país para su defensa.

Desde 1973 (cuando la DEA comenzó a operar en Sinaloa, Guerrero, Sonora y Jalisco), el Departamento de Estado de Estados Unidos le pidió al gobierno mexicano que dejará portar armas de fuego para su defensa. Sin embargo, la respuesta de Los Pinos siempre fue negativa. En México, actualmente (2015) hay 54 agentes de la DEA, distribuidos en varios estados del país y todos portan armas de fuego.<sup>297</sup>

A ciencia cierta, se desconoce cuántos agentes de las agencias de inteligencia de Estados Unidos trabajan en México, debido a que en el sexenio de Calderón se les permitió el libre tránsito por el país; facilidades que vulneraron la conceptualización de Seguridad Nacional, –donde los únicos que permitían y acreditaban el uso de armas de fuego, era la Secretaría de la Defensa Nacional, por seguridad y control de armas. Por lo cual la iniciativa de Peña Nieto, vulnera también el Estado de Derecho mexicano.

En la Reunión del Grupo Bilateral de Cooperación en Seguridad México – Estados Unidos, que es un foro del alto nivel, para el fortalecimiento de estrategias en asuntos de seguridad.

El Grupo Bilateral de Cooperación en Seguridad, es un marco estratégico para la coordinación en materia de seguridad, basado en los principios de responsabilidad

---

<sup>296</sup> Procuraduría General de la República. Gobierno de la República. *Informe de actividades 2014*.

<sup>297</sup> Cfr. J. Jesús Esquivel, “México-E.U: la relación pasmada”, *Proceso*, No. 2026, 30 de agosto de 2015, p. 29.

compartida, confianza mutua y respeto a la soberanía, jurisdicción y legislaciones de ambas naciones.<sup>298</sup>

El cual tuvo a los altos funcionarios de la seguridad de nuestro país, con la finalidad de tener una reunión en ambos países en términos de seguridad nacional y transfronteriza

La reunión fue encabezada por el director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) de la Secretaría de Gobernación, Eugenio Ímaz Gispert, y por Amy Pope, asesora adjunta de Seguridad Nacional del presidente de Estados Unidos, Barack Obama. El Grupo Bilateral de Cooperación en Seguridad es el principal foro de alto nivel México-Estados Unidos para el fortalecimiento de estrategias en asuntos que le son comunes. Brinda además un marco estratégico para la coordinación en materia de seguridad, basado en los principios de responsabilidad compartida, confianza mutua y respeto a la soberanía, jurisdicción y legislaciones de ambas naciones.<sup>299</sup>

La Secretaría de Gobernación, en la reunión informó que se analizaron los avances sobre la implementación de la Iniciativa Mérida; los enviados de México y Estados Unidos abordaron asuntos relacionados con los esfuerzos y acciones conjuntas que están en marcha para detener el tráfico de drogas, el lavado de dinero, el tráfico de armas, y el tráfico y la trata de personas; también se destacó acerca de los cambios en el sistema penal mexicano, para adecuarse al sistema de justicia penal acusatorio y el procedimiento para profesionalizar a las policías y la aplicación de los controles de confianza.<sup>300</sup>

En el tema del combate narcotráfico, se planteó fortalecer la región en términos de seguridad, promover programas informativos para reducir el consumo de drogas, la erradicación de cultivos de amapola, ampliar la colaboración en materia de ciberseguridad fomentando el uso de tecnología de punta. En la reunión se destacaron los avances del país para cumplir los objetivos de la agenda bilateral, desde la reunión de febrero de 2014.<sup>301</sup>

#### *5.4.1 ¿Por qué está fallando la estrategia de seguridad?*

El primer acercamiento al tema es que se han realizado un diagnóstico nacional, donde se identifiquen regiones que tienen características poblacionales y delictuales diferenciales que ayuden a atacar la delincuencia. Lo que puso en jaque al sistema de seguridad fue la desaparición de los 43 normalistas de Iguala, Guerrero, atribuido al crimen organizado, que demostraba que el crimen y la impunidad siguen vigentes a pesar de los esfuerzos por combatirlos.

La debilidad en la estrategia, se observó en el ámbito político, debido a que los gobernadores de diferentes partidos, no se pueden poner de acuerdo sobre la lógica de seguridad, se niegan integrarse al Mando Único, por no perder la participación presupuestal, aspectos por los cuales las políticas de seguridad no se puedan implementar, y la delincuencia organizada crece y se fortalece, copta y corrompe

---

<sup>298</sup> Celebra reunión Grupo Bilateral de Cooperación en Seguridad México-EU. Periódico: Excélsior. 17 – octubre 2015. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/10/17/1051634>

<sup>299</sup> *Ibíd*

<sup>300</sup> *Ibíd*.

<sup>301</sup> *Ibíd*.

policías municipales por los salarios que reciben, carecen de equipo, por lo que prefieren trabajar para el crimen organizado en lugar de que enfrentarlos.

Esta reacción de los gobernadores, ha provocado que la delincuencia, la violencia, y el control de zonas y regiones por el crimen organizado se haya acrecentado; lo que ha resultado en incapacidad para otorgar seguridad, y que pidan apoyo federal, y la participación del ejército. Esta lógica de inacción de los gobernadores, a quienes se les identifica como incapaces para solucionar asuntos de seguridad, cuando son los gobernadores los responsables de otorgar seguridad pública a su población.

Los delitos federales, narcotráfico, venta y distribución de drogas, secuestro, violación, trata de personas, esclavitud sexual, entre muchos otros, responsabilidad de atención a cargo de la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Seguridad, quienes deben operar con la Policía Federal y policías estatales, pero se insiste, que no existe confianza con la policía municipal por la infiltración de los grupos criminales, y existen informantes que avisan de los operativos, a los líderes de la delincuencia organizada.

Por eso, los operativos se han tenido que realizar sin la participación de las policías municipales, con apoyo del ejército o la marina, y los servicios de inteligencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, para el seguimiento y persecución de líderes de los grupos delictivos. “Los que llegan a ser consignados logran su libertad con artilugios legales y aquellos que ingresan a los centro de readaptación, rara vez logran su readaptación y reintegración en la sociedad”<sup>302</sup>. Lo que demuestra una debilidad institucional a nivel estatal y municipal del sistema de impartición de justicia.

La realidad es la falta del diagnóstico, de estrategias de planeación, acciones regionales de seguridad, por lo cual, sólo se realizan acciones para detener delincuentes, pero no existen estrategias de eliminación de bandas delincuenciales, ni la detención de fuentes protectoras en las corporaciones policiacas, tan solo se detiene a un líder, lo que genera más violencia.

Estados y municipios presentan diversas capacidades institucionales para atender este problema, difícilmente se puede tener estrategias absolutas para que éstos sean capaces de enfrentar esta responsabilidad en un futuro cercano. La nula rentabilidad electoral hace también que se sea selectivo en qué municipios y estados actuar con fuerzas federales (como es el caso de Tamaulipas, Michoacán, estado de México y Guerrero) mientras que en otros se deja a la suerte de los estados.<sup>303</sup>

El Nuevo Sistema de Justicia Penal, promete ser la panacea en términos de impartición de justicia, pero en un sistema anquilosado, deficiente en atención ciudadana, sin la participación del juez para otorgar sentencia, con rezagos de seis meses para dictar sentencia, presos en reclusorios sin recibir sentencia, ni conocer al juez; además del descrédito de que no sirve de nada denunciar, porque no se detiene al delincuente; las policías están coludidas con los delincuentes, se corre el riesgo de represalias por denunciar; e ingresar la denuncia implica una espera mínima de ocho horas, después llevar las facturas de lo robado para comprobar el robo, y pagar a los peritos para que visiten el domicilio, en caso de robo. Ante este escenario, se implementó el nuevo sistema de justicia penal, con un sistema corrompido.

---

302 Christopher Ballinas Valdés. “¿Por qué está fallando la estrategia de seguridad de EPN?”. Periódico digital: *Animal Político*. 05 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://goo.gl/sYwmlr>  
303 *Ibíd.*





# CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD NACIONAL

## 6.1 Función de los servicios de inteligencia para la protección de la Seguridad Nacional

La función de los Servicios de Inteligencia es mantener una red de información oportuna y eficaz sobre los acontecimientos de importancia para el país, llámese de índole político, social en el aspecto de movilizaciones sociales o actos de protesta, manifestaciones contra el Estado, movilizaciones estudiantiles, que son el aspecto visible, para lo cual la inteligencia es la herramienta con la que se identifica a los líderes que los manejan, los hilos y las conexiones con otros movimientos, y con la información pertinente, se generan ligas de análisis de tercerización de la información, para detectar hasta donde es un movimiento social, o tiene ligas o patrocinio de movimientos subversivos o relaciones con la delincuencia organizada.

Para obtener informes finales fidedignos el cual debe tener acceso a la información, poseer la capacidad de desarrollar contra inteligencia e infiltración en el otro a investigar, realizar análisis de triangulación de información y detectar los riesgos a amenazas latentes, para realizar inteligencia estratégica que lleve a la solución o contención del asunto.

La inteligencia es un proceso metodológico orientado a analizar acontecimientos de diversa naturaleza, identificar a los actores y factores que en ellos intervienen, pronosticar su impacto en la Seguridad Nacional y con base en ello recomendar o ejecutar acciones para prevenir, revertir o limitar sus efectos negativos y por el contrario fortalecer los positivos.<sup>304</sup>

En el caso de México, la preservación de la seguridad nacional está a cargo de los servicios de inteligencia, dirigidos por instituciones del Estado, civiles y militares. Una de las tareas es que dichos servicios deben formular premisas y análisis, con el fin de determinar el grado de peligro, contingencia o riesgo que existe. “Con base en una doctrina de inteligencia que, afín a todas las instancias, establezcan reglas, procedimientos y sistema informáticos definidos, que permitan conjugar los esfuerzos de las diversas instituciones” <sup>305</sup>.

El principal insumo para la toma de decisiones es la información recopilada y proporcionada por los servicios de la inteligencia –de manera expedita y fluida–, cuyas acciones requieren utilizar fuentes diversas, procesar datos y generar documentos que contribuyan en la investigación y sean de utilidad para el tomador de decisiones. Lo

---

304 Vicente Antonio Contreras Gómez. “La inteligencia militar contemporánea en México”, en *Inteligencia estratégica*, México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014, p. 27.

305 Carlos Rodríguez Ulloa. “Escenarios de servicios de seguridad nacional e inteligencia con democracia en México 2020 – 2025. Un escenario para armar”. En: *Inteligencia estratégica*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014, p.201.

descrito es uno de los pasos del ciclo de inteligencia, que es un proceso crítico en la preservación de la Seguridad Nacional.

La práctica de la inteligencia en México ha evolucionado a la par del fortalecimiento institucional del Estado mexicano, que no puede sustraerse del contexto político nacional e internacional en el que actúa. El entorno además debe determinar las amenazas y riesgos a la seguridad nacional, también incide en el tipo de relaciones entre instituciones y sociedad, dependiendo del régimen de gobierno y los controles formales para su actuación. 306

Los servicios de inteligencia deben tener **comunicación con los de otros países**, para mantener actualizada la información, relacionada con la delincuencia organizada, movimiento de migrantes o terrorismo, que puedan atacar contra la estabilidad del Estado. Es decir, "...los servicios de inteligencia cotidianamente funcionan con un flujo de información con la que puedan obtener ventajas mutuas como el intercambio de saberes técnicos, capacitación y adiestramiento de personal directivo y operativo, entre otros."<sup>307</sup>

Los servicios de inteligencia son vitales para la protección y preservación de la Seguridad Nacional, interior y regional, se dividen por áreas (Centro de Investigación y Seguridad Nacional o las áreas de inteligencia de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina) para lo cual cada área de inteligencia divide cada operación que realizan. De tal manera que siempre tienen el apoyo de las Fuerzas Armadas que se encuentran sectorizadas y regionalizadas para la protección y contención de peligros, riesgos y amenazas latentes contra el Estado y las instituciones.

La Seguridad Nacional no es un asunto cerrado que sólo concierna al país y a sus fronteras, porque los riesgos y las amenazas pueden venir del exterior, generar problemas internos, para lo cual se debe determinar su posible evolución.

En este orden de ideas se deben **crear programas de cooperación** entre los servicios de inteligencia, actuar de conformidad con la agenda de riesgos, donde el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas tengan comunicación abierta y trabajen en conjunto ante situaciones de riesgo o amenaza.

Lo anterior es una estrategia de trabajo necesaria, que debería cumplirse para que la acción que se realice funcione, aseveración que se comparte porque –como se ha mencionado en el cuerpo de la investigación– en el país existe falta de coordinación entre las instancias de seguridad, mencionadas en el párrafo presente, que son los responsables de decidir lo que corresponde con la Seguridad Nacional, y sus decisiones al final se caracterizan por ser cerradas, con opciones limitadas. Esto implica que las instancias de seguridad deben cooperar, apoyar la triangulación de la información y celo respecto del cuidado de los datos e información que obtienen y manejan.

Otra de las acciones que los servicios de inteligencia realizan, es el **monitoreo de acontecimientos y fuentes**, que son insumos para generar documentos que favorezcan la toma de decisiones y deriven en acciones que permitan desactivar riesgos o amenazas, y sean acordes con los objetivos de la política de Seguridad Nacional establecidos por Estado.

---

306 Calderón Arozqueta, José Luis. "La formación de mandos de inteligencia en México". En: *Inteligencia estratégica*. Centro de Estudios Navales. Secretaría de Marina. México. 2014. P. 296.

307 Luis Gustavo, Arteaga Suárez. "El flujo de información como mecanismo para el fortalecimiento de los instrumentos de inteligencia y seguridad nacional". En *Inteligencia Estratégica*, México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014, p.144.

En palabras de Antonio Cávala, en la cúpula de la Seguridad Nacional hay una Estrategia (Gran Estrategia o Estrategia General) de la competencia exclusiva de los gobiernos; esta afirmación se refiere a que se debe coordinar a partir de un concepto estratégico fundamental las actividades políticas, económicas, psicosociales y militares.

De acuerdo con el postulado dictado en el párrafo que antecede: “la concurrencia de estrategias permite la consecución de objetivos, en los cuales se expresan “las aspiraciones nacionales de unidad, seguridad y prosperidad creciente”. A esta estrategia se subordinan las relacionadas con lo militar, económico, político y psicosocial, las que se diferencian por sus particulares campos de aplicación e instrumentos. De esta manera la estrategia es “en el fondo, como la propia guerra, indivisible y total”.<sup>308</sup>

En términos de inteligencia, la delincuencia organizada –encabezada por el narcotráfico, venta de armas, trata de personas, extorsión, robo, secuestro, cobro de piso–, representa la mayor amenaza para la Seguridad Nacional, porque sus acciones son factor de inestabilidad el control de plazas y regiones, han provocado enfrentamientos violentos, inestabilidad, y el Estado no puede contrarrestar sus efectos, ni siquiera con el apoyo de los servicios de inteligencia.

## 6.2 El diseño estratégico de la Seguridad Nacional

### 6.2.1 ¿Cuáles son las amenazas a la Seguridad Nacional?

Una amenaza es una acción intencional cometida por personas con la intención de provocar desestabilidad en seguridad, lo cual origina riesgos para la protección misma del Estado.

A pesar de tener tres grandes instancias de seguridad, como lo son la Secretaría de Gobernación, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas, con una aplicación del presupuesto destinado a la protección de la seguridad, la inseguridad, el aumento de la violencia, homicidios e inseguridad no ha disminuido, por ejemplo en el Estado de México, Michoacán, Tamaulipas, Morelos y Veracruz, donde aun con las políticas de seguridad federales, la aplicación al interior de los estados se encuentra viciada y muchas veces corrompida.

Un presupuesto anual de 73 mil millones de pesos y recursos humanos y materiales de, al menos, tres secretarías de Estado hacen posible un seguimiento puntual de quiénes son considerados por los estrategas del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) participantes de las amenazas a la Seguridad Nacional de la República.<sup>309</sup>

La investigación para proteger la Seguridad Nacional, se realiza a partir de determinar qué actores son una amenaza, de acuerdo con la visión del Estado o administración en turno:

- Sindicatos,
- Líderes sociales disidentes,
- Líderes estudiantiles que puedan generar movilizaciones,

<sup>308</sup> Antonio Cavalla, *et al.* “La geopolítica y el fascismo dependiente”, México, Casa de Chile, 1995, pp. 53-54.

<sup>309</sup> Zósimo Camacho, “‘Guerra modernizó’ Fuerzas Armadas”. En *Contralínea*. 4 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://goo.gl/9tvSHS>

- Líderes campesinos que se opongan a expropiaciones o las mineras,
- Movimientos sociales como la CNTE,
- La guerrilla en los estados del sur, en los cuales la labor es la investigación, para infiltrarlos o desactivarlos.
- Líderes, cabecillas y miembros de la delincuencia organizada (productores, distribuidores, vendedores, dealers , halcones)

Respecto de lo anterior el especialista Íñigo Guevara y Moyano en materia de profesionalización los servicios de inteligencia mexicanos – el Centro de Investigación y Seguridad Nacional–, han avanzado muy poco, y se corre el riesgo de retroceder, porque impera una cultura de cadena de favores.

Por su parte, “Jorge Luis Sierra Guzmán –también experto en Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional–, [afirma que] México no ha conseguido transitar hacia la formación profesional de inteligencia, al margen de los cambios sexenales que ocurren en el poder”.<sup>310</sup>

El Presidente Peña Nieto, dejó en manos del Secretario de Gobernación el tema del narcotráfico y los asuntos de seguridad, para aplicar la estructura de seguridad tanto nacional como interna y pública para trate de resolver los problemas de incidencia delictiva que se generan por la violencia.

#### *6.2.2 El diseño estratégico:*

El diseño estratégico de la Seguridad Nacional se realiza como parte del proceso de planificación elaborado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas –ejército y marina–, acordes con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Seguridad Nacional para plantear la política de seguridad y defensa del país, con base en escenarios como los que se describen en el cuadro siguiente.

---

310 *Ibíd.*

Cuadro 10: Análisis de los escenarios del diseño estratégico

<b>ESCENARIO Sexenio de Felipe Calderón</b>	<b>ANÁLISIS COYUNTURAL. Inicio del sexenio de Peña Nieto</b>
<p>Acciones que llevaron a la situación actual.</p> <p>Acciones delimitadas en términos: Seguridad Nacional, seguridad interior y Seguridad Pública.</p> <p>Falta de planeación de la Guerra contra el Narcotráfico.</p> <p>Debilidad del poder presidencial.</p> <p>Falta de coordinación estatal con los Gobernadores.</p> <p>Relación con los Estados Unidos y la aplicación del Plan Mérida.</p> <p>Mala aplicación de las políticas de seguridad pública.</p> <p>Ingreso de las Fuerzas Armada a cubrir funciones de seguridad pública.</p> <p>Debilidad de las facultades del Estado para otorgar seguridad.</p>	<p>Acciones del pasado que repercutieron en el año 2012.</p> <p>Entrada del nuevo gobierno.</p> <p>Replanteamiento de las estrategias de seguridad.</p> <p>Centralización de las funciones de seguridad en la Secretaría de Gobernación.</p> <p>Reestructuración del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.</p> <p>Desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública para conformarse el Consejo Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>Planeación de una política de seguridad planteada para dejar atrás la Guerra contra el narcotráfico, por la defensa contra la delincuencia organizada.</p> <p>La creación de la Gendarmería Nacional que entraría a suplir las funciones del ejército y la marina en los municipios.</p> <p>Creación del Mando Único en Seguridad Pública, donde se planteaba tener un Secretario de Seguridad Pública por estado, que rindiera cuentas a la Secretaría de Gobernación.</p> <p>Creación del Sistema Nacional de Inteligencia para concentrar en una sola entidad los Servicios de Inteligencia.</p>
<b>ESCENARIO COYUNTURAL. Sexenio de Peña Nieto 2013 – 2015.</b>	<b>ESCENARIO COYUNTURAL. 2016 – 2018</b>
<p>Debido a problemas políticos y de control del secretario de Gobernación no se puede realizar la creación de la Gendarmería Nacional, quedando como parte integrante de la Policía Federal.</p> <p>El planteamiento original de poder sacar al ejército de las calles, sustituyéndolo por la Gendarmería Nacional, no fue posible.</p> <p>La centralización de las funciones de seguridad en la Secretaría de Gobernación, llevó a la politización de la agenda de seguridad, porque los Generales del Ejército y Marina no pudieron dialogar con el Secretario de Gobernación, ya que la relación debería de ser directa con el Presidente de la República.</p> <p>Los gobernadores no estuvieron dispuestos a la creación del Mando Único, por la pérdida de las funciones de Seguridad Pública y principalmente por la pérdida del presupuesto de seguridad pública.</p> <p>No existe coordinación entre los Servicios de Inteligencia, la Secretaría de Gobernación centraliza los objetivos de</p>	<p>Debe existir la coordinación entre los Servicios de Inteligencia, para elaborar informes conjuntos y no por separado, y no dividir la toma de decisiones.</p> <p>El Secretario de Gobernación, debe dejar el mando político del Consejo de Seguridad Pública, para crear políticas de seguridad definidas en cada estado y región específica.</p> <p>Realizar políticas de seguridad para cada una de las cinco regiones, donde por densidad poblacional, nivel de delincuencia, rutas y trasiego de drogas ilícitas, rutas del paso de migrantes, estados donde existen zonas estratégicas, rutas principales de transporte de carga, para cada una se debe analizar y crear una política específica de seguridad.</p> <p>La Policía Federal debe trabajar en conjunto con la Gendarmería Nacional, generar programas de seguridad pública, al interior de los municipios y no sólo en temas de índole federal.</p> <p>El CISEN debe reestructurarse operar las</p>

<p>seguridad, el CISEN le reporta al Secretario de Gobernación, que toma decisiones aisladas del Consejo de Seguridad Pública, las Fuerzas Armadas tienen su propia planeación de combate, para erradicar integrantes del narcotráfico y delincuencia organizada; los gobernadores están al mando de las policías estatales, y no tienen políticas definidas de Seguridad Pública para el manejo de la delincuencia al interior de los municipios.</p> <p>Aunque existe la Ley de Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas sólo la utilizan en su planeación sectorial.</p> <p>El narcotráfico y la delincuencia organizada tienen capacidad logística y fortaleza económica</p>	<p>áreas de inteligencia, recopilación de datos, generación de información, análisis para la toma de decisiones, contrainteligencia y espionaje, que son las áreas necesarias para la generación de información a favor de la protección de la Seguridad Nacional.</p> <p>Las Fuerzas Armadas, el ejército y la marina deben tener apoyo presidencial y dejar su papel de custodiar la seguridad pública, y fortalecer las policías estatales.</p> <p>Fortalecer, capacitar, entrenar, entregar equipo y armas a policías estatales para que cubran el faltante de seguridad.</p> <p>Solicitar la aplicación del Mando Único en todos los estados, para realizar el trabajo en conjunto del Gobierno Federal, la Secretaría de Gobernación y los gobernadores en temas de seguridad pública.</p> <p>En cuestión del narcotráfico y delincuencia organizada, la labor de los Servicios de Inteligencia, debe servir para detectar ubicación geográfica, detenerlos, junto con la Secretaría de Hacienda detectar el movimiento del dinero en inversiones y lavado de dinero, para minar las ganancias económicas; realizar investigación de inteligencia acerca de la zonas donde se compran y venden armas, identificar al proveedor; investigar respecto de la tercerización de negocios, ganancias en empresas “legales”.</p> <p>La legalización de las policías rurales, como apoyo a la protección de seguridad de las zonas agrícolas.</p>
---	---

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con lo detallado en el cuadro anterior, es de vital importancia definir al responsable de la planeación de estrategias de seguridad, porque el Secretario de Gobernación plantea la Seguridad Nacional junto con el Consejo de Seguridad Nacional, los gobernadores hacen la suya en coordinación con el Consejo de Seguridad Pública, las Fuerzas Armadas tienen su propia planeación y el Presidente de la República delegó la tarea en el Secretario de Gobernación, Osorio Chong.

Es necesario tener una Comunidad de Inteligencia que se encuentre conformado por las secretarías de seguridad, bancarias, de comunicaciones y transportes; los servicios de inteligencia y las Fuerzas Armadas.

## 6.2.3 Cuadro 11: Propuesta de Comunidad de Inteligencia en México

	Sector Gubernamental.
Estado Mayor presidencial: Protección presidencial, de mandatarios y gobernadores.	Sistema Profesionalizarte.
Red Aeroportuaria y de puertos Marítimos.	Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
Industria, química y farmacéutica.	Procuraduría General de la República.
Sector bancario, financiero, de valores y aseguradoras.	Policía Federal Preventiva. Inteligencia de la SEDENA.
Petróleos Mexicanos.	Inteligencia de la Fuerza Aérea.
Comisión Federal de Electricidad.	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Teléfonos de México.	INEGI. Imagen y Mapeo.
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación.	Inteligencia Naval de la Secretaría de Marina. Secretaría de Gobernación.
Sistemas de Emergencia. Red Hospitalaria y de Protección.	Instituto Nacional de Migración. Secretaría de la Función Pública.
Sistema de Transporte Colectivo METRO.	Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de Relaciones Exteriores.
Centrales de Abastos. Almacenes de Alimentos. Supermercados y mercados principales.	Banco de México.

Fuente: elaboración propia con datos de Elena Jeannetti Dávila. “Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México”.

## 6.2.4 Cuadro 12. Las unidades administrativas que realizan actividades de inteligencia en México de Seguridad Nacional.

Militares:	Civiles:
Estado Mayor del Ejército Mexicano (Sección Segunda, Secretaría de la Defensa Nacional)	Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Secretaría de Gobernación)
Estado Mayor General de la Armada de México (Unidad de Inteligencia Naval, Secretaría de Marina)	Seguridad pública (policíaca y civil)
Estado Mayor Presidencial (Presidencia de la República).	Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal (Secretaría de Seguridad Pública, ahora Secretaría de Gobernación)
	Centro de Planeación para el Control de Drogas (Procuraduría General de la República)
	Unidad Contra la Delincuencia Organizada (ahora Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, Procuraduría General de la República)
	Unidad de Inteligencia Financiera (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).”

Fuente: elaboración propia con datos de Jeannetti Dávila, Helena. “Retos y riesgos de la Seguridad Nacional de México en el siglo XXI, un estudio comparativo”. pp. 337-340.

Reiterar que los Servicios de inteligencia civil trabajan para reunir información y compartirla, es para llamar la atención de las autoridades responsables, aunque en ocasiones llegan a trabajar bien entre ellos, pero al tratar de relacionar sus



investigaciones con los Servicios de Inteligencia Militar, la colaboración es momentánea, sólo al momento de detener a un integrante del crimen organizado, principalmente por la corrupción y las infiltraciones que existen en la policía.

Aguayo<sup>311</sup> enumera cinco requisitos que deben cumplir los Servicios de Inteligencia y seguridad, para que sean eficientes y respeten los derechos de los ciudadanos:

1. El establecimiento de mecanismos sociales de supervisión y control.
2. La separación de las funciones de inteligencia y de operación.
3. La división de los servicios entre los que se ocupan de asuntos internos del país y los que manejan los asuntos externos.
4. El establecimiento de mecanismos e instancias coordinadas para limitar la dispersión y evitar la ineficiencia de las instituciones de inteligencia y seguridad.
5. La existencia de leyes e instituciones que permitan a los ciudadanos defenderse.

Cabe explicar, que los Servicios de Inteligencia tienen información de Seguridad Nacional, para preservar la independencia y defensa de la nación, federación, instituciones, y es información delicada –porque es acerca de actores y movimientos sociales, políticos, líderes del narcotráfico y la delincuencia organizada–, por lo que no debe ser socializada, ni comunicada, por el bien de la Seguridad Nacional, en el cual la información al ser privilegiada, debe de mantenerse en secrecía, al alcance, únicamente de los funcionarios que la deben de reportar.

#### *6.2.5 La inteligencia y su operación*

Las áreas de inteligencia deben de separarse, por un lado las funciones de inteligencia, obtención de la información, decodificación, análisis y redacción del documento final para toma de decisiones; y por otro las áreas de estrategia y planeación, para llevar a cabo la detección y detención de un objetivo.

Para un mejor funcionamiento, los Servicios de Inteligencia deben dividir sus áreas de funcionamiento, para proteger a la nación, lo que significa la Seguridad Nacional, y por otra parte, el área que se encarga de la protección de las fronteras, de los mares, de la zona marítima nacional, es la defensa de la nación, en la cual los servicios de inteligencia se encargan de evitar una invasión o amenazas internas.

Está en espera la creación del Sistema Nacional de Inteligencia como eje coordinador de los Sistemas de Inteligencia, para que tengan un eje en el cual se generen las políticas de seguridad para todas las instancias de seguridad civil y militar, que colaboren con la -

Consejo Nacional de Seguridad Pública, que distribuya las políticas de seguridad a todo el país, estados y municipios.

#### *6.2.6 Las nuevas amenazas y los próximos riesgos:*

Las amenazas en el siglo XXI son diferentes a las del siglo pasado, México se tiene que proteger de la guerrilla como principal movimiento antisistémico. El narcotráfico en el país tuvo su desarrollo, a partir de la década de los ochenta en el siglo XX, y de forma exponencial cuando el Estado le declaró la Guerra. Así pues, en décadas recientes ha sido uno de los principales problemas de inseguridad que se vive en el país; pero los nuevos riesgos es la terciarización de los negocios de la delincuencia organizada, (el narcotráfico ha cambiado de giro hacia el secuestro, la trata de personas, la trata con fines de explotación sexual, la renta de piso, el abigeo, el robo de tráileres de transporte de mercancías, robo de cosechas y venta de órganos) que generan niveles de violencia

---

311 Sergio Aguayo y Bruce Michel Bagley, *Op. Cit.*

muy altos, y ponen en peligro a la población civil, porque no pueden recibir la protección de la Seguridad Pública de los estados.

Un riesgo latente para el Estado es la ingobernabilidad<sup>312</sup> en varios estados y municipios, donde no se puede garantizar la seguridad pública, por lo que la población ha tenido que defenderse con sus recursos, creando grupos de autodefensa, a veces apoyados y otros en contra de la policía municipal que con su estructura debilitada, generó que la población realice acciones contra el Estado de Derecho, al realizar linchamientos o quemar a supuestos delincuentes.

La protección de la Seguridad Nacional actualmente tiene que enfrentar temas complejos, como inestabilidad política y social, conflictos sociales, inestabilidad, falta de legitimidad, falta de apoyo a políticas institucionales; temas de relacionados con lo nacional y transnacional, principalmente el narcotráfico y la delincuencia organizada, que cruzan fronteras y han tomado varias regiones del país, y controlan las rutas de venta, distribución de drogas y armas.

Las modificaciones en los objetivos de protección nacional, implican que se necesiten nuevas áreas de vigilancia en los servicios de inteligencia, con preparación profesional para evaluar áreas de vulnerabilidad, actualizar áreas de seguridad y proteger de estos peligros, y dejar atrás la idea de que sólo sirven de espionaje político, ya que actualmente trabajan con base en la misma lógica –recopilación, búsqueda y análisis de información, preparación de informes técnicos que analicen y preparen las áreas de seguridad–, con el fin de llevar a cabo estrategias de seguridad para reducir el riesgo.

De acuerdo con los elementos anteriores, se puede afirmar que los “riesgos” que se deben proteger son los siguientes:

- La falta de legitimidad, crisis política que vive el país, por la falta de representación de los partidos políticos, la corrupción en los gobiernos federal, estatal y municipal, falta de aplicación de una política que sustente la economía del país y se generen empleos para la población.
- La crisis social que ha generado el gobierno, provoca que las políticas del gobierno, no sean reconocidas, ni avaladas por la población, y los Servicios de Inteligencia sean ocupados para proteger al Estado de movimientos sociales antisistémicos, o que representen una amenaza a la Seguridad Nacional de la nación.
- Los Servicios de Inteligencia se han desprofesionalizado, desde sexenios previos, en los cuales, se dejó de capacitar al personal, en áreas tan sensible como la investigación en seguridad, contra inteligencia y espionaje político, existiendo duplicidad de funciones. Además el Sistema Nacional de Inteligencia, no se ha creado, porque las agencias de inteligencia y seguridad no han establecido acuerdos, acerca de las funciones, compartir información y generar estrategias de seguridad conjuntas.

---

312 La gobernabilidad se puede definir como el arte o manera de gobernar. Implica dirigir a un país rigiéndose por el pacto social que los constituyentes y el poder derivado han establecido en nuestra Carta Magna y en las distintas normas nacionales e internacionales que integran el ordenamiento jurídico. Entonces, hablar de ingobernabilidad tendría sentido solo en aquellos casos en que surgiera un obstáculo real que impida al gobernante ejercer de pleno derecho sus competencias. La ingobernabilidad se da solo por aquella acción que limita el ejercicio del poder. Lo que tenemos es un país fragmentado en un pluripartidismo con intereses particulares, tenemos una sociedad que depositó su esperanza en un gobierno del cambio. Vargas Ovares, Octavio. “¿Ingobernabilidad, o incapacidad para gobernar?”. Periódico digital: *La Nación*. 07 de junio de 2015.

[http://www.nacion.com/opinion/foros/Ingobernabilidad-incapacidad-gobernar\\_0\\_1492250782.html](http://www.nacion.com/opinion/foros/Ingobernabilidad-incapacidad-gobernar_0_1492250782.html)

La falta de creación de la Gendarmería Nacional, como una policía de alcances nacional, provocó que las Fuerzas Armadas, tengan que seguir custodiando calles, ante el crecimiento de la delincuencia organizada, lo cual ha vuelto complejo el papel de las policías estatales, junto con la corrupción que en ellas impera.

#### 6.2.7 Falta de un Sistema Nacional de Inteligencia

Varios autores insisten en que:

[Los] países adopten un sistema nacional de inteligencia, modernicen sus estructuras, dominadas por una lógica militar, por lo que el sistema tendría la responsabilidad de coordinar y generar la información de alto nivel, optimizar el proceso de toma de decisiones –de mediano y largo plazo–, integrar los subsistemas y elementos ya existentes. Con estas acciones, sería posible identificar subsistemas –conformados por organismos sectoriales– integrados en un sistema de coordinación en su nivel, sin trastocar el espacio de operaciones aunque conducidos por el Jefe de Estado.<sup>313</sup>

El Secretario de Gobernación propuso que el Sistema Nacional de Inteligencia fuera una instancia para el combate eficaz a la delincuencia organizada, basado en la cooperación e intercambio de información, evitar el trabajo aislado, celos y rencillas entre los Servicios de Inteligencia.

Existen esfuerzos por dotar de tecnología a los Servicios de Inteligencia, a través de adquirir equipo y concretar alianzas con los servicios de otros países, para intercambiar experiencias; por tanto que se haya creado la Escuela Nacional de Inteligencia es muestra de que el elemento humano debe estar en capacitación constante.

En cuanto, a la transparencia, destaca la resistencia a revelar información por razones de Seguridad Nacional, por lo que la opacidad se mantiene, además se carece de instancias que evalúen la operación de los servicios de inteligencia –no obstante que existe una Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, no se tiene acceso a información reservada–, y los nombramientos de Directores del CISEN se apoyan en la confianza de sus superiores, y se margina personal experimentado.

El Sistema Nacional de inteligencia realiza productos de los servicios de inteligencia y genera otros de corte estratégico. Si se tiene claridad de que la coordinación es una tarea insustituible –esencial para atender los riesgos y amenazas de la nación– se esperaría una política que trascienda el sexenio, independientemente del partido gobernante.

#### 6.2.8 Ventanas de vulnerabilidad

Una ventana de vulnerabilidad se considera como un punto ciego, en el cual los servicios de inteligencia provocaron un vacío en la investigación, al no tener presente las variables de peligro, eventualidad o contingencia que puedan provocar un riesgo a las estructuras de seguridad nacional.

Una ventana de vulnerabilidad puede ser definida como condición interna generada por deficiencias o errores en la actuación gubernamental que favorece la intervención de actores externos, estatales o no, con efectos negativos para la soberanía nacional. La vulnerabilidad es, en suma, una condición que debilita la

---

313 Carlos Maldonado, “Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica”, *Security and Defense Studies Review*, Vol. 9, 2009, p.53.

capacidad del gobierno para ejercer cabalmente generada por el encargado de ejercer la soberanía, esto es, por quien ha sido elegido por el pueblo como depositario.<sup>314</sup>

En el programa de seguridad se define que el combate al narcotráfico como área de defensa de las Fuerzas Armadas, con la misión de luchar y perseguir planteando estrategias de erradicación de líderes o de captura, en un contexto de falta de cooperación por parte de policías estatales y municipales, que están inmiscuidas en la corrupción. La presencia del ejército en las calles ha derivado en aumento de la violencia, porque los grupos delincuenciales se han armado con nueva tecnología para defenderse del ejército y la marina.

El narcotráfico y la delincuencia organizada, por la cantidad de dinero que ganan, tienen la capacidad de comprar armamento, equipo tecnológico y de comunicación, automóviles y camionetas blindadas, corromper funcionarios públicos, políticos y policías, por lo que su detenerlos es difícil, en soslayo del sistema de protección que generaron y las instituciones gubernamentales le brindan política, legalmente y advierten de los operativos.

Las Fuerzas Armadas llevan once años combatiendo el narcotráfico y la delincuencia organizada, el resultado de la guerra es el desgaste del personal militar, de las fuerzas en combate, equipo y armamento, incluido el deterioro institucional del ejército y la marina, sin recibir protección legal a sus acciones, en estas circunstancias, paradójicamente el Presidente de la República agradece que sigan trabajando en el combate al narcotráfico.

La propuesta que podría cambiar o al menos modificar un poco la situación de violencia es profesionalizar a las policías estatales, enseñarles técnicas de detección y protección de la población, aumento sustancial de salarios, equipamiento para su protección, y realizar una limpia de elementos que se les compruebe su relación con la delincuencia organizada.

La situación de violencia en el país ha implicado que la población ya no confíe en el Estado, que tenga claro que institucionalmente es débil, que identifique falta de articulación y trabajo, lo que puede propiciar que ante una amenaza haya una sobrerreacción, o por lo contrario, una subreacción, ambas inadecuadas, la primera por el exceso de recursos que implica utilizar, y la segunda, porque se mostrarían las debilidades en la capacidad del Estado para enfrentar los problemas.<sup>315</sup>

#### 6.2.9 Análisis de riesgos:

El Capitán de Navío, Bandala López considera que los escenarios que tienen que ver con impacto y la probabilidad de riesgo en seguridad nacional son:

La seguridad territorial, no se encuentra protegida plenamente, debido a que la frontera sur es porosa, tiene libre paso de turistas, migrantes de Centroamérica, paso de mercancías ilícitas, lo que convierte la protección del territorio en un tema subjetivo, debido

314 Beatriz Eugenia Ramírez Saavedra. “La crisis de la seguridad y la agenda de riesgos de seguridad nacional”. En *¿La pérdida de la paz pública puede amenazar la seguridad de la nación?* México, Porrúa, 2010, pp. 234.

315 Enrique Flores Morado. Cap. Nav. C.G. DEM., “El poder nacional del Estado mexicano y la delincuencia organizada (narcotráfico)”. En *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, México-SEMAR, julio- septiembre, 2012, p. 43.

a que no se protege una frontera terrestre. Desde el inicio del sexenio de Peña Nieto se ha planteado crear programas de seguridad para la frontera sur, pero no se han llevado a cabo, por el intercambio de mercancías con Guatemala y Belice, lo que beneficia a los países de la región, por lo cual no se ha cerrado esta frontera. El propósito de la seguridad y la defensa, es proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio libre de la su soberanía frente a amenazas externas e internas.316

Con base en los escenarios descritos, y de acuerdo con las dimensiones del país, la estrategia de seguridad del gobierno mexicano debe atender la protección de los ciudadanos y el territorio, tomando en cuenta que: “en el año 2010 eran poco más de 112 millones de habitantes, proteger una superficie territorial de 1 millón 960 189 km<sup>2</sup>; frontera norte 3,185 km, frontera sur 1,149 km, de litorales 11,122; de mar territorial de la zona económica exclusiva 3 millones 149 920 km<sup>2</sup>, además 220 islas, y un espacio aéreo de 100 km de altura”.317

Ante la grandeza de nuestro país, rica en biodiversidad e importante posición estratégica, México se ha convertido en un polo de interés por lo que el Estado mexicano debe orientar su función de seguridad y defensa del país, lo que exige coordinar todas las instituciones para establecer una política de seguridad y defensa. 318

Además de lo anterior, específicamente se protegen 264 instalaciones estratégicas, destacan: plataformas petroleras, complejos petroquímicos, plantas hidroeléctricas, termoeléctricas, central nuclear, parques eólicos, sistemas hídricos y corredores industriales, infraestructura portuaria, aeroportuaria y vías de comunicación terrestres.319

La política debe estructurarse para actuar ante la crisis de inseguridad pública, levantamientos sociales, amenazas internas o de flujo externo; evitar que se convierta en un conflicto mayor, donde sea necesario utilizar los medios coercitivos del Estado, es fundamental garantizar la seguridad de la población, la supervivencia del Estado, y las condiciones internas de seguridad.

Con la finalidad de implementar esta política, es necesario desarrollar una estrategia nacional de seguridad y defensa, con la que nos sea posible determinar los medios y las acciones que permitan el incremento de las capacidades civiles y militares para consolidar los intereses y objetivos de seguridad y defensa del país. 320

---

316 Marco Antonio Bandala López, Capitán de Navío. AN. PA.DEM., “La política de seguridad y defensa del Estado mexicano. Componentes más importantes”. En *La Seguridad Nacional integral de México*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2013, p. 289,

317 INEGI. <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T>

318 Marco Antonio Bandala López, *Op. Cit.*, p. 289.

319 Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina-Armada de México. Subcomité Interinstitucional para la elaboración de la Política Nacional de Defensa.

320 Marco Antonio Bandala López, *Op. Cit.*, p. 303.

### 6.2.10 La Seguridad Nacional y los mecanismos de inteligencia

La protección de la Seguridad Nacional debe integrar Servicios de Inteligencia como un proceso estructural, donde trabajen y colaboren para el resguardo de la seguridad, en todo momento incluido ante una situación coyuntural, para prevenir y atacar riesgos y amenazas, al resguardo de los objetivos nacionales.

La Seguridad Nacional debe estar alejada de la agenda política, porque los políticos se encargan de sus asuntos, de la negociación; pero no atienden la agenda de seguridad, se pelean la distribución del presupuesto; mientras que la seguridad ciudadana no es prioridad para ellos, están más interesados en cuestiones electorales, prebendas y puestos políticos que en la seguridad pública.

Los Servicios de Inteligencia deben realizar investigación y contraespionaje, mapear y triangularla información para conocer, prevenir y desactivar amenazas, factores de riesgo, tener una base de datos de las zonas peligrosas para la población, plantíos de droga, y de los delincuentes que tienen el control las rutas del trasego de drogas, además de identificar paso de migrantes, regiones deshabitadas y la cantidad de población desplazada a causa de la violencia generada por la delincuencia, se trata de para detectar zonas de alto peligro o amenazas latentes.

Para realizar las tareas y acciones descritas, se requiere que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional tenga personal capacitado, entrenado en análisis de información, para poder realizar los documentos que servirán en toma de decisiones.

La falta de una política de seguridad y estrategias de acción, han permitido el crecimiento desmedido de los grupos delincuenciales dedicados a la venta, producción y distribución de drogas ilícitas. Por tanto, sus ganancias aumentan y se consolidan, recursos con los que tienen el poder para sobornar y infiltrar las instituciones de gobierno, situación que ha bloqueado operaciones de inteligencia.

En síntesis, se trata de sistemas operativos diseñados para obtener– inteligencia–, detener el robo de información –contrainteligencia–, producir insumos para tomar decisiones. La inteligencia pretende ser la base de una formulación de estrategias acción política adecuada. Los fundamentos descritos, sin embargo, varían dependiendo de los criterios de los grupos políticos instalados en el aparato burocrático. En todos los países, la discusión sobre lo que debe ser la Inteligencia y su misión genera concepciones divergentes, condicionadas por el tipo de amenaza que experimenta cada Estado. La eficiencia en el uso de los servicios de inteligencia depende del grado de conflicto, de la visión, del nivel de ideologización que los servicios de inteligencia mantengan: a mayor conflicto y nivel ideológico, el desempeño resulta cada vez más irregular. En este sentido, la precisión de los rangos que atañen a la Inteligencia (diagnóstico) resulta indispensable.<sup>321</sup>

#### 6.2.10.1 Medios de control de movimientos antisistémicos

La inteligencia se debe utilizar para alertar sobre cualquier riesgos o amenaza a la estabilidad del estado, o contra factores que atenten contra la Seguridad Nacional, para lo cual se identifican actores, movimientos, fenómenos o manifestaciones que tengan una carga ideológica distinta a la protección del Estado, en el cual se analiza el impacto

---

321 Eduardo A. Bohórquez y Juan Pablo Soriano, *Op. Cit.* p. 1.

potencial –en el presente y las ramificaciones que pueda alterar el futuro cercano–, y aportar “información estratégica para la ejecución de acciones, la elaboración de estrategias y el diseño de políticas públicas que permitan disuadir, contener y neutralizar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional”.<sup>322</sup>

*Cuadro 13. Uso de la inteligencia.*

Alertar:	Sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.
Identificar:	Tendencias, la probabilidad de la manifestación de fenómenos y el impacto potencial de las acciones y políticas en la materia.
Aportar:	Información estratégica para la ejecución de acciones, la elaboración de estrategias y el diseño de políticas públicas que permitan disuadir, contener y neutralizar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional” (CISEN).

Fuente: elaboración propia con datos del CISEN. ¿Qué es Inteligencia? <http://www.cisen.gob.mx/intQueEs.html>

Los movimientos sociales pueden ser de categorías diferentes, lucha social, reivindicación, problemas económicos, mal manejo de la economía del país, luchas políticas o sectarias de partidos políticos, problemas comunitarios, pero los más difíciles de manejar son los que se enfocan en manifestar, expresar quejas, o luchar contra la estabilidad del Estado.

Los **movimientos sociales contra poder**, en su mayoría generan una lucha contra el Estado, una política social implementada o por la inacción del mismo Estado en asuntos incumplidos. Pero no todos los movimientos contra el Estado son sociales, los más difíciles de detectar son los sectarios, aquellos que realizan pocas personas, moviendo hilos invisibles de poder económico o político, para desestabilizarlo actuando desde zonas focalizadas del país.

Un movimiento contra el poder tiene la intención de desestabilizar de forma armada, de movilización social, atacando instalaciones estratégicas para atentar contra el Estado o solicitar soluciones presionando al Estado. Por ejemplo, la guerrilla que está contra el Estado, son grupos armados, con ideología y personalidad propia, como el Ejército Popular Revolucionario (EPR), el Movimiento 23 de septiembre y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Relacionado con estos y otros movimientos, los delitos contra el Estado se clasifican, de acuerdo con la especialista Ramírez Saavedra 323 en:

- **Traición a la patria:** actos que atenten contra la independencia, soberanía o integridad de la nación, en la cual se debe garantizar la seguridad de la nación, el orden jurídico, la paz social y la protección de la soberanía.
- **Espionaje –de extranjeros perniciosos–** que roben secretos y atenten contra la estabilidad del Estado, o revelen información de Seguridad Nacional.
- La **sedición:** cuando un grupo organizado de la sociedad, sin el uso de armas, trata de atentar contra las instituciones o no deja ejercer su cargo a un funcionario público.

322 CISEN. <http://www.cisen.gob.mx/intQueEs.html>

323 Ramírez Saavedra, Beatriz Eugenia. “La crisis de la seguridad y la agenda de riesgos de seguridad nacional”. ¿La pérdida de la paz pública puede amenazar la seguridad de la nación? Edit. Porrúa. México. 2010. pp. 222 – 233.

- El **motín**: acto que pretende el incumplimiento de la ley empleando la violencia y que atenta contra la Seguridad Nacional.
- La **rebelión**: es cuando se utilizan las armas, se trata de dar un golpe de Estado, o abolir la constitución, en contra de la unidad de la federación o se atente contra la seguridad interior.
- El **terrorismo**: utiliza las armas para generar miedo en la población, atenta contra la Seguridad Nacional y la seguridad pública se ve comprometida.
- El **sabotaje**: pretende dañar instalaciones estratégicas, que pongan en peligro la seguridad interior del país y la Seguridad Nacional
- La **conspiración**: genera discordancia al interior del país y delitos contra la nación que atenten contra la seguridad.

En general, todas las acciones de movilización popular y política se agrupan en dos modalidades, la integridad de la nación y la seguridad interna: “La integridad física y jurídica de la nación mexicana y la seguridad interna del Estado, traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje y conspiración. La unidad institucional del Estado Federal Constitucional, es decir su existencia, motín, sedición y rebelión”<sup>324</sup>.

La primera modalidad señalada, se trata de manifestaciones políticas que muestran el descontento que puede salirse de cauces normales de protesta, y evolucionar en agresión. La segunda, refiere a la agresión contra las bases del Estado.

La Inteligencia Geográfica Urbana,<sup>325</sup> se utiliza para vigilar a la población que vive en zonas urbanas, conocer las condiciones de vida y ubicación física, al igual que la industria, el comercio, áreas de oficina, corporativos, zonas residenciales, habitacionales o sitios recreativos, rutas de transporte, carreteras, calles, áreas de congestión de tránsito, rutas de autobuses, puertos, aeropuertos, rutas primarias y secundarias que unen localidades importantes; ubicación de servicios, estaciones de radio y televisión, comunicación telefónica, estaciones satelitales, plantas de energía eléctrica y líneas de alta tensión, depósitos de petróleo, gasolineras, plantas filtradoras de agua, tuberías principales de agua y plantas de tratamiento de aguas negras.

Toda la información de inteligencia, se debe resguardar en archivos, que es necesario actualizar y disponer de ella cuando se requiera, por ejemplo, si se diera el caso de un atentado, agresión o amenaza en alguna zona geográfica, se atente contra alguna línea de transporte o medios de comunicación, para así tener un plan estratégico rápido y eficaz, con el fin de detener y contener la agresión.

#### 6.2.10.2 Inteligencia Insurgente

El especialista Krause, considera que el término de Inteligencia Insurgente: “...sirve para conceptualizar la forma en que los grupos disidentes obtienen información de sus enemigos, sobre todo de las fuerzas políticas y militares. El papel trascendental que juega la inteligencia en el triunfo de los movimientos insurgentes .<sup>326</sup>

Cada movimiento insurgente es diferente, por lo cual se debe diferenciar y analizar por: zona geográfica, lugar donde surge y orígenes, porque su pasado reciente explicará su condición histórica; conflictos intestinos, para identificar cuáles son sus metas, por qué luchan y cuáles son sus peticiones; qué tipo de ideología tienen, si son de corte revolucionario, contra sistema o anarquista, por último si son grupo armado, ideológicos o políticos.

<sup>324</sup> Beatriz Eugenia Ramírez Saavedra. *Op. Cit.*, 233.

<sup>325</sup> Desglose de la Inteligencia Geográfica Urbana en al Anexo.

<sup>326</sup> Krause, Lincon B., “Inteligencia insurgente: El semillero de las guerrillas”. En *Journal of Intelligence and Contraintelligence*, Vol. 9, No. 3, otoño. 1996, pp. 1-5.



La guerrilla normalmente es de corte rural, de poblados alejados de las ciudades, donde carecen de servicios básicos, por lo cual es fácil su localización, por esa falta de servicios buscan derrocar al gobierno local, pero si no se aplican técnicas de contrainsurgencia, con inteligencia militar y estratégica, puede evolucionar en guerrilla revolucionaria. Al respecto, el mismo especialista, Krause<sup>327</sup> distingue las *fases del movimiento insurgente* en:

- Fase **organizacional**, también llamada la fase subversiva, o la Defensiva Estratégica.
- Fase de **guerra de guerrillas**, es conocida como fase de expansión progresiva, o fase de empate.
- Fase de **guerra convencional**, conocida como guerra de movimientos, o la ofensiva estratégica o contraofensiva.

Entre las fases de la insurgencia, está la secuencia del desarrollo del movimiento insurgente, punto de partida para examinar la inteligencia guerrillera.

#### *I) La fase organizacional*

La fase organizacional de la inteligencia insurgente es la actividad política cuando se crea una organización política, y tiene un líder, que trabajarán en zonas recónditas y aisladas, para preparar sus operaciones de reclutar gente local y hacer proselitismo en favor de la organización guerrillera. La actividad militar, empieza creando pequeñas unidades guerrilleras, en las cuales se establece un cabecilla y un líder general de la guerrilla.

Las necesidades de inteligencia, implicaría la recopilación de información, acerca de amenazas inmediatas, la movilización de las fuerzas del Estado, el acercamiento del ejército, las fuerzas federales o la policía local a la zona de conflicto.

La fuentes de inteligencia más eficaz es la organización de la población local, la cual es la principal informante, participe o no en la guerrilla, además como los insurgentes son de la región, les es fácil recopilar mapas, información y generar bases de información pagadas o no.

La Organización de la inteligencia, es la fase en la cual se empiezan a crear cuadros de mando, quién la recibirá, analizará y tomará decisiones sobre el actuar de la guerrilla.

#### *II) La fase de Guerra de Guerrillas*

La fase siguiente a la organizacional es el enfrentamiento abierto del grupo contra el gobierno, la apreciación de Krause sobre esta fase es bastante certera:

Durante la segunda fase, probablemente la más crítica en la vida de una insurgencia, los insurgentes confrontan al gobierno abiertamente. Casi todas las insurgencias se ganan o se pierden en esta etapa. Es una de las fases más largas y está generalmente, marcada por una serie de avances y retrocesos y es la más difícil de discutir sucintamente.<sup>328</sup>

Dentro de la descripción que amplía Krause se identifica el desarrollo de las actividades política y militar con ciertas cualidades:

La actividad política, cuya misión principal es separar la población del gobierno.

---

<sup>327</sup> *Ibíd.*

<sup>328</sup> *Ibíd.*

La actividad militar, donde los insurgentes utilizarán unidades pequeñas para golpear elementos gubernamentales aislados, cuarteles de policía, pequeñas guarniciones militares y convoyes, que estén cercanos a las zonas dominadas por los insurgentes.

Por tal riesgo para la estabilidad institucional del Estado que representa la insurgencia, los servicios de inteligencia recobran su valor fundamental. Reflexión que comparte Krause al afirmar que:

Las necesidades de inteligencia, el general Samuel B. Griffith, al presentar su traducción de en “La guerra de guerrillas de Mao”, escribió que “la inteligencia es el factor decisivo en la planeación de las operaciones de guerrilla”, y la inteligencia es absolutamente vital para la completa ejecución de las tácticas clásicas de la guerrilla que prevalecen durante la etapa de la guerra. 329

### *III) La Fase de Guerra Convencional*

En esta etapa la insurgencia confronta al gobierno, en muchos aspectos, como un igual político, militar y quizás territorial. La mayoría de los movimientos guerrilleros nunca llegan a esta etapa; muchos habrán sido derrotados o ganado concesiones políticas o territoriales a través de negociaciones, suficientes para abandonar su lucha armada.

Una insurgencia puede triunfar, cuando aún está organizada primordialmente para la guerra de guerrillas, especialmente contra un oponente gubernamental débil. Es así que la actividad política, entra en la en la fase de guerra convencional es desplazar al gobierno, en la cual ya tienen el poder y la fuerza necesaria para golpear o negociar con el Estado.<sup>330</sup>

Respecto de la actividad militar, la insurgencia empezará a atacar unidades militares del gobierno cada vez más grandes, utilizando su poder convocatoria entre la población, el reconocimiento del lugar que tiene y el silencio de su actividad, para poder atacar furtivamente. Acerca de las necesidades de inteligencia, la guerrilla tratará de medir fuerzas con las fuerzas Armadas del país, o solicitará apoyo internacional para su causa.

Acerca de los momentos descritos cabe identificar si “la inteligencia, es un requisito fundamental para el éxito en la guerra de guerrillas, es probablemente más crítica en esta fase. La utilización de inteligencia por parte de los insurgentes, especialmente en fases iniciales de la insurgencia, los imbuye con una capacidad de recopilación y una vez establecida, dificulta que la red de inteligencia se neutralice”.<sup>331</sup>

Como ejemplo de un movimiento desestabilizador que atenta contra las instalaciones estratégicas del Estado mexicano tenemos al Ejército Popular Revolucionario (EPR), a que abordaremos enseguida.

#### *Ejército Popular Revolucionario. EPR*

El Ejército Popular Revolucionario (EPR) supo recuperar experiencias de su antecesor, el Partido Revolucionario Obrero Clandestino Unión del Pueblo (PROCUP) y continuó la adaptación de la vieja estrategia de guerra popular prolongada, a las circunstancias mexicanas. Una de las mejores caracterizaciones del EPR, se sistematizó en un diagnóstico del gobierno de Oaxaca durante la administración de Diódoro Carrasco:

El EPR, pertenece a un partido político, el Partido Democrático Revolucionario y un frente de masas, según el documento, el

---

329 *Ibíd.*

330 *Op. Cit.*, p. 8.

331 *Ibíd.*

Frente Amplio para la Construcción del Movimiento de Liberación Nacional. Con estos tres elementos se constituye la estrategia político – militar de la guerra popular prolongada. El mando estratégico del EPR se integraba principalmente con la dirección del PROCUP – PDLP y de segmentos del Frente Centro Oriental de las Fuerzas de Liberación Nacional que no acompañaron al EZLN en su levantamiento armado el 01 de enero de 1994.<sup>332</sup>

El diagnóstico gubernamental oaxaqueño 333 ubicaba al EPR en la fase organizacional, la primera de las cuatro, de la guerra popular prolongada:

Se dio la formación de comandos, se seleccionó y preparo el territorio para que estallara la Guerra Popular Prolongada, se dieron brotes de luchas dispersos. El objetivo es la formación del ejército popular, en la cual eligieron los estallidos insurreccionales locales, en determinadas zonas dispersas. El movimiento creció a guerra de guerrillas, donde controló amplias zonas territoriales del sur del país. El diagnóstico gubernamental oaxaqueño, concebía al EPR en la primera etapa de la Guerra Popular Prolongada, desde 1996, año de su aparición pública, el EPR pugnaba por superar la primera etapa de preparación de la fuerzas militares y pasar a la segunda, de inicio de la Guerra Popular Prolongada. Las zonas elegidas en Guerrero, se ubicaban en las costas Chica y Grande, en tanto que se consideraba a las huastecas veracruzana e Hidalguense zonas propicias para el desarrollo de la guerra popular prolongada.  
334

#### 6.2.10.3 Los delitos políticos

Existen dificultades teóricas e ideológicas para definir lo que es un delito político, porque el concepto es ambiguo, ya que la definición es determinada por el Estado, la clase política y el sistema judicial, y cada ámbito tiene su percepción y significado acerca de lo que es un delito político, aunque en términos generales son actos que lesionan al gobierno, la independencia y soberanía; cuyos sujetos activos quieren obtener por la fuerza el poder público federal, estatal o municipal, violentando el trabajo público. Por ello, atentan contra la seguridad interior y estabilidad del Estado, se vulneran instituciones y la seguridad.

Aunado a esta polisemia, en la práctica el debate remite al momento y forma de intervención del Estado, es decir: “el dilema se presenta en la valoración entre el orden jurídico y el bien de la patria, argumento este último siempre esgrimido por quienes se revelan en contra del primero. El fondo del debate es la legitimidad en el uso de la fuerza más allá del monopolio que en ese terreno detenta el poder del Estado”.<sup>335</sup>

#### 6.2.10.4 Desobediencia civil

De acuerdo con Ramírez Saavedra, la desobediencia civil:

<sup>332</sup> Jorge Luis Sierra Guzmán. *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. México, Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte/Centro de Estudios Navales, 2003, pp. 193-194.

<sup>333</sup> Para ver el diagnóstico gubernamental oaxaqueño sobre el EPR, *Cfr.* al Anexo.

<sup>334</sup> Jorge Luis Sierra Guzmán, *Op. Cit.*, 193-195.

<sup>335</sup> Beatriz Eugenia Ramírez Saavedra, *Op. Cit.*, pp. 222-233.

[Puede] ser definida como acto ilegal, público y no violento, que tiene como propósito cambiar una ley o política gubernamental, considerada contraria a lo establecido en la Constitución, en un contexto social donde existen grandes desequilibrios de poder. Se distingue de un delito político, por su carácter no violento y porque no está contra el sistema, sino que pretende que se modifique dentro del sistema mismo, en las leyes o políticas gubernamentales, las cuales son consideradas contrarias a principios constitutivos.<sup>336</sup>

#### 6.2.10.5 Protección de instalaciones estratégicas

Las instalaciones estratégicas del Estado mexicano, forman el patrimonio nacional que impulsa la economía y estabilidad del país, de ahí deriva su importancia. Entre ellas destacan instalaciones petroleras, energía eléctrica y nuclear, comunicación, tramos carreteros, medios de transporte, puertos, aeropuertos, aduanas, fronteras, presas generadoras de energía eléctrica y áreas naturales protegidas.

El marco jurídico y administrativo para la determinación de estas instalaciones y su protección se conforma con la algunos artículos de la Ley de Seguridad Nacional, y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la Sección “Seguridad a Instalaciones Estratégicas” del Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018.

##### 6.2.10.5.1 Instalaciones Estratégicas en Leyes secundarias: Seguridad Nacional y Sistema Nacional de Seguridad Pública

En la *Ley de Seguridad Nacional* las instalaciones estratégicas se identifican en el artículo 5 como los *espacios esenciales para la comunicación, movilidad de bienes y servicios públicos*, y que sean objeto de destrucción o inhabilitación.

Y, para la protección de estas instalaciones el artículo 15 de la misma Ley indica que “El Secretario Técnico del Consejo tendrá a su cargo, el mandar realizar y conocer el inventario para formar una cartera de las instalaciones e infraestructura de instalaciones estratégicas del país.”<sup>337</sup>

En coadyuvancia de lo reconocido en la *Ley de Seguridad Nacional*, la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* en su artículo 146 reconoce como instalaciones estratégicas “espacios, inmuebles, construcciones, muebles, equipo y demás bienes, destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las actividades consideradas como estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de *aquellas que tiendan a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano*, en términos de la Ley de Seguridad Nacional

Resultan relevantes otros artículos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, porque determinan la forma en que el resguardo de las instalaciones está a cargo de los distintos ámbitos de gobierno coordinados por el Consejo Nacional de Seguridad:

- Artículo 147 – Los estados de la federación, los municipios y el Distrito federal, colaboraran sobre la protección de instalaciones o infraestructura que se encontrare apostada en sus lugares de origen a la protección, garantizar su integridad y funcionamiento o darán aviso sobre cualquier irregularidad o peligro de las misma.

336 Ibíd.

337 Cámara de Diputados, “Ley de Seguridad Nacional”, 2005, *DOF*, 26-12-2005.

- Artículo 148 – El resguardo de las instalaciones e infraestructura está a cargo federación en sus tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal, que se coordinara con las instituciones locales y municipales de seguridad, para establecer perímetros de protección de las instalaciones e infraestructura y otorgar el apoyo en dado caso y de ser necesario.
- Artículo 149 “El Consejo Nacional establecerá, para los fines de seguridad pública, los casos, condiciones y requisitos necesarios para el bloqueo de las señales de telefonía celular en las instalaciones de carácter estratégico y en los Centros de Readaptación Social Federales y de las Entidades Federativas, cualquiera que sea su denominación. Las decisiones que en ese sentido emita el Consejo Nacional, deberán ser ejecutadas por las distintas Instituciones de Seguridad Pública que lo integran. 338

#### 6.2.10.5.2 Seguridad a Instalaciones Estratégicas en Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013 – 2018:

Como parte de las actividades de protección y vigilancia del territorio nacional, se proporciona seguridad a instalaciones estratégicas de las empresas de participación estatal, a través del establecimiento de Destacamentos Militares de Seguridad y patrullajes terrestres y aéreos, aspecto que se continuará materializando de forma prioritaria.<sup>339</sup>

Las Fuerzas Armadas tienen personal para la custodia de la seguridad de instalaciones e infraestructura estratégica, pero con personal reducido, a través de Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) 340, quien clasificó las instalaciones estratégicas en:

- AAA. Las más importantes, por lo que son las fuerzas armadas las que se hacen cargo de su seguridad.
- AA. Instalaciones a de importancia a nivel estatal, de ahí que sean fuerzas policiacas, estatales y eventualmente, federales, quienes les dan protección.

Cuando los servicios de inteligencia del Estado, Secretaría de Gobernación a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), servicios de inteligencia del Ejército o Armada, detectan como amenaza real atentados a instalaciones e infraestructura, de grupos reaccionarios o guerrilleros, se da el aviso a las Fuerzas Armadas y a la Comisión de Seguridad Pública federal, para movilizar efectivos, fortalecer la vigilancia. Se activan los mecanismos de información del gobierno federal.

Es casos de atentado, se reúnen de forma extraordinaria el gabinete de seguridad, en el que participan el general Secretario de la Defensa Nacional, de Marina, del Consejo de Seguridad Pública y Gobernación, para determinar acciones a realizar y recuperar las instalaciones estratégicas.

La seguridad física y la protección de las instalaciones estratégicas, se debe proporcionar, por medio de medidas operativas para evitar daño, pérdidas de vidas o destrucción de propiedades federales, para lo cual, el personal debe tener adiestramiento para reconocer una situación de riesgo.

El sabotaje es un ataque que se realiza con la intención de amenazar al Estado, para que el gobierno cumpla demandas de grupos disidentes –que pueden ser una guerrilla o movimientos antisistémicos, cuyo objetivo es dañar, destruir o inutilizar infraestructura

338 *Cfr.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *Diario Oficial de la federación*, 29-10-2013

339 Secretaría de Gobernación, “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018”. *Diario Oficial de la federación*, México 2013.

340 *Cfr.* Estado Mayor Presidencial. “Manual de seguridad de instalaciones vitales”, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1998, pp. 7, 9, 11, 17, 21, 23, 75-76, 81, 83.

o instalaciones estratégicas básicas de la nación. No se puede decir que las empresas públicas son instalaciones estratégicas todas, por ejemplo, sin soslayo de las empresas de comunicación.

Otro ejemplo de instalaciones estratégicas son las instalaciones petroleras de PEMEX, las plantas eléctricas y donde se producen armas, que requieren protección y resguardo, por la naturaleza de su función en bienes públicos.

El papel que desempeña la seguridad dentro de una instalación, consiste en proteger –del sabotaje, espionaje, subversión y ataque a recursos operacionales–, equipo, material e instalaciones, necesarias para el desempeño de su función. El éxito de esta misión depende de sus fuerzas de seguridad. En consecuencia, es importante conocer y comprender los distintos aspectos de las operaciones de seguridad.

El objetivo del sistema de seguridad a instalaciones, consiste en lograr la protección total de sus recursos, disuadir cualquier operación contra ellos. Este concepto tiene su base en la convicción de que las operaciones de seguridad –puestas en práctica con firmeza y eficacia, a todos los niveles de mando–, desanimen a cualquier persona o grupo de correr riesgos, vencer obstáculos y penalidades inaceptables en su intento por desestabilizar la capacidad funcional de una instalación civil o militar.<sup>341</sup>

Se debe tener un cuerpo de seguridad capacitado en análisis de peligros existentes, los cuales tienen la misión de proteger –en todo momento– las instalaciones estratégicas, tener la capacidad de hacer frente a cualquier actividad hostil que pretenda desestabilizar o generar daño. Por tanto, las medidas de seguridad deben ser medidas protectoras, elaborar un manual de pasos y medidas para mantener la seguridad establecida, que debe servir para neutralizar amenazas de grupos que atenten contra una instalación estratégica usando elementos hostiles de ataque.

El personal militar desempeña su misión de seguridad, fundamentalmente por medio del empleo de patrullas y puestos fijos. Las operaciones tácticas de la fuerza de seguridad consisten en detección, iniciación de la alarma inmediata, reacción armada inmediata, distribución entre las acciones hostiles reales o probables, procesos distribuidos en dos fases de **reacción anticipada y defensiva**:

Reacción anticipada: se ofrece mejor capacidad de detección y reacción armada con procedimientos ajustados a la situación táctica y la amenaza local, si se está preparado para actos hostiles reales o probables. Reacción defensiva: es un sistema ordenado que se destina a neutralizar un ataque inmediato, y anticiparse a hostilidades subsiguientes. Operaciones de seguridad regulares: las operaciones de seguridad regulares incluyen actividades diarias, que se ponen en vigencia y situaciones –que no son de emergencia–, para proteger las instalaciones, estas actividades comprenden una combinación de fuerza de seguridad, equipo, ayuda, facilidades y procedimientos rutinarios de control.<sup>342</sup>

---

341 *Ibíd.*

342 *Ibíd.*

### **6.3 Recomendaciones de actuación en Seguridad Nacional**

Solicitar la aprobación de la *Ley de Seguridad Interior*, para que las labores del ejército y la marina tengan un marco legal de aplicación y protección en su labor de custodiar la seguridad.

Para la efectiva aplicación de la Ley de Seguridad Nacional, se debe evitar ambigüedad, porque la definición de riesgos, amenazas o peligro, son entendidas de forma diferente por la Secretaría de Gobernación, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y son aplicadas de forma diferente ante amenazas inminentes.

Diferenciar los términos jurídicos de Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública, para delimitar los ámbitos de acción de cada sector de la seguridad, con los cuales el papel de las Fuerzas Armadas, sea para la protección de la Seguridad Nacional, interior y fuerzas policiales federal, estatal y municipal, para la seguridad pública. Con la guerra contra el narcotráfico iniciada el sexenio de Felipe Calderón, límites legales y separación en funciones de estas áreas de seguridad se diluyeron al entrar el ejército a cubrir las funciones de seguridad pública.

La impunidad jurídica es un problema del Estado de Derecho, el poder judicial y el sistema penitenciario no funciona en términos de otorgar seguridad física y patrimonial, porque ante una denuncia no se abre una carpeta de investigación, no se detiene a los culpables, los detenidos ingresan al reclusorio sin juicio previo. Los cambios se esperan con el Nuevo Sistema de Justicia Penal Oral, en el cual se realizará el juicio con el detenido presente.

En los estados que son focos rojos -Tamaulipas, Guerrero, localidades del Estado de México, como Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec y Nezahualcóyotl; Veracruz, Quintana Roo y Jalisco- a pesar del despliegue de operativos, no disminuye la violencia, por lo cual se recomienda el repliegue de las Fuerzas Armadas, para que las policías estatales y municipales recuperen el control de la seguridad al interior de los estados, además para hacer corresponsables a los gobernadores de otorgar esa seguridad. De ahí que la estrategia de seguridad del Gobierno de Peña Nieto, consiste en permitir que las Fuerzas Armadas sigan en las calles para controlar la inseguridad, pero no hay una propuesta clara de seguridad pública, ni de Seguridad Nacional.

## CONCLUSIONES

Para garantizar la seguridad realizamos el pacto social, en el cual entregamos nuestras libertades a cambio de la protección del Estado, quien ejerce y controla el monopolio de la fuerza legítima para la protegernos.

La seguridad necesita servicios de inteligencia que coordinen la investigación, fundamental para la conservación de la seguridad del Estado. En México las encargadas de la protección de la Seguridad Nacional son las Fuerzas Armadas, junto con las instancias de protección, -los servicios de inteligencia mencionados- que además coordinan y se encargan de la investigación. El principal objetivo es la protección de la seguridad al conjuntar su trabajo con la inteligencia civil y militar para coadyuvar a la protección de la Seguridad Nacional.

Resulta insoslayable, que la Seguridad Nacional y la Seguridad Interior esté a cargo de elementos de protección del Estado mexicano, los cuales actúan para su defensa a nivel interno y externo. Con base en las premisas anteriores, se puede afirmar que México en su planeación Constitucional indica que las Fuerzas Armadas son las encargadas de la protección de la seguridad del país, la defensa de la nación, que se debe de conservar como un todo indivisible y orgánico, para lo cual se debe de proteger contra toda suerte de enemigos, privilegiando la protección de la paz social.

Las Fuerzas Armadas mexicanas actúan, con base en dos aspectos; son los encargados de la protección y custodia de la seguridad interior, de las instituciones contra sublevaciones o atentados contra el Estado mismo; y también se encargan de proteger la Seguridad Nacional, sus fronteras, y la seguridad interior, protege las instituciones, la seguridad del exterior, además de vigilar los movimientos migratorios, y actualmente la movilidad del crimen organizado.

La seguridad interior, reiteramos, corresponde al Estado mexicano, lo que implica resguardar su soberanía, las instituciones y el sistema político; evitar atentados que traten de desestabilizarlo. De igual forma se relaciona con aspectos de orden interno, prevenir amenazas y acciones ideológicas, para impedir que se altere o trastoque la seguridad, y que no haya inestabilidad política, subversión, terrorismo, guerra de guerrillas. Así que, es de suma importancia analizar estas variables, para generar programas de prevención o contención, en favor de la gobernabilidad y la estabilidad del sistema.

Los Servicios de Inteligencia en nuestro país, son el primer centro especializado en control social, que inician cuando se crea la Secretaría de Gobernación, que se encargaba en específico de vigilar a los opositores del gobierno, desde el primer aparato de seguridad que se fundó al terminar la Revolución Mexicana.

Los servicios de inteligencia durante la Revolución Mexicana eran protectores del sistema político, por lo cual se tenía la idea que era un sistema policiaco, utilizado para reprimir cualquier acción disidente contra el sistema político. Con base en estos antecedentes y acciones, a partir de los años cuarenta, se privilegió la protección de la seguridad interior, porque no se tenía dentro del discurso ni en la ley el concepto gubernamental de la Seguridad Nacional, la propia estructura organizacional del Estado mexicano privilegió la protección de la seguridad interior, por tal motivo los servicios



especializados de inteligencia se convirtieron en un aparato policiaco, de vigilancia hacia sospechosos que estuvieran contra el sistema.

El concepto de Seguridad Nacional surgió al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en los Estados Unidos, como parte de su política para enfrentar la bipolaridad que existió durante la Guerra Fría. Así, la Seguridad Nacional era un asunto de protección contra la ideología del socialismo contra el capitalismo, representados por la entonces Unión Soviética y los Estados Unidos, en los cuales los bloques de protección habían derivado en la división del mundo.

Cabe destacar que, el término de Seguridad Nacional se incluyó por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, durante la administración de Miguel de Madrid, pero sólo se consideró como factor de protección, contra el naciente Cartel de Guadalajara, lo que no significó que se convirtiera en una política de acción para la protección del Estado.

La Seguridad Nacional como concepto se incluyó en la Ley de Seguridad Nacional, en el año 2005, de acuerdo con el estudio y aplicación de políticas específicas para la protección de la misma, en los cuales la Secretaría de Gobernación, a través del el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas coordina esfuerzos, para la protección, guarda y custodia de la Seguridad Nacional.

En el Estado mexicano lo que prima es la protección de la seguridad interior, que es la protección de las instituciones, del Presidente de la República y de la federación. El país, después de la Revolución Mexicana, se enfocó en proteger el interior, en contra de guerras intestinas, sublevaciones, la salvaguardia del Presidente de la República, para que no sufra atentados. El trabajo de inteligencia se dirigió entonces a observar y desarticular movimientos sociales, disidentes que intenten desestabilizar al Estado, como la guerrilla.

México determinó las bases de su seguridad desde que se consolidó un partido político, y se entendió como la conservación del régimen, la protección del sistema, además de resguardar la seguridad del Presidente de la República en turno, se privilegió la ideología política y los objetivos de la administración en el poder, apoyado en un sistema de corte policiaco, que reprimía cualquier incidente que intentará desestabilizar al sistema.

Relacionado con la posición política e institucional acerca de los servicios de inteligencia, se permitieron, como grupo dominante utilizar cualquier instrumento para controlar los movimientos de resistencia contra el Estado.

Respecto de los descrito, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 89, fracción VI faculta al Presidente de la República a preservar la seguridad nación, para la estabilidad interior y defensa exterior de la federación, de dicho artículo resultan dos vertientes de la Seguridad Nacional, una que es del orden público y otra que es para la defensa exterior de la federación, aunque ninguna precisa su significado.

La crisis política mundial en la década de los años setenta, acentuó la idea de que los servicios de inteligencia, mediante la Dirección Federal de Seguridad, se utilizaron para proteger al gobierno y al sistema político gobernante, quienes implementaron una “Guerra Sucia” y de baja intensidad para liquidar los movimientos disidentes, la guerrilla y las manifestaciones estudiantiles, donde destaca el Halconazo.

El concepto de Seguridad Nacional, así como los instrumentos y las políticas responsables de garantizarla, tanto en el entorno internacional como a las características de su sistema político. Surgió en 1989 con la caída del muro de Berlín, quedando atrás la Guerra Fría; mientras que en lo interno avanzaba el proceso de democratización. En ese contexto se creó el Centro de

Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en febrero de 1989, estableciendo un punto de inflexión en la historia de la inteligencia y la Seguridad Nacional en México. Se dejaron atrás los principales vicios de su antecesora, la Dirección Federal de Seguridad y se inició un proceso de institucionalización de las tareas de inteligencia civil para la Seguridad Nacional. 343

La noción de inteligencia -que debería funcionar en el CISEN-, no era útil, porque no se investigaban actores en específico utilizando la contra inteligencia, debido a esto, el movimiento guerrillero del Ejército Zapatista de Liberación Nacional hizo su aparición en la escena pública en 1994.

Otro acontecimiento que modificó la visión de la Seguridad Nacional del país, fueron los atentados en Estados Unidos ocurridos el 11 de septiembre en 2001, suceso que cambió la agenda internacional que centro su esfuerzo en la “lucha contra el terrorismo”, situación a la que México se adhirió al cambiar la lógica de su Seguridad Nacional por la del terrorismo.

Este proceso de cambio en la agenda de seguridad de Estados Unidos repercutió en México, lo cual propició que, por primera vez la Seguridad Nacional tuviera un marco normativo, que fue aprobado por el Congreso de la Unión. En 2005 se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que el Poder Legislativo tuviera la facultad de legislar en términos de Seguridad Nacional, además de la creación de la Ley de Seguridad Nacional en 2005, el Ejecutivo publicó el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional.

La inteligencia se convirtió en una técnica que utilizan los servicios de inteligencia para la protección de la Seguridad Nacional, que deben garantizar la estabilidad del sistema en su conjunto. El CISEN es la instancia del Estado mexicano encargada de las tareas de inteligencia civil para la Seguridad Nacional, las cuales debe realizar en completo silencio y discreción, para informarse y moverse en situaciones de riesgo, o realizar operativos en contra de los enemigos del Estado. Además, el CISEN utiliza la inteligencia y medidas estratégicas para alertar de riesgos hacia la Seguridad Nacional, y que se generen acciones que hagan posible desactivarlas en tiempo y combatirlas.

Por parte de la inteligencia militar -ante cualquier amenaza, riesgo, actividad o fenómeno externo-, se organiza, actúa, defiende, previene y protege la seguridad interior, los intereses nacionales, la soberanía y seguridad nacional, que puedan debilitarle, entendiendo las acciones relacionadas en la recopilación de la información de los servicios de inteligencia y el uso de medidas de contrainteligencia, de ser necesario, para infiltrar a actores o movimientos sociales, disidentes, contra-sistema o guerrilleros.

Las fuerzas armadas, trabajan en conjunto con los Servicios de Inteligencia internos y de otras naciones, encargadas de la defensa y la Seguridad Nacional, como instancias principales en las que se resguarda la seguridad de la nación. Además se trata de mantener la línea de actualización, acerca de la delincuencia organizada, el movimiento de migrantes o el terrorismo, que puedan atentar contra la estabilidad del Estado.

Los servicios de inteligencia, dividen su operación en regiones, con el respaldo de las Fuerzas Armadas, que están regionalizadas, en función de la protección y contención de peligros, riesgos y amenazas contra el Estado y las instituciones.

La protección de la Seguridad Nacional es multifactorial en la cual, los Servicios de Inteligencia tienen un papel preponderante, aunque la principal dificultad es que las

---

343 CISEN. “Inteligencia y Seguridad Nacional”. *Lecturas básicas de inteligencia*, Escuela de Inteligencia y Seguridad Nacional, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, pp. 21-22.

instancias de seguridad son celosas de los datos e información que obtienen y manejan sobre acciones que están sucediendo y deben solucionarse, esta secrecía se debe a que cualquier infiltración de información o tácticas de ataque pueden llegar a los líderes de la delincuencia organizada y evadir o defenderse ante las detenciones u operativos.

En términos de inteligencia, la delincuencia organizada, encabezada por el narcotráfico, ha ampliado su marco de acción a la venta de armas, trata de personas, tráfico sexual, venta de órganos, secuestro, etc. Por lo que representa la mayor amenaza para la Seguridad Nacional, al aprovechar factores de inestabilidad, en los estados y municipios donde tienen sus puntos de venta, que los ha llevado a tener el control con otros grupos delincuenciales fuera del país, como los narcotraficantes colombianos; además la pelea por el control de plazas y regiones han provocado inestabilidad en la Seguridad Nacional, y el Estado no ha podido contrarrestar sus efectos, ni con los servicios de inteligencia.

El Estado debe tener una organización para custodiar y defender la seguridad, dicha herramienta son los servicios de inteligencia, quienes obtienen la información necesaria, relevante e importante respecto de grupos o personas que atenten contra la seguridad o representen riesgos y para el Estado, y el impacto que tienen es los ámbitos político y social.

Los servicios de inteligencia son de suma importancia, porque deben de proteger los intereses y objetivos nacionales, la soberanía nacional; defender el territorio y evitar o prevenir la injerencia de otros países en la política del Estado.

Los planes de protección institucional, la convivencia social, la seguridad interior y la prevención del delito, necesitan de los servicios de inteligencia para buscar, recopilar, procesar, analizar y generar informes para la toma de decisiones, en torno a una situación agravada que pueda convertirse en un problema con repercusiones en los ámbitos político, económico, militar, entre otros, en suma se trata de la seguridad interior y nacional.

El Estado en su visión estatocentrica, se basa en el modelo tradicional del ciclo de inteligencia, que establece su seguridad sobre la estructura de la defensa del territorio, la soberanía, la estabilidad de las instituciones, donde los servicios de inteligencia tienen una estructura organizativa y funcional como enlace entre la inteligencia civil y militar, que desarrollan sus funciones enlazadas con instancias de seguridad y defensa de la nación.

Regresando a la Revolución, es en el gobierno de Venustiano Carranza, cuando en 1918, se crea un organismo especializado de inteligencia, pero sin pertenecer al ejército, que tuviera un cuerpo de agentes de investigación que contribuyera en la creación del nuevo Estado, analizando temas especializados de seguridad.

Con las premisas anteriores es que se creó la Oficina de Información Política y Social, que perduró incluso durante la Segunda Guerra Mundial, y permitió el análisis de información proveniente del exterior relacionado con la intervención de las potencias; es así que la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales sirvió en el contexto del fortalecimiento del sistema político posrevolucionario para investigar opositores al nuevo partido político nacional.

En términos generales, desde el Departamento Confidencial (1929–1946), la Oficina de Información Política, funcionó en el gobierno del general Lázaro Cárdenas en 1938, como la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS, 1942), la Dirección Federal de Seguridad (DFS, 1947), la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS, 1967), la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional en 1985, y después la Dirección Federal de Investigación (DISEN).

La misión fue investigar asuntos políticos, proporcionar al gobierno datos que orientaran su funcionamiento. Pero además, los servicios de inteligencia fueron utilizados como policía política, cuando era detectado algún disidente era arrestado.

También los servicios de inteligencia, se encargaron de investigar –conforme a la situación política del país–, administrar servicios confidenciales, infiltrar espacios políticos, sindicales, sociales, y las funciones que le fueran encomendadas por la Secretaría de Gobernación. Así que, controlaban la entrada y salida de información de extranjeros perniciosos o peligrosos para el Estado, además de vigilar que la relación con Estados Unidos, no se viera afectada. En concreto, sus funciones fueron de control y policía política, vigilancia de extranjeros, evitar que se vulnerara la seguridad de la nación, e investigación sobre hechos ilícitos que atentaran contra la seguridad del Estado, y proteger de funcionarios extranjeros que visitaran el país tratando de vulnerar los secretos de estado.

En lo que correspondió a la Dirección Federal de Seguridad, investigó temas prioritarios de seguridad, pero no existían criterios precisos, porque se actuaba de acuerdo con las disposiciones del Presidente de la República y el director de la DFS, independientemente de si se tratase de asuntos políticos, sociales o movimientos estudiantiles.

En este orden de ideas, los Servicios de Inteligencia mantuvieron una relación directa con el Partido Revolucionario Institucional, pues espionaron opositores políticos, simpatizantes de izquierda, sindicatos, extranjeros, periodistas quisquillosos; con el argumento de proteger el sistema político, debido a que el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación llevaban la agenda de riesgos de la Seguridad Nacional. Aunque carentes de un marco legal de actuación, utilizaron métodos de disuasión social, represión y violencia selectiva con métodos coercitivos.

Uno de los aparatos de represión más temido en la década de los años setenta, actuaba en el Distrito Federal, llamada División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), a cargo de Arturo Durazo Moreno. Esta división fungió como un servicio de seguridad que utilizó el poder para detener y perseguir a cualquier persona “sospechosa de algún delito político, disidencia o en un acto de manifestación”; además generó una red de corrupción, tortura, robo y secuestro de empresarios. Por ello, cabe afirmar que el sistema de seguridad se tergiversó y tejió una red de contactos con el narcotráfico y delincuencia organizada de robo y extorsión a la ciudadanía, donde destaca la relación con Caro Quintero, además de la protección de robos a casa habitación, desde el sistema judicial del Distrito Federal.

De esta forma, los servicios de inteligencia se convirtieron en aparatos coercitivos, represivos, de contención de movimientos sociales y disidencia política. Pero que dejaban puntos abiertos de protección a la nación, esto quedó demostrado en la Dirección Federal de Investigación (DISEN), con fallas procedimentales en la investigación y la entrega de informes, lo cual provocó que no diera se cuenta del crecimiento de la oposición política, los movimientos sociales urbanos y campesinos. En suma, no se tuvo información fidedigna del crecimiento exponencial de los partidos opositores al PRI, no identificaron que la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas era la que lideró las encuestas; hecho que precipitó la desaparición del DISEN, sustituido por un aparato de inteligencia que custodiara la Seguridad Nacional, aunque con los mismos vacíos jurídicos: al no tener un soporte legal y seguir al mando del Presidente de la República.

Con la creación del CISEN, se trató de eliminar la imagen de policía política al servicio del sistema político, se trató de instaurar técnicas de inteligencia civil que sirvieran para la protección y seguridad interna y nacional del Estado.

En México la Seguridad Nacional como concepto, se contempló con la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en febrero de 1989, que trató de

renovar el sistema de seguridad del país, eliminar los vicios de corrupción que imperaron en la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISN), por el caso Durazo y el apoyo al narcotráfico. El naciente CISEN planteó que se realizarían tareas de inteligencia desde el ámbito civil para la protección de la Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional se estableció como parte integral de la protección de la seguridad del Estado, integrada por la seguridad pública y la seguridad interior, que forman el ámbito de protección de lo que realiza el CISEN, en tareas de protección, recopilación de información, generación de documentos, articulación y coordinación entre instancias federales y locales en materia de Seguridad Nacional, en todas las entidades federativas y desde luego, en la sistematización de información y análisis.

La investigación que realiza a los movimientos sociales, la mayoría de las veces que protestan contra el Estado, una política social o por la inacción del mismo, en asuntos determinados, pero que pueden generar inestabilidad social. Pero no todos los movimientos que atentan contra el Estado son sociales, los más difíciles de detectar son los sectarios, realizados por pocas personas, que mueven hilos invisibles de poder económico o político, para desestabilizar de forma armada o atacando instalaciones estratégicas, actuando desde zonas focalizadas del país, presionando al Estado para cumplir una exigencia o demanda. Por ejemplo: la guerrilla con grupos armados actuando contra el Estado, que tienen ideología y personalidad propia, como el Ejército Popular Revolucionario (EPR), el Movimiento 23 de septiembre, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Cada movimiento insurgente es diferente, por lo cual se deben diferenciar por: la zona geográfica donde surge, porque su pasado reciente explica su condición histórica, o conflictos intestinos. También se deben analizar sus orígenes, metas, motivos de lucha, sus peticiones, su ideología si es revolucionaria, contrasistema o anarquista, si están armados, entre otros factores.

La guerrilla en México, generalmente es de corte rural, de poblados alejados de las ciudades, donde se carece de servicios básicos. Por lo cual es más fácil su formación y localización, por la falta de servicios, y se pronuncian a favor de derrocar al gobierno local, si no se atiende su problemática o en su caso se aplican técnicas de contra insurgencia, inteligencia militar y estratégica. Estos movimientos intestinos sociales puede evolucionar hasta guerrilla revolucionaria.

La inteligencia de las Fuerzas Armadas, se realiza por medio de un estudio integral de tierra, mar y aire. Les importa el poderío táctico-militar –ese que poseen en el momento– y el poderío militar potencial –que podría ser desarrollado en un tiempo determinado–, el cual debe de ser ejecutado dependiendo de la acción militar que le sea solicitado.

El poder de la nación resulta de la combinación de los factores militar, geográfico, económico, social y político, los cuales le engrandecen, por lo cual no solo se puede hablar de poder militar, si el país no es fuerte económicamente.

La inteligencia militar se fundamenta en el análisis de las capacidades estratégicas y las vulnerabilidades de la nación, y del oponente, además del movimiento político que se vive en el territorio nacional, la afiliación política de las regiones, el nivel educativo, junto con los estándares de salud, que les es útil para determinar los objetivos nacionales; con los cuales se puede identificar la capacidad de dominio que se tiene en el país, y el predominio que ejerza a nivel mundial.

Las instalaciones estratégicas del Estado mexicano forman el patrimonio nacional que impulsa la economía y la estabilidad de la nación, de ahí deriva su importancia. Entre ellas destacan instalaciones petroleras, de energía eléctrica y nuclear, las redes de comunicación digital, televisivo y de radió, las carreteras federales, los medios de transporte, puertos y aeropuertos; las aduanas, y las dos fronteras, las presas generadoras de energía eléctrica y las áreas naturales protegidas.

La caída de las Torres Gemelas en Estados Unidos, fue el principal acontecimiento que en el gobierno de Vicente Fox determinó su visión y estrategia de seguridad, pues se debió enfocar hacia la lucha contra el terrorismo, lo que significó que las reglas de actuación de la Seguridad Nacional en nuestro país se modificaran.

Estados Unidos cambió los protocolos de protección de la frontera con México, cerró “puntos porosos”, Fox generó una nueva agenda de Seguridad Nacional con los Estados Unidos, lo que afectó la visión de nuestra Seguridad Nacional, se dejaron de atender asuntos domésticos, justo cuando se estaba fortaleciendo el crimen organizado.

Los cambios en el gobierno de Vicente Fox, iniciaron en la Administración Pública, se privilegió un sistema gerencial, se rechazó a priistas que habían trabajado por años en el gobierno, hubo despido masivo de personal capacitado, el CISEN fue de las instituciones más afectadas, con el despido de personal altamente capacitado en temas de Seguridad Nacional e inteligencia. Se generó un vacío de poder, por lo que el nuevo partido gobernante entró a gobernar sin la experiencia y apoyo de especialistas en temas de gobierno y seguridad.

La situación descrita abrió la puerta a la delincuencia organizada, al narcotráfico y el crimen organizado, porque no fueron investigados, ni perseguidos y muchos menos contralados. El CISEN entró en crisis y no pudo cumplir su misión de investigar a los grupos delincuenciales.

La falta de atención a la Agenda de Seguridad Nacional, provocó un vacío en la protección de la seguridad interior, porque no había estructura de seguridad y las vulnerabilidades latentes del propio Estado mexicano fueron aprovechadas por la delincuencia organizada.

El CISEN se convirtió en generador de cuadros, sólo para cubrir funciones de investigación y análisis de las instancias de seguridad pública, que le reportaban a los gobernadores, ante la falta de relación con el Presidente de la República, debido también a que se generaron las políticas federales de seguridad pública, los gobernadores dejaron de atender asuntos internos, lo que dejó paso libre al crimen organizado.

Con Eduardo Medina Mora como Director del CISEN, inició su desmantelamiento, porque desconocía el funcionamiento institucional, ordenó que se eliminaran redes de espionaje telefónico, y desarticuló con ello la estructura de espionaje, que vigilaba la delincuencia.

No obstante las acciones descritas, Vicente Fox dio un gran paso, en términos de inteligencia, al crear la Ley de Seguridad Nacional, por primera vez se establecieron las bases legales para la protección de la Seguridad Nacional.

En el sexenio de Vicente Fox, el CISEN permitió acceso libre a espías de los Estados Unidos a los Servicios de Inteligencia, como parte de la colaboración mutua, participando, la Secretaría de Gobernación, PGR, SEDENA, SEMAR, PFP, INM, y los gobiernos de los estados del norte, con la cooperación para asegurar la frontera del norte, con Fuerzas Policiales y PFP.

Parecía que la protección de la Seguridad Nacional quedó desprotegida, pues los Estados Unidos tuvieron amplia intromisión en los servicios de inteligencia, y quienes se opusieron y manifestaron siempre su disgusto –por la intromisión en la Seguridad Nacional– fueron las Fuerzas Armadas que no trabajaban con las agencias estadounidenses.

Felipe Calderón como presidente, resintió el desgaste de la figura presidencial, y en su gobierno, aumentó el crimen organizado, el cual tenía el control de Michoacán, Guerrero, Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, los estados del Golfo de México, entre otros, donde la delincuencia organizada se disputaba el poder y la venta de drogas, regiones donde instituciones y policías fueron cooptados, junto con los políticos que se enfocaron en proteger a la delincuencia. Dado ese contexto, el

presidente Calderón señaló que el narcotráfico se había convertido en la principal amenaza, por lo que fue y era necesario atacarla frontalmente, e inició la guerra contra el narcotráfico, plasmada en la Iniciativa Mérida, con base en los ordenamientos de los Estados Unidos.

El gobierno de Calderón se centró únicamente en la Guerra contra el narcotráfico, dejó de lado la protección de la Seguridad Nacional, por lo que la Seguridad Nacional se vio vulnerada, igual que la seguridad interior, porque los servicios de inteligencia no pudieron proteger la estructura del Estado.

El propósito del Gobierno de Felipe Calderón fue manejar una política antidroga y fracasó, porque el ejército no está capacitado para ejercer funciones de patrullaje y detención, sólo para el ataque frontal, y fue erróneo entrar a combatir sin estrategia alguna en Michoacán y Guerrero porque ya eran territorio del crimen organizado.

La señal que el gobierno envió fue que no podía solucionar un asunto de seguridad pública como era la contención y detección de los elementos del crimen organizado, pero también se debe anotar que los gobernadores –encargados de la creación de la política de seguridad pública en sus estados–, tampoco colaboraron.

Por la situación descrita, el problema de la inseguridad pública creció, al punto de que las Fuerzas Armadas tuvieron que entrar a cubrir la incapacidad estatal, y proteger a la población, así el Ejército entró en lucha frontal contra la delincuencia organizada, se les encomendó proteger la Seguridad Nacional, su seguridad interior, y custodiar la seguridad pública.

Además del apoyo que recibió Felipe Calderón de los Estados Unidos –como parte del apoyo en el intercambio de inteligencia–, para el fortalecimiento de los Servicios de Inteligencia en la erradicación de la delincuencia organizada, permitiendo la entrada de las Oficinas Bilaterales de Inteligencia (OBIS) de ese país, pactadas en la Iniciativa Mérida, los agentes estadounidenses se dedicaron a la investigación sobre narcotráfico, movimientos sociales, actos de subversión y guerrilla en el país, además de investigaciones sobre regiones petroleras, mineras, de pozos de agua y plantas medicinales.

Esta entrada de las OBIS generó desconfianza en los Servicios de Inteligencia mexicanos, porque actuaban solos y no proporcionaban información ni datos que recolectaban en nuestro país. El CISEN ya había perdido su operatividad en inteligencia, dedicándose solamente al espionaje político.

Relacionado con las acciones de Calderón, y dentro de la revisión de la cuenta pública, se reveló qué varios factores afectaron la productividad del CISEN, pues se dejó de lado la generación de inteligencia, que se transfirió a otras instancias como la Policía Federal, no se hicieron estudios de riesgos y amenazas, ni hubo un documento vital para la protección de la Seguridad Nacional, además la propia capacitación interna que debe proveer la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional no se modernizó, ni generó nuevos planes, ni cuadros para la investigación, se quedó en el papel de capacitar. Todo esto en conjunto provocó debilidad institucional, personal carente de conocimiento en materia de inteligencia civil y las áreas de protección de Seguridad Nacional que se vieron desfasadas.

La guerra de Calderón, no tuvo estrategia, objetivos claros, lanzó a los militares a una guerra abierta contra grupos criminales del narcotráfico, pero sin tenerlos ubicados, sin haber realizado inteligencia de por medio, ni conocer el tamaño del enemigo.

Con Enrique Peña Nieto en la presidencia, el desafío más grande que se tuvo fue formular una política de seguridad, que lidiara con lo que dejaron los sexenios anteriores en abandono de la seguridad pública y la crisis de Seguridad Nacional que se había vivido.

El ejecutivo manifestó –desde su campaña– que se realizarían cambios en la estrategia para dejar atrás la guerra contra el narcotráfico, para combatir al crimen organizado con un enfoque regional.

El diagnóstico inicial del gobierno de Peña Nieto, respecto del gobierno anterior de Felipe Calderón, es que se habían invertido cientos de recursos en seguridad, pero no habían sido aplicados con una estrategia de protección a las áreas de seguridad nacional, interior y pública, la gran mayoría de los recursos fueron destinados a la Guerra contra el Narcotráfico, pero esos recursos no siempre llegaron a las Fuerzas Armadas, lo que sí aumentó exponencialmente fueron los delitos federales y el nivel de violencia.

Al inicio del sexenio inició, se analizó el número de bandas dedicadas a la delincuencia organizada y el narcotráfico, con este análisis se determinó que sólo estaban colocados en regiones como Michoacán y Guerrero –el triángulo dorado–, pero como ya el sistema de inteligencia del CISEN estaba en crisis, con la entrada de Enrique Peña Nieto, los informes no fueron fidedignos.

La reestructuración institucional que se realizó –al inicio del sexenio de Peña Nieto en términos de seguridad–, fue la (1) desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública, transfiriendo sus funciones a la Secretaría de Gobernación en la figura de Comisión Nacional de Seguridad, la (2) formación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que tendrá a su cargo la política en materia de la seguridad, el presupuesto y control policiaco. Con esto se ampliaron las funciones de la Secretaría de Gobernación en seguridad, pero se minó las funciones regionales de seguridad pública.

Se tenía planeado que la Gendarmería Nacional fuera una policía especializada para combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada, con entrenamiento militar y equipada con armas largas, combinando lo militar y lo policial.

Al no lograrse los cambios en seguridad con la creación de la Gendarmería Nacional y el Mando Único, el Presidente optó por que las Fuerzas Armadas siguieran en labores de seguridad y custodia de las calles, en apoyo a las policías, mientras se daba el proceso de reestructuración de las policías estatales.

La constante fue la lucha contra la delincuencia organizada, que minó la Seguridad Nacional, al grado de que hay regiones donde la gobernabilidad es inexistente y la seguridad pública cooptada, porque la policía municipal y estatal carece de la capacidad y eficiencia para enfrentarla a la delincuencia organizada.

Uno de los principales problemas del Estado es la falta de continuidad en la planeación de las políticas de seguridad, estrategias de largo plazo que contribuyan a combatir la delincuencia organizada, porque cada sexenio realiza la planeación diferente, donde el presidente y el partido gobernante, deciden lo que harán y lo plasman en el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual impide generar políticas transexenales, y se adecuan según las características de riesgos y amenazas que existan en el país.





## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio. “La Charola”. *Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México, Grijalbo, 2001.
- Aguayo, Quezada y Bruce Michel Bagley. *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional mexicana*. México, Siglo XXI, 1990.
- Argenthal, Steven. *El futuro de la Seguridad Nacional*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2013.
- Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*. México,. Esfinge/Facultad de Economía-UNAM, 2001.
- Benítez Manaut, Raúl. *México y la seguridad en América del norte. Negociando con el Big Father en la era del terrorismo y el crimen organizado*. México, Centro de Estudios Navales/Secretaría de Marina, 2014.
- Brown, Harold. *Reflexiones acerca de la seguridad nacional*. Estados Unidos, Prentice Hall,1980.
- Campos Groth, Sebastián Tadeo. *La Iniciativa Mérida 2008-2011: Evaluación, resultados y alternativas*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2012.
- Castellanos Franco Rogelio,. “Estructura del sistema de inteligencia militar”. En *Inteligencia estratégica*, México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014.
- Cavalla, Antonio, et al. *La geopolítica y el fascismo dependiente*. México, Casa de Chile,1995.
- CISEN, “Inteligencia y Seguridad Nacional”. En *Lecturas básicas de inteligencia*, México, Escuela de Inteligencia y Seguridad Nacional-CISEN, (s.f.).
- Cohen, Eliot A., y John Gooch. “Military misfortunes: The anatomy of failure in war”. En *Las 33 estrategias de la guerra*, (s.d.),1990.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. *Algunas reflexiones sobre el estado de Derecho en México*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2000.
- Estado Mayor de la Defensa Nacional. *Manual de seguridad de instalaciones vitales*. México, Estado Mayor de la Defensa Nacional, 1998.
- Fernández del Castro, Rafael. “La nueva relación de México y Estados Unidos y la importancia de conocer a este formidable”, En *¿Qué son los Estados Unidos?*. España, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- Gomáriz, Enrique. “La Doctrina de la seguridad democrática y el impacto paradigmático de la crisis global”. En *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interactiva y la guerra preventiva*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.
- González Casanova, Pablo. *et al. El mundo actual: situación y alternativas*. México, UNAM/Siglo XXI.
- Graham H Turbiville, Jr. “Los cambiantes desafíos a la seguridad y la interacción de las fuerzas armadas de México y de Estados Unidos”. En *Crimen trasnacional y*

- Hernández Romero, Eduardo. *Seguridad Nacional o Seguridad de Estado*. México, Facultad de Derecho-UNAM, 2007.
- Herrera-Lasso, Luis y González Guadalupe. "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México". En Sergio Aguayo y B. Bagley, *Op. Cit.*
- Herrera-Lasso, Luis. "Inteligencia y Seguridad Nacional. Apuntes y reflexiones". En Alvarado, Arturo y Mónica Serrano. (Coords.) *Los grandes problemas de México. Seguridad Nacional y seguridad interior*. México, El Colegio de México, 2010, Tomo XV, pp.191-226.
- Jeannetti Dávila, Helena. Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México. México, UNAM/Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2007.
- Jeannetti Dávila, Helena. Retos y riesgos de la Seguridad Nacional de México en el siglo XXI, un estudio comparativo. México, Facultad de Ciencias Políticas-UNAM, 2005.
- Lewis Gaddis, John. "Introducción: La evolución de la contención". En Deibel, Terry L., y John Lewis Gaddis. *La Contención. Concepto y política*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. 1992, pp. 9- 17.
- Littuma Arizaga, Alfonso. *Doctrina de Seguridad Nacional*. Caracas Venezuela, Edit. Tebas, 1967.
- Lowerthal, Mark. *Intelligence. From secrets to policy*. Los Angeles, CQ PRESS, 2015.
- Medina González, Dávila José. "La inteligencia militar en el mundo: ¿propuestas para México?". En *Inteligencia estratégica*. México. Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014.
- Medina Mora, Eduardo. "Palabras del Lic. Eduardo Medina Mora Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional". En: *Relatoría de la consulta de expertos. Producción de Inteligencia en México*. México, Secretaría de Gobernación, 13 y 14 de marzo de 2001.
- Meyer, Lorenzo. "El sexenio de Vicente Fox". En *Gobierno de empresarios y para empresarios*. México, Colegio de México, 2008.
- Ministerio de Defensa. "Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional". En *Cuadernos de estrategia*. España, Ministerio de Defensa, (s.f.)
- Montemayor, Carlos. *Seguridad Nacional o Seguridad Interior*. México, El Colegio de México. 2010.
- Ocampo Hurtado, Roberto. *La Seguridad Nacional y los servicios de inteligencia en México. Desarrollo histórico y contexto actual*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2005.
- Oliva Posada, Javier. "En torno a la inteligencia, cómo método de análisis para la decisión". En *Inteligencia estratégica. Retos y oportunidades para México*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014.
- Piñeyro, José Luís. "Las Fuerzas Armadas mexicanas en la seguridad pública y la Seguridad Nacional". En Alvarado, Arturo y Mónica Serrano. (Coords.) *Los grandes problemas de México. Seguridad Nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, Tomo XV, 2010.

- Procuraduría General de la República. *Informe de actividades 2014*. México, Gobierno de la República.
- Ramírez Saavedra, Beatriz Eugenia. “La crisis de la seguridad y la agenda de riesgos de Seguridad Nacional”. En *¿La pérdida de la paz pública puede amenazar la seguridad de la nación?*. México. Porrúa. 2010.
- Ramos, José María. “La seguridad en la frontera con Estados Unidos: de la ineficacia a políticas estratégicas”. En *Atlas de la seguridad y la defensa de México*. México, CASEDE, 2009.
- Reveles Vázquez, Francisco. (Coord.) *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México, FCPyS-UNAM/EDIMPRO, 2008.
- Rodríguez Sumano, Avelardo. “Mexico’s insecurity in North America”. México, Instituto Tecnológico de México, 2007.
- Rojas Aravena, Francisco. *et al. América Latina y la Iniciativa para las Américas*. Santiago, FLACSO-Chile. 1993.
- Roomm, Joseph J. *Definiendo a la Seguridad Nacional*. New York, Council of Foreign Relations Press, 1993.
- Rosas, María Cristina. “Repensando la Seguridad Nacional de México”. México. Secretaría de Marina Armada de México. 2013. Pp. 2-3.
- Rosas, María Cristina. *Repensando la Seguridad Nacional de México*. México, Secretaría de Marina Armada de México, 2013..
- Salazar Macías, Eulalio. *Servicios de inteligencia civiles en el mundo, peros y contrapesos. Los casos de México y Estados Unidos*. México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón-UNAM, 2005.
- Salazar, Ana María. *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias*. México. Nuevo Siglo/Aguilar, 2002.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel. “La política gubernamental administrativa”. En Reveles Vázquez, Francisco. (Coord.) *El gobierno panista de Vicente Fox. La frustración del cambio*. México, FCPyS-UNAM/EDIMPRO, 2008.
- Santos Caamal, Mario. Vicealmirante C. G. DEM. *El modelo general de administración estratégica de la Seguridad Nacional multidimensional*. México, Centro de Estudio Navales-SEMAR, 2014.
- *La esencia de la Seguridad Nacional*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014.
- Secretaría de Gobernación. *Cronología comentada. CISEN. 20 años de historia*. México, CISEN, 2009.
- Secretaría de la Defensa Nacional. *Marco jurídico en el que el ejército y F A M sustentan su participación para garantizar la seguridad interior del país*. México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2014.
- Sherman, Kent. *Inteligencia estratégica para la política mundial, norteamericana*. Argentina, Editorial Pleamar, 1986.
- Shirk, David A. “NAFTA mas Plus?: U.S. Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks”. Ponencia para la conferencia *Reforming the admnistration of justice in Mexico*. Center fo U.S Mexican Studies, May 15-17, 2003.
- Shulsky, A. “Toward a Theory of Intelligence”. *Silent Warfare*. Brassey’s. *The Journal on conflicto studies*. 3rd ed. Washington, DC: Brassey’s, 2002.

- Sierra Guzmán, Jorge Luis. *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. México, Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte/Centro de Estudios Navales, 2003.
- Torres, Jorge. El CISEN. *Auge y decadencia del espionaje mexicano*. México, Random House Mondadori, 2009.
- Tovía Mazón, Juan Francisco. *Diferentes aproximaciones teóricas a la defensa y a la Seguridad Nacional en México*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2013.
- Turbiville, Jr. Graham H. “Los cambiantes desafíos a la seguridad y la interacción de las fuerzas armadas de México y de Estados Unidos”. En *Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*. México, Edit. Plaza y Janés, 2003.
- Turner, Michel A. “La definición de prioridades analíticas en materia de inteligencia para los Estados Unidos de Norteamérica”. En *Cuadernos de trabajo*. México, CISEN, (s.f).
- Vega G, Gerardo. General de División. *Seguridad Nacional*. México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2002.
- Vega Gerardo,. General de División. *Seguridad Nacional*. México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2002.
- Velásquez Juan. *El marco legal de la Seguridad Nacional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 627-628
- Velásquez, Juan. *El marco legal de la seguridad nacional*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, (s.f)
- Vigueiro, Sebastián. *Políticas de seguridad y defensa nacionales*. Colombia, (s.d), 2009.
- Vizarrete Rosales, Emilio. “Poder y Seguridad Nacional”. México. Centro de Estudios Navales-SEMAR/Senado de la República-LXII Legislatura. pp. 532-553.
- Walter, Lipman. *U.S. Foreign Policy: shield of the republic*. Boston, Ed. Little, 1943.
- Zarauz Chávez, Eduardo Roberto Alonso. *México y Perú: posibilidades conjuntas desde una visión Geopolítica*. México. Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014.

## Hemerografía

- “Afirma ex Cisen que México sí creó centros de inteligencia con EU”. *Excélsior* (especiales). México, 27 de noviembre de 2013.
- “Espió EU hasta la cocina con Fox y Calderón”. Revista: *Proceso*. 13 Julio 2013.
- “México: las ruinas del futuro”. Instituto de Estudios para la Transición Democrática. 18 de noviembre de 2014.
- “Secretarios de Gobernación que ha tenido Felipe Calderón”. Periódico: *El Orbe*. Tapachula, Chiapas, Jueves 30 de octubre de 2014.
- “Visión de la Armada de México en Materia de Seguridad Nacional y Continental”. México, SEMAR, Marzo, 2010.
- Aguayo Quezada, Sergio. “Servicios de Inteligencia en México”. *Seguridad y Democracia*. 1997.
- Almazán Ceceña, José A. et.al, “Acerca del Plan México y la Seguridad Nacional. El que paga manda”, Foro México y el mundo actual, *La Jornada*- Casa Lamm, 29 de octubre de 2007.
- Almazán, José A., Ana E. Ceceña, Carlos Fazio y José F. Gallardo. “Acerca del Plan México y la Seguridad Nacional. El que paga manda”. *Foro México y el mundo actual*. Mesa redonda. México, *La Jornada* – Casa Lamm. 29 de octubre de 2007.
- Andrea Becerril, “Fox desmanteló el CISEN; Calderón, obligado a reconstruirlo: Labastida”. *La Jornada*, Sección: Política, viernes 20 de julio de 2007.
- Arraizaga, Jorge Carrasco y Noé Zavaleta. “Por cientos, las bajas de guerra”. Revista: *Proceso*, México, No. 2024, 16 de agosto de 2015, pp. 37-39.
- Artaega Suarez, Luis Gustavo. “El flujo de información como mecanismo para el fortalecimiento de los instrumentos de inteligencia y Seguridad Nacional”. En *Inteligencia estratégica*. México, Centro de Estudios Navales- SEMAR, 2014, pp. 139-144.
- Balcázar Villareal, Manuel. “Retos de los servicios de inteligencia”. Revista: *La Inteligencia*. (s.l.), Enero-Marzo, 2006.
- Bandala López, Marco Antonio. Capitán de Navío. AN. PA.DEM. “La política de seguridad y defensa del Estado mexicano. Componentes más importantes”. Revista: *La Seguridad Nacional integral de México*. Centro de Estudios Navales-SEMAR, México. 2013.
- Bohórquez, Eduardo A., y Juan Pablo Soriano. “Inteligencia y Seguridad Nacional en México”. Periódico: *Este País*, No. 46, Enero de 1995.
- Camacho, Zósimo. “Agudiza Calderón crisis en el ejército”. Revista: *Contralínea*. México, Junio, 2007.
- “Gobierno intensifica la guerra de baja intensidad: EPR”. Revista: *Contralínea*. México, Enero, 2014.
- “La seguridad interior no es un asunto policiaco-militar”. Revista: *Contralínea*. Sección: Seguridad, México, Abril, 2014.
- Campa, Homero. “La democracia en México: el dominio de los poderes facticos”. Revista: *Proceso*. Reportaje especial, 22 de agosto de 2012.
- Campa, Homero. “La democracia en México: el dominio de los poderes facticos”. Revista: *Proceso*. Reportaje especial. 22 de agosto de 2012.

- Carrasco Arrazaga, Jorge. "Seguridad: pugnas internas derivan en caos". Revista: *Proceso*, (s.d.).
- , "Evocación del calderonismo: no pudimos frenar la violencia". Revista: *Proceso*, No. 1927, 6 de octubre de 2013.
- , "Estrategia de oropel" Primer Informe de Gobierno. Revista: *Proceso*. Sección: Seguridad, No. 1992, 01 de septiembre de 2013.
- y Zavaleta, Noé. "Por cientos, las bajas de guerra". Revista: *Proceso*, No. 2024, 16 de agosto de 2015.
- y Esquivel, Jesús. "Confirmado: el gobierno de Calderón sabía de Rápido y Furioso". Revista: *Proceso*, No. 1978, 28 de septiembre de 2014.
- Castaingsts Teillery, Juan, "Reseña del Estado mexicano: Herencias y cambios". Revista: *Espiral*. Mayo - Agosto, año/vol. XII, número 036, México, Universidad de Guadalajara, (s.d.).
- Castellanos Franco, Rogelio. General Brigadier. "Estructura del sistema de inteligencia militar". En *Inteligencia estratégica*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014, pp. 43-50.
- Christian Gutiérrez. "El Estado mexicano sí está fallando". Revista: *Siempre!* 24 de febrero de 2013.
- Contreras Gómez, Vicente Antonio. "La inteligencia militar contemporánea en México". En *Inteligencia estratégica*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014.
- Contreras Gómez, Vicente Antonio. "La inteligencia militar contemporánea en México". En *Inteligencia estratégica*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014.
- Creel Santiago. Senador de la República. "Seguridad interior". México Unido contra la Delincuencia. A.C.
- Erubiel Tirado. "Continuismo anticrimen". Revista: *Proceso*. Primer Informe. Sección: Seguridad. No. 1922. 1 de septiembre 2013.
- Espinosa, Patricia y Marisela Morales. "Frente contra amenaza global". Periódico: *El Universal*. Sección: Nación, Jueves 1 de marzo de 2012.
- Esquivel, J. Jesús. "La invasión de los espías". Revista: *Proceso*. Sección: México y Estados Unidos. No. 1815, 14 de agosto de 2011.
- Esquivel, J. Jesús. "México-E.U: la relación pasmada". Revista: *Proceso*, No. 2026, 30 de agosto de 2015.
- Flores Morado, Enrique. Cap. Nav. C.G. DEM. "El poder nacional del Estado mexicano y la delincuencia organizada (narcotráfico)". *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*. México, Secretaría de Marina, Julio-septiembre. 2012.
- Forigua Rojas, Emersson. "El Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos: evolución, organización y lecciones". Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 17, No. 1, enero-junio 2012, pp. 239-268
- Francisco Leal Buitrago, "La doctrina de seguridad nacional: materialización de la guerra fría en américa del sur", Revista de Estudios Sociales, No. 15, junio de 2003, p.1.
- García, José María. "Seguridad ciudadana y la Seguridad Nacional en México: hacia una marco conceptual". Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. XLVII. No. 194, México, UNAM, mayo - agosto. 2005.

- García, José María. "Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacía un marco conceptual" *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. XLVII, No.194, México, UNAM, mayo-agosto, 2005, p. 48.
- Garduño, Roberto. "Auditoría Superior: con Fox, el Cisen no pudo medir el impacto de sus labores". Periódico: *La Jornada*. Sección: Política, sábado 29 de marzo de 2008.
- Garts, Ronald D. "Componentes de la inteligencia". En *Cuadernos de trabajo*. México, CISEN, 2000.
- Gerardo Rodríguez Sánchez-Lara y Mario Arroyo Juárez. "Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo". Revista: *Foreign Affairs en Español*. Vol. 8, No. 1, México, ITAM, 2008, p. 33.
- Gil Olmos, José. "Ante la pesadilla de Iguala, las guerrillas despiertan". Revista: *Proceso*, Sección: Violencia Social, No. 1983, 21 de noviembre de 2014.
- Gutiérrez, Chistián. "El Estado mexicano sí está fallando". Revista: *Siempre!*, No. 3115, 21 de febrero de 2013.
- Hernández Navarro, Luis. Periódico: *La Jornada*. Sección: Opinión, Martes 21 de noviembre de 2006.
- Hernández, Anabel. "Washington revisa con lupa la guerra de Calderón". Revista: *Proceso*, No. 1999, 19 de mayo de 2014.
- Krause, Lincon B. "Inteligencia insurgente: El semillero de las guerrillas". En: *Journal of Intelligence and Contrainelligence*. Vol. 9. No. 3, otoño. 1996. pp. 1-5.
- Leal Buitrago, Francisco. "La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la guerra fría en América del sur". *Revista de Estudios Sociales*. México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, No. 15, junio de 2003.
- Littuma Arizaga, Alfonso, "Doctrina de Seguridad Nacional", Tebas, Caracas, Venezuela 1967, p. 43.
- López del Valle, Víctor Hugo. Coronel FA. PA. DEMA. "Los fundamentos de una política integral de seguridad y defensa del Estado mexicano". En: *La Seguridad Nacional integral de México*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2013.
- Lorenzo Meyer. "El sexenio de Vicente Fox". En *Gobierno de empresarios y para empresarios*, México, COLMEX, 2008.
- Lozano, Lucrecia. "La iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia". Revista *Nueva sociedad*, No. 125, mayo-junio 1993.
- Maldonado, Carlos. "Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica". Revista: *Security and Defense Studies Review*. Volumen 9. 2009.
- Martínez Serrano, Alejandro. "Tres momentos para entender la Seguridad Nacional de México". *Revista Col. San Luis*. San Luis Potosí, Vol.4, no.7 enero-junio. 2014.
- Medina Mora Eduardo. "Palabras del Lic. Eduardo Medina Mora Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional". En: *Relatoría de la consulta de expertos. Producción de Inteligencia en México*. México, Secretaría de Gobernación, 13 y 14 de marzo de 2001.
- Méndez, Alfredo. "Con Peña Nieto se ha reportado la desaparición de 22 militares". Seguridad, justicia y paz" *Consejo ciudadano para la seguridad pública y justicia penal*. AC., México, 06 mayo 2015.
- Mercado Jarrin, Edgardo. "El interés nacional y los objetivos nacionales". En *Lecturas requeridas*. Colegio de la Defensa Nacional. Novena época, (s.d.)



- Ministerio de Defensa. “Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional”. *Cuadernos de estrategia*. España, Ministerio de Defensa, (s.f.), p.78
- Miranda, Roberto, General. “La Seguridad Nacional, la seguridad interna y el Estado mexicano”. Revista: *Crónica*, Diciembre del 2013, pp. 20-23.
- Olivares Alonso, Emir. “La guerra de Calderón contra el narco, causa del alza en la violencia y homicidios” En Periódico: *Reforma*. Sección: Política, Martes 5 de febrero de 2013.
- Otto Granados. “Calderón y Pascual: nada personal”. Periódico: *La Razón*. Sección: México. p. 05. Viernes 04 de marzo de 2011.
- Pardavell Rosas, 1999, En Juan Manuel Sandoval Palacios, “Militarización, Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México”. *Revista: Espiral*. Vol. VI, No. 18, Mayo– agosto 2000, 53-55.
- Pérez Lara, Jorge Enrique. “La guerra contra el narcotráfico: ¿una guerra perdida?”. Revista: *Espacios Públicos*. México, Universidad Autónoma del Estado de México. Vol. 14. Núm. 30, enero-abril, 2011. pp. 211-230.
- Piñeyro, José Luis. “La Seguridad Nacional con Salinas de Gortari” En *Foro Internacional*. México, Colegio de México. Vol. XXXIV, No. 4. Oct-Dic., 1994, pp. 754-772.
- Roberto Garduño, “Auditoría Superior: con Fox, el Cisen no pudo medir el impacto de sus labores”. *La Jornada*, Sección Política, sábado 29 de marzo de 2008.
- Rodríguez Sánchez, Gerardo y Arroyo Juárez, Mario. “Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo”. Revista: *Foreign Affairs en Español*. México, ITAM, Vol. 8, No. 1, 2008.
- Rojas Emersson Forigua. “El Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos: evolución, organización y lecciones”. *Pap. Polit.* Bogotá (Colombia), Vol. 17, No.1, pp.239-268, enero-junio 2012. p. 242.
- Sánchez, Julián y Dennis García. “Ejército participa en seguridad, porque alguien no hizo su trabajo: General”. Periódico: *El Universal*. Sección: Nación, 12 de marzo de 2016.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel. “Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México”. *Espiral*, vol. VI, núm. 18, mayo/agosto, 2000, pp. 183-222.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel. “TLCAN y ASPAN: proyectos geoestratégicos de la Seguridad Nacional estadounidense”
- Serrano Torres, Jorge. “Los servicios secretos y la inseguridad en México”. Revista: *Socio*. Lima, Perú. No. 15, 20 de diciembre de 2004.
- Shirk, David A. NAFTA mas Plus. U.S Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist attacks”, Ponencia para la conferencia *Reforming the administration of justice in Mexico*, Center of U.S Mexican Studies, may 15-17, 2003.
- Sill, David Carlos. “Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales”. Vol. 9. edited by William A. Darity, Jr., *American economist*. 1968
- Sonja Wolf. “La guerra de México contra el narcotráfico y la iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”. En Memorias: *Foro Internacional 206*, LI, 2011. pp. 669 – 680.
- Téllez, Lourdes. “Extitular del CISEN asegura que 'El Chapo no tarda en caer’”. Revista: *ADN. Político*. México, CNN, 10 octubre de 2012.

- Tirado, Erubiel. "Continuismo anticrimen". (Primer Informe). Revista: *Proceso*, Sección: Seguridad, No.1922, 1 de septiembre 2013.
- Torres Jorge. "El CISEN". Periodico: *El Universal*, 7 de julio de 2008.
- Velasco C., Elizabeth. "Confirma el IFAI reserva de agenda de riesgos del Cisen, de diciembre 2000-2006". Periodico: *La Jornada*, Sábado 29 de diciembre de 2013.
- Vignettes del Olmo, Mario. "Nuevas tendencias en evaluación nacional de riesgos". En: *La Seguridad Nacional integral de México*. México, Centro de Estudios Navale-SEMAR, 2013.
- Vignettes del Olmo, Mario. "La ventaja legítima en el análisis de inteligencia". *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.
- Woloszyn, André Luís. "Inteligencia en el siglo XXI: desafíos y nuevas amenazas". El Foro de las Américas." Revista: *Dialogo*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, (s.f).

## Legislación

- “Antecedentes históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos”. México, Secretaría de Gobernación, (s.f.).
- “Capítulo 2: La política del Estado mexicano”. *Plan Nacional de Desarrollo*. Sexenio de Miguel de la Madrid. México. 1983. p. 59, 62 – 63.
- “Centro de Investigación y Seguridad Nacional”. Presidencia de la Republica. Enrique Peña Nieto.
- “Ley de conflictos armados y Derechos Humanos”. Un seminario ejecutivo para México. Defense Institute of International Legal Studies. Secretaría de la Defensa Nacional. México. 2012. p. 90.
- “Ley de Seguridad Nacional”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma *DOF* 26-12-2005.
- “Ley del Servicio Militar”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma *DOF* 23-01-1998
- “Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de noviembre de 1996. Última reforma *DOF* 16-06-2016.
- “Ley General de Protección Civil”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Últimas Reformas *DOF* 03-06-201.
- “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última Reforma *DOF* 29-10-2013
- “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma *DOF* 02-04-2016.
- “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. *Diario Oficial de la Federación*. Presidencia de la República. Gobierno de la República. Enrique Peña Nieto. 02/01/2013
- “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Gobierno de la República. Presidencia de Felipe Calderón.
- “Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma *DOF* 06-11-2014.
- “Marco jurídico en el que el ejército y F.A.M sustentan su participación para garantizar la seguridad interior del país”. Secretaría de la Defensa Nacional. México, SEDENA. 2014.
- “Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018”. Gobierno de la República. Presidencia de Enrique Peña Nieto.
- “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”. Gobierno de la República. Presidencia de Enrique Peña Nieto.
- “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018”. *Diario Oficial de la federación*. Secretaria de Gobernación. Presidencia de la República. Enrique Peña Nieto.
- “Programa Sectorial de Marina”. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Presidente Enrique Peña Nieto.
- “Reglamento de la Ley de la Policía Federal”. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones. *Diario Oficial de la Federación*. 22 de agosto de 2014.

- “Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación”. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 2002. Última reforma *DOF* 16 de agosto de 2005. Secretaría de Gobernación. 2005.
- “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 30 de julio de 2002. Presidencia de la República. Sexenio de Vicente Fox Quezada. 2002.
- “Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación”. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 2002. Última reforma publicada *DOF* 16 de agosto de 2005. Secretaría de Gobernación. 2005.
- “Reporte de la Auditoría Superior de la Federación”. Presidencia de la República. 2012.
- “Seguridad Nacional. Amenazas y Riesgos”. Secretaría de Gobernación. Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Gobierno de la República. Presidencia de Enrique Peña Nieto.
- “Tercer Informe del Presidente Peña Nieto”. Cámara de Diputados. Gobierno de la República.
- Congreso de la Unión. “Artículo 1”. *Ley de Seguridad Nacional*, México, Cámara de Diputados. Consultada: 22 de agosto de 2016. Disponible en <https://goo.gl/oOGsD>
- Gobierno de la República, Presidente Enrique Peña Nieto. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*
- Gobierno de la República, Presidente Enrique Peña Nieto. *Programa Sectorial de Marina*.
- Legislatura XLVII Año III Período Extraordinario, Número de Diario 3 (L47A3P1eN003F19700724.xml) Núm. Diario:3. *Diario de los debates. De la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*. XLVII Legislatura. Año III. México.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000*. Gobierno de Ernesto Zedillo. Presidencia de la República. México. 1995. p. 17 – 18.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Gobierno de Felipe de Jesús Hinojosa. Presidencia de la República. México. 2007.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2016*. Gobierno de Enrique Peña Nieto. Presidencia de la República. México. 2013.
- Programa Nacional de Prevención del Delito del Gobierno Federal*. México, Secretaría de Gobernación-Gobierno de la República, 2013.
- Secretaría de Gobernación. “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 2002, Tomo DCXXIII, No. 12, Martes 16 de agosto de 2005, México, Secretaría de Gobernación. Consulta: 23 de agosto de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/kR9y2i>

## Cibergrafía

- “Calderón, ante la disyuntiva de elegir otro secretario de Gobernación”. Periódico: *AF medios.com*. Agencia de noticias. <http://www.afmedios.com/nacional/gobierno-/25537-calderon-ante-la-disyuntiva-de-elegir-a-otro-secretario-de-gobernacion.html>
- “Con Peña Nieto han caído 71 criminales relevantes”. *Sipse-com*. Miércoles 3, septiembre 2014. <http://sipse.com/mexico/pena-nieto-logros-gobierno-seguridad-publica-delincuentes-110446.html>
- “El nuevo mapa del narcotráfico en México”. *Animal Político*, octubre 10, 2012. <http://www.animalpolitico.com/2012/10/el-nuevo-mapa-del-narcotrafico-en-mexico/>
- “El Plan de Seguridad de Peña Nieto ¿es el adecuado?. Revista digital: *Expansión*. En alianza con CNN. Sección: Nacional, Lunes, 13 de agosto de 2012. <http://expansion.mx/nacional/2012/08/13/el-plan-anticrimen-de-pena-nieto-esacertado-pero-insuficiente-analistas>
- “En 8 años, la guerra contra las drogas de México acumula más muertos que 10 años de guerra en Vietnam.” Periódico digital: *Sin embargo*. Sección: México, Octubre 21, 2013. <http://www.sinembargo.mx/21-10-2013/788369>
- “EPR sale en defensa de la CNTE.” Página digital: *Oaxaca Político*. 15 de junio de 2016. <http://oaxacapolitico.com/oaxaca/locales/epr-sale-en-defensa-de-la-cnte>
- “EU desarrolla un plan para mejorar la seguridad en frontera sur de México.” Periódico digital: *Expansión en alianza con CNN*. Martes, 12 de abril de 2011. <http://mexico.cnn.com/mundo/2011/04/12/eu-desarrolla-un-plan-para-mejorar-la-seguridad-en-frontera-sur-de-mexico>
- “Nombró Fox a Carlos Abascal como nuevo secretario de Gobernación, en lugar de Creel. El ex secretario del Trabajo promete imparcialidad en 2006”. *Noticieros Televisa*.
- “Plan Nacional de Desarrollo”. Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2008. [www.gobernacion.gob.mx](http://www.gobernacion.gob.mx).
- “Preparan plan de seguridad en la frontera sur de México”. *Azteca Noticias*. 12 de abril de 2011. <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/internacional/49929/preparan-plan-de-seguridad-en-la-frontera-sur-de-mexico>
- “Tras el caso Ayotzinapa, Peña anuncia medidas en seguridad y justicia”. Revista Digital: *Expansión*. Sección: Nacional. Jueves, 27 de noviembre de 2014. <http://expansion.mx/nacional/2014/11/27/anuncio-pena-seguridad-caso-ayotzinapa>
- Andrea Becerril. “Fox desmanteló el Cisen; Calderón, obligado a reconstruirlo: Labastida”. *La Jornada*. México. Viernes 20 de julio de 2007. Sección: Política. <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/20/index.php?section=politica&article=011n1pol>
- Axel Chávez. “Los militares muertos de la guerra contra el narco”. Revista digital *Newsweek* en español. 08 Diciembre 2014. <http://nwnoticias.com/#!/noticias/los-militares-muertos-de-la-guerra-contra-el-narco>
- Badillo, Miguel. “Crisis en primer año de Felipe Calderón”. [http://www.diariocambio.com.mx/columnistas/oficio/ofi\\_170907\\_crisis\\_primer.htm](http://www.diariocambio.com.mx/columnistas/oficio/ofi_170907_crisis_primer.htm)

- Barragán Sebastián, Huerta Irving, Lizárraga Daniel. “El Cisen está de regreso”. *Noticias MVS. Aristegui Noticias*. agosto 13, 2014. <http://aristeguionoticias.com/1308/mexico/el-cisen-esta-de-regreso-investigacion-noticias-mvs/>
- Calderón urge al Congreso a aprobar la Ley de Seguridad Nacional. Revista digital: Expansión. Sección: Nacional. Viernes, 12 de agosto de 2011. <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/08/12/calderon-urge-al-congreso-a-aprobar-la-ley-de-seguridad-nacional>
- Camacho Zósimo y Velázquez. Rogelio. “Instituciones de Seguridad Nacional, contra la población.” Debate: *Radio y tv Chiapas*. 22 julio 2016. <http://www.debatechiapas.com/instituciones-de-seguridad-nacional-contra-la-poblacion/>
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional:
- CISEN. “¿Qué es inteligencia?” Viernes 19 de diciembre de 2014 <http://www.cisen.gob.mx/intQueEs.html>
- CISEN. “Agenda Nacional de Riesgos (ANR)”. Viernes 19 de diciembre de 2014 <http://www.cisen.gob.mx/snANR.html>
- CISEN. “Amenazas y Riesgos”. Viernes 19 de diciembre de 2014. <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>
- Congreso de la Unión,. “Artículo 1”, Ley de Seguridad Nacional. México, Cámara de Diputados, consultada 22 de agosto de 2016, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
- Cortés, Noemí. “Se pronuncia Oscar Naranjo contra autodefensas o policías comunitarias”. *Diario Rotativo. Noticias de Querétaro*. 11 Septiembre, 2013. <https://rotativo.com.mx/noticias/nacionales/144969-se-pronuncia-oscar-naranjo-contra-autodefensas-o-policias-comunitarias/>
- Domínguez. Alejandro. “¿El Mando Único es o no una solución?”. Periódico: *Milenio*. Viernes, 5 Febrero. 2016. <https://goo.gl/1WeFm1>
- Elma del Carmen, Trejo García et al., *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior, julio 2006. Consultada 22 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>
- Francias Ariel. “El crepúsculo del Estado Nación. Una interpretación histórica en el contexto de la globalización.” *UNESCO*. <http://www.unesco.org/most/francias.htm>
- Franzblau, Jesse “Espionaje en México: hay más grupos de espías de los que imaginas, según EU” En *Animal Político*, 21 de mayo de 2015. <https://goo.gl/ddVRy7>
- Granados Gutiérrez, Joel. “De Manera Puntual y Multidimensional se atiende en México la Seguridad Nacional.” Periódico digital. *Adelante. El Diario de los Mexiquenses*. Noviembre 5, 2015. <http://adelanteenlanoticia.com/de-manera-puntual-y-multidimensional-se-atiende-en-mexico-la-seguridad-nacional/>
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo. “La inseguridad 2013-2015”. Revista: *Nexos*. 1 enero, 2016. <http://www.nexos.com.mx/?p=27269>
- Hernández Navarro. Luis “La APPO”. Periódico: *La Jornada*. 21 noviembre 2006. <http://www.jornada.unam.mx/2006/11/21/index.php?section=opinion&article=027a1polState> Department “Mérida Initiative”.

- Herrera-Lasso M., Luis. "Inteligencia y Seguridad Nacional. Apuntes y reflexiones". En Alvarado, Arturo, et.al., Los grandes problemas de México. Seguridad Nacional y seguridad interior, Tomo XV, El Colegio de México, México, 2010, p. 363. Consulta: 23 de agosto de 2016. Disponible en: <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>
- Jiménez Horacio. "Anuncia Peña Nieto nuevo esquema de Seguridad Nacional." *Red política*. Sección: EPN seguridad. 19 Diciembre 2015. <http://www.redpolitica.mx/epn-presidente/anuncia-pena-nieto-nuevo-esquema-de-seguridad-nacional>
- Martínez, Fabiola. "El Ejército, en las calles hasta 2012: Calderón." *La Jornada*. Sección: Política. 20 de agosto de 2010. <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/20/politica/005n1pol>
- Mejía Montaña, Miguel Ángel Julián. "La Presidencia de México y sus Secretarías de Estado." <http://www.monografias.com/trabajos94/presidencia-mexico-y-sus-secretarias-estado/presidencia-mexico-y-sus-secretarias-estado.shtml>
- Noel, Andrea "Michoacán: Origen y cronología de la guerra contra el narcotráfico en México." Periódico digital: *Vice News*. Sección: México. 25 marzo, 2015. <https://goo.gl/eptXYP>
- Redacción AN. "5 crisis en el primer año de Peña Nieto". *Aristegui Noticias*. Noviembre 29, 2013. <https://goo.gl/jn4vj2>
- Redacción AN. "Peña Nieto presenta 6 líneas de acción en seguridad pública". *Aristegui Noticias*. Diciembre 17, 2012. <https://goo.gl/DUuXT>
- Redacción AN. "Seis años después: miles de muertos y un Estado más vulnerable." *Aristegui Noticias*. Noviembre 26, 2012. <https://goo.gl/KoP1Rl>
- Retana Yarto, Jorge. "El Plan de Seguridad de Peña Nieto." Revista: *Contralínea.com.mx*. junio 30, 2013. <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/06/30/el-plan-de-seguridad-de-pena-nieto/>
- Robles de la Rosa, Leticia. "En el sexenio de Calderón hubo 121 mil muertes". Periódico digital *Excelsior*. 12/marzo/2014. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/12/948239>
- Rodríguez, José Víctor. "Gobierno fusionara los servicios de inteligencia". Periódico digital: *24 horas sin límite*. 15 de abril de 2015. <http://www.24-horas.mx/gobierno-fusionara-los-servicios-de-inteligencia/>
- Sánchez Julián y Dennis García. Ejército participa en seguridad, porque alguien no hizo su trabajo. General. Periódico *El Universal*. Sección: Nación. 12 de marzo de 2016. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/03/12/ejercito-participa-en-seguridad-porque-alguien-no-hizo-su>
- Secretaría de Gobernación. "Comisión Nacional de Seguridad" 2013. [http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=7d1](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=7d1)
- Secretaría de Gobernación. "Comisionado Nacional de Seguridad. Noticias recientes". 2013. [http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=7d1](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=7d1)
- Secretaría de Gobernación. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. "Consejo Nacional de Seguridad Pública". 2013. [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Consejo\\_Nacional](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/en/SecretariadoEjecutivo/Consejo_Nacional)
- Seguridad Nacional y Defensa Nacional. Secretaría de Gobernación-Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Viernes 19 de diciembre de 2014. [www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema2.html](http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema2.html)

- Torres Mena. “Crisis política durante el sexenio de Vicente Fox Quezada”. Periódico: *Social*. domingo, noviembre 12, 2006. <http://torresmenaypoliticassocia.blogspot.mx/2006/11/crisis-politica-durante-el-sexenio-de.html>
- Valdés, Christopher Ballinas. ¿Por qué está fallando la estrategia de seguridad de EPN?. Periódico digital: *Animal Político*. 05 de noviembre de 2014. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/11/05/por-que-esta-fallando-la-estrategia-de-seguridad-de-epn/>
- Valverde Loya, Miguel Ángel. “¿Seguridad regional en la Iniciativa Mérida?” *Seminario México. Discusión y análisis de política mexicana*. 29 noviembre 2008. <http://seminariomx.laoms.org/2008/11/seguridad-regional-en-la-iniciativamerida/>





# ANEXO

En los párrafos siguientes concentramos información relevante articulada en secciones y subsecciones, que corresponden a los temas desarrollados en los capítulos de la tesis. Pero que al ser una investigación profunda de cada uno de estos temas, no podía ser incorporada por completo en el cuerpo de la tesis, pues parecía que los objetivos principales se desarticulaban por incorporar tanta profundización sobre sus elementos.

Por tal motivo, y con la orientación del comité tutor, seleccionamos los desarrollos de temas a profundidad, cuya presentación en el lugar de ANEXO dé muestra de la complejidad inacabada de la temática, lo mismo de las distintas tendencias, doctrinas y tipos de fuentes de información que trabajó la tesista, y que pueda orientar estudios futuros como estados de la cuestión, debates o exégesis.

## Capítulo I

*El papel del Estado mexicano en el manejo de los Servicios de Inteligencia.*

### Inteligencia

“La inteligencia consiste no sólo en el conocimiento, sino también en la destreza de aplicar conocimientos a la práctica”. Aristóteles. 344

La inteligencia, es una incorporación al español (anglicismo), traducción del inglés de intelligence 345 que en la segunda acepción, se refiere a la información de especial de especial valor militar. La tercera, alude a la previsión mediante el análisis de la información para inhibir una acción negativa de afectación a los intereses propios. Esto significa que la inteligencia es en sí misma a partir de sus bases, no se trata de una actividad aislada, sino que es la interpretación ordenada de información validada para la toma de decisiones en función de preservar ciertas condiciones de poder militar, capaz de propiciar una ventaja estratégica y táctica en su uso.346

---

344 Eduardo Vázquez Rossainz. “Inteligencia en gobierno subnacionales: El caso de México”. En *Revista de Administración Pública*, No. 136, Vol., enero-abril 2015, Instituto de Administración Pública, México, 2015, p. 97.

345 *Cfr.* “El Acta de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de 1947 (50-USC-401<sup>a</sup>) define a la inteligencia como la “información relacionada a las intenciones, capacidades o actividades de gobiernos extranjeros, sus elementos, organizaciones foráneas o individuos extranjeros”. La Comisión Hoover del Congreso de los Estados Unidos de 1955 señaló a la inteligencia como “todos los aspectos que deben ser conocidos antes de iniciar un curso de acción”. El reporte de la Comisión Brown-Aspin de la misma entidad legislativa en 1996 la definió como “toda la información que el gobierno necesita para el desarrollo de sus funciones”, Medina, 2014, p 63)

346 Javier Oliva Posada. “En torno a la inteligencia, cómo método de análisis para la decisión”. En *Inteligencia estratégica. Retos y oportunidades para México*. México, Centro de Estudios Navales-SEMAR, 2014. p. 243.

La inteligencia debe generar todo tipo de información, para que pueda ser procesada y convertirse en un elemento para quien toma decisión final.

Un documento de inteligencia es aquel que requiere un método de análisis, en la cual se pueda vincular el trabajo de las agencias de seguridad, con personal capacitado, que ofrezca los insumos necesarios para obtener información y generar inteligencia, actuando dentro del marco legal regulatorio. Esta información se debe convertir en un documento de inteligencia, con el cual se puedan tomar decisiones pertinentes, para la protección de la Seguridad Nacional y la seguridad interior.

La inteligencia es una actividad prioritaria de las agencias de la administración pública, encargadas de preservar la Seguridad Nacional, mediante el acopio, análisis y utilización de información, para que en condiciones de estabilidad, se garantice el funcionamiento cotidiano de los sistemas social, económico, político, cultural y militar de la sociedad, la nación y el Estado, para su mejor desarrollo.<sup>347</sup>

---

<sup>347</sup> *Op. Cit.* p. 244.

Cuadro I: Definición de inteligencia.

La inteligencia:	Se utiliza para referirnos a cierto tipo de conocimiento, a la actividad para obtener el conocimiento y a las organizaciones cuya función es obtenerlo. De estas tres categorías (conocimiento, actividad y organización) la primera es la más básica, por lo que en términos generales el primer problema al definir inteligencia es determinar el alcance del conocimiento que se desea obtener. <sup>348</sup>
Actividad del Estado:	Que requiere realizar actividades de recopilación y análisis de información útil, importante o primordial, sobre actividades que atenten contra la seguridad o estabilidad del Estado, siendo su principal función la prevención, pero si el hecho o la situación conflictiva o beligerante ya existe, el Estado y sus instituciones de seguridad deben tener la capacidad de responder con eficacia y eficacia para que la estabilidad del Estado prevalezca.
Estado	En el Estado recae la defensa y la Seguridad Nacional al cual le corresponde la actividad de planear, coordinar y supervisar todas las actividades de seguridad, que conlleven a la defensa de la nación, con actividades de inteligencia y contra inteligencia, que originen información útil para que las instituciones de seguridad, tanto civil como la Secretaría de Gobernación y el CISEN y las militares en las Fuerzas Armadas, para la protección integral de la seguridad del país.
Inteligencia y conocimiento	la Inteligencia debe incorporar: a) Los conocimientos necesarios para conducir una política de Seguridad Nacional, b) El conocimiento para apoyo de las fuerzas militares enfocadas a lograr objetivos nacionales, c) El conocimiento que permita frustrar o impedir los sistemas de inteligencia de otros países. <sup>349</sup>
Ley de Seguridad Nacional.2005	La 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. Dicha información sólo podrá ser utilizada con fines de Seguridad Nacional, de igual modo al ejercer las atribuciones propias de la producción e Inteligencia, las instancias gozaran 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. Uno de los principales rasgos de la inteligencia es la

348 Abram Shulsky. "Toward a Theory of Intelligence. Silent Warfare. Brassey's." *The Journal on conflict studies*. 3rd ed. Washington, DC: Brassey's, 2002.

349 Cfr. Helena Jeannetti Dávila, *Retos y riesgos de la Seguridad Nacional de México en el siglo XXI, un estudio comparativo*. México, Facultad de Ciencias Políticas-UNAM, México, 2005, pp. 337- 340.

	confidencialidad, lo que permite evitar que la capacidad del Estado para poner en marcha medidas en la materia sea neutralizada. Por esta razón, tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como la Ley de Seguridad Nacional contemplan mecanismos para reservar información que pueda comprometer la Seguridad Nacional hasta por un periodo de doce años.
CISEN	Es la información especializada que tiene como propósito aportar insumos a los procesos de toma de decisiones relacionados con el diseño y ejecución de la estrategia, las políticas y las acciones en materia de Seguridad Nacional.

Fuente: elaboración propia con base en los documentos “Toward a Theory of Intelligence”, Helena Jeannetti. p. 337, Ley de Seguridad Nacional y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Para la protección de la Seguridad Nacional existen dos ámbitos de la inteligencia, que son la estratégica y la táctica. La inteligencia estratégica es un proceso de investigación, análisis y metas para un periodo largo de investigación o de largo alcance. La inteligencia táctica se maneja en un ámbito local, con acciones inmediatas que requieren solución o mediación.

Pero la inteligencia está al servicio de la política, porque los políticos, gobernadores o el Presidente de la República deben tener documentos específicos de inteligencia ante situaciones de riesgo, amenaza o contingencia y así poder una decisión.

Para Tello Peón: “cuando se estudian los procesos y los ciclos de inteligencia, tan importantes como la etapa de investigación, la recolección de información y el análisis, es la etapa de la difusión. Es importante que la difusión del producto esté dentro del ciclo, por la relevancia que tiene que garantizar que el producto esté dentro del ciclo, por la relevancia que tiene que garantizar que el producto de inteligencia llegue a su destinatario con oportunidad”<sup>350</sup>.

A partir de estas condiciones para conjuntar una visión practica con la generación de inteligencia, la aplicación de los principios básicos en las actividades encaminadas a garantizar la estabilidad del sistema en su conjunto, aporta variables para estructurar los siguientes pasos para el desarrollo institucional de los servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional <sup>351</sup>

La inteligencia es la actividad que se realiza para identificar a quien atente contra la seguridad o estabilidad del Estado, con el fin de protegerlo, su principal función es la prevención, pero existen acontecimientos que hayan atentado contra la estabilidad de las instituciones, los servicios de inteligencia y seguridad deben de responder para cuidarles.

En la estructura del Estado se fundamenta la defensa de Seguridad Nacional, se organizan actividades de seguridad, se utilizan servicios de inteligencia, que con base en la información recabada, documentada y procesada permite generar documentos útiles para las instancias de seguridad civil, de la Secretaría de Gobernación, el CISEN y militares en las Fuerzas Armadas, para la protección integral de la seguridad del país.

<sup>350</sup> Jorge, Torres. *Op. Cit.*, p. 50.

<sup>351</sup> Javier Oliva Posada. *Op. Cit.*, p. 243.

Cuadro 2. ¿Dónde se origina el trabajo de inteligencia?

En el monitoreo regular de actores y situaciones de riesgos	Existen sistemas de alarma que reaccionan, cuando hay movimiento de actores o cambio de escenarios o tendencias que aumentarán los riesgos, por lo tanto exigen y requieren atención prioritaria.
Sin embargo, el detonante de una investigación de inteligencia puede también originarse en otros actores	
Usuarios de inteligencia	El primero y más importante son los usuarios de inteligencia, esto es, los actores en el gobierno que tienen a su cargo la toma de decisiones en materia de seguridad de Seguridad Nacional.
Investigaciones de inteligencia cuando detectan situaciones de riesgo o amenazas	Por lo general estos actores reciben un flujo de información constante proveniente de diversas fuentes, y tienen una visión más amplia de problema que enfrenta el Estado, lo que lleva a que, en un momento dado, sean ellos mismos los que detonan las investigaciones de inteligencia cuando detectan situaciones de riesgo o amenazas en las que se requiere más y mejor información, lo que puede representar una diferencia significativa al momento de la toma de decisiones.
Usar a los servicios de inteligencia para verificar	En estos y en otros casos, los usuarios pueden usar los servicios de inteligencia para verificar, confirmar o incluso descartar información que les llega de diversas fuentes, que podrían ser motivo de preocupación en el marco de la Agenda Nacional de Riesgos.
El detonador de una investigación	En otros casos, el detonador de una investigación puede una solitud de información proveniente del exterior, usualmente de servicios de inteligencia con los que México mantiene vínculos de cooperación.
Efectos crecientes de la globalización	Esta situación es cada vez más frecuente, porque a los efectos de la globalización sobre la Agenda Nacional de Riesgos –en temas como terrorismo, crimen organizado, armas

	de destrucción masiva–, en los que los actores o factores de riesgo son de carácter trasnacional, obliga necesariamente a llevar a cabo acciones concertadas con agencias de otros países y a la cooperación con otros servicios de inteligencia en intercambio de información.
--	---

Fuente: elaboración propia con base en datos de Inteligencia y Seguridad Nacional... Escuela de Inteligencia y Seguridad Nacional – ESISEN, p. 37-41.

La guía básica para las investigaciones de inteligencia está contenida en la Agenda Nacional de Riesgos, de la cual se deriva una agenda operativa, que es utilizada para orientar el quehacer cotidiano del trabajo de inteligencia.

Los servicios de inteligencia se requiere que tengan la flexibilidad necesaria, para adaptar sus estructuras y esquemas de trabajo a situaciones de emergencia –que demandan acciones de investigación inmediatas– y tener la posibilidad de ajustar sus agendas operativas en función de la evolución de los fenómenos o escenarios objetos de atención prioritaria que, por definición, son cambiantes, pues la mayor parte de los actores están en constante movimiento.

Cuadro 3. ¿Cómo se produce la inteligencia?

El trabajo de inteligencia requiere de una metodología precisa y cuidadosa para orientar sus actividades. Toda investigación de inteligencia debe tener un ¿por qué y un para qué? <sup>352</sup>	Es por ello que toda investigación de inteligencia debe tener un Plan de Búsqueda que contenga, al menos.
¿Qué queremos saber? y ¿Cómo podemos saber lo que necesitamos saber?	
El primer paso:	Es la definición del objetivo de investigación. Usualmente la forma más sencilla de iniciar una investigación es a partir de preguntas, que luego servirán para verificar si efectivamente la información recabada responde al objetivo de la investigación.
Una vez definidas las preguntas básicas el segundo paso del Plan de Búsqueda son: las fuentes potenciales de información:	¿En dónde puede encontrar la información que se requiere?, ¿qué se tiene sobre el actor o su organización en el acervo institucional?, ¿qué información puede ofrecer servicios de inteligencia de otras partes del mundo sobre este fenómeno o actor?, ¿qué información existe en fuentes abiertas sobre el actor o su organización?
A partir de los resultados de la consulta:	Con estas primeras fuentes, se tendrán elementos para contestar la pregunta siguiente: ¿Qué tanto sabemos de lo que necesitamos saber?
De la respuesta a esta pregunta:	Usualmente derivan preguntas más específicas, que probablemente lleven a iniciar una investigación de campo, para tratar de averiguar más sobre el perfil, la ubicación, las intenciones y los movimientos del actor.
Una vez obtenida la información:	Los elementos esenciales de información continúan en el tercer paso del proceso, que consiste en evaluar la calidad de la información. Este ejercicio se hace en función de tres criterios básicos: pertinencia, confiabilidad y oportunidad.
El segundo criterio:	Es confiabilidad de la información, en otras palabras ¿qué tan confiables son

352 Cfr. CISEN, "Inteligencia y Seguridad Nacional". *Lecturas básicas de inteligencia*, México, Escuela de Inteligencia y Seguridad Nacional-ESISEN, pp. 37-40.



	las fuentes que se utilizaron para obtener la información?
El tercer elemento:	A considerar en esta evaluación es la oportunidad, pues para ser útil, la información debe llegar a los tomadores de decisiones, antes de que suceda el acontecimiento o se desencadene una crisis.
Si la información contiene un alto grado de pertinencia, confiabilidad y oportunidad, se puede hablar de que la información de inteligencia es de alta calidad. 353	

Fuente: elaboración propia con base en información del Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional... Escuela de Inteligencia y Seguridad Nacional – ESISEN. 37-41.

Para Ana María Salazar, el término de inteligencia, en tanto organización de Estado, se refiere fundamentalmente a la recopilación y análisis de información útil para la toma de cualquier tipo de decisión. México, como todas las democracias, necesita de los aparatos de inteligencia. Es importante añadir a la definición, el hecho de que la inteligencia también proporciona datos para enfrentar amenazas en los ámbitos “de la seguridad pública y la Seguridad Nacional, pero generalmente hay una diferencia sobre lo que se considera como inteligencia, y las reglas del juego varían dependiendo del terreno donde se trata de resolver la amenaza. El trabajo de inteligencia se utiliza para que los gobierno tomen las decisiones adecuadas, por lo que una de sus funciones principales es la elaboración de un proceso que haga útil la información a los funcionarios gubernamentales. La recolección de inteligencia se refiere a la reunión de datos directos a través del espionaje, medios técnicos u otros. 354

*Los Servicios de Inteligencia en México. Antecedentes de los Servicios de Inteligencia. Sección Primera de la Secretaría de Gobernación - 1918-1947*

Se crea en el gobierno de Venustiano Carranza en 1918 como un organismo especializado, pero que no perteneciera el ejército por las cuestiones históricas sucedidas, pero que tuviera un cuerpo formado de agentes de investigación que ayudara en la investigación de la creación del nuevo Estado, analizando temas especializados de seguridad. Se forma como parte de la secretaría, la Oficina de Información Política y Social que existió durante la Segunda Guerra Mundial y que permitió el análisis de la información del exterior en temas de intervención de las potencias y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales que sirvió en el contexto del fortalecimiento del sistema político para realizar investigaciones sobre los opositores al nuevo partido político nacional.

353 *Ibid.*, Cfr. CISEN, pp. 37-41.

354 Cfr. Ana María Salazar. *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias*. México, Nuevo/Siglo, Aguilar, pp. 113-122.

*El Departamento Confidencial 1929 – 1946.*

Al principio sus principales funciones eran de servir como escolta presidencial.

Sus funciones consistían en auxiliar a la Secretaría de Gobernación en la obtención de informes y la realización de investigaciones. Para el desempeño de sus tareas contaba con dos clases de agentes de información política y de policía administrativa.

Su misión era la de investigación sobre los asuntos políticos de relevancia, para proporcionar al gobierno los datos que orientaran el funcionamiento del gobierno revolucionario.

“Reglamento de la Secretaría de Gobernación de 1929, artículo 42, obtener informes, practicar investigaciones o ejecutar las órdenes que hayan dictado el secretario, el subsecretario o el oficial mayor” 355

La política interior del México de los años treinta y cuarenta del siglo XX, era la consolidación del Partido Nacional Revolucionario, evitar la formación de otros partidos políticos o la disidencia sindical, para lo cual los servicios de inteligencia tenían el objetivo de observar y prevenir cualquier alteración al orden político de la época.

Pero además, los servicios de inteligencia fueron utilizados como policía política, cuando era detectado algún disidente, para ser arrestado.

En el organigrama del Departamento Confidencial en 1931 aparece que su principal tarea era vigilar aliados y enemigos, funcionarios, candidatos, y grupo de todo espectro de la geometría política. Custodiaban, vigilaba los procesos electorales, visitaban estados y territorios para informar la situación al gobierno central, trasladaban reos federales y deportaban extranjeros indeseables.<sup>356</sup>

*Oficina de Información Política, estuvo en el gobierno de Lázaro Cárdenas en 1938*

Estaban encargados de realizar investigaciones, conforme a la situación política del país, administrar los servicios confidenciales y realizar infiltración en los procesos políticos, sindicales, de orden social, o de otros partidos políticos y las funciones que le fueran encomendadas por la Secretaría de Gobernación.

Pero el México de los años cuarenta fue una revuelta política, por las luchas sectarias por el poder, que se vieron reflejadas también en la Oficina de Información Política, repercutiendo en su falta de institucionalización y que trabajaba sin un soporte legal, lo que llevó, a que la concentración de información sobre el sistema político fuera usado para apoyar a sectores del mismo partido, o desprestigiar a candidatos políticos, y que se involucrara en las disputas por el poder.

En el sexenio de Miguel Alemán de 1946 a 1952, consiente del desprestigio de la Oficina de Información Política, quería una institución que le fuera fiel al presidente, además de que durante la segunda guerra mundial había mostrado sus deficiencias al no tener el control informativo de los extranjeros peligrosos para el Estado, que esa era una de sus misiones, vigilar y controlar extranjeros. “Según la Agencia Central de Inteligencia (CIA), su trabajo fue bastante deficiente debido a la corrupción. Los

---

355 Sergio Aguayo Quezada. “La Charola”. Una historia de los servicios de inteligencia en México. México Grijalbo, 2001, p. 38.

356 *Ibíd.*

*La Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) – 1942*

Durante la segunda guerra mundial, la Oficina de Información Política, cambió su nombre a Departamento de Investigación Política y Social, que seguía teniendo las mismas funciones, de control político, pero se ampliaron debido a la guerra y para fiscalizar la entrada y salida de información, principalmente controlar y evitar la entrada de extranjeros perniciosos o peligrosos para el Estado, también con la intención de que la relación con Estados Unidos, no se viera fracturada.

*La Dirección Federal de Seguridad (DFS) – 1947*

Esta institución se creó como órgano dependiente de la Presidencia de la República, el presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952– 1958), incluyó a la Dirección Federal de Seguridad (DEFS) en la Secretaría de Gobernación, además amplió sus funciones de control político, policía política, vigilancia de extranjeros, sumando la protección de temas relacionados con la vulneración de la seguridad de la nación, realizando la investigación e informando al Ministerio Público Federal, sobre hechos ilícitos que atentaran contra la seguridad del Estado; además de proporcionar seguridad a los funcionarios extranjeros que visitaran el país.

Además de proteger al presidente, los agentes de la DFS hacían investigaciones sobre asuntos de importancia. Como no existían criterios explícitos para definir lo que era una amenaza a la seguridad, siempre dependió del presidente, del Secretario de Gobernación y del director de la DFS para armar la agenda de seguridad. 358.

Pero mantuvo su imparcialidad al trabajar para el Partido Revolucionario Institucional, en sus investigaciones y espionaje contra opositores políticos, gente de izquierda, sindicalizados, extranjeros, periodistas quisquillosos o personajes sociales que consideraban peligrosos.

Terminando la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos estaban en proceso de recuperación económica, por los pagos de la deuda de guerra por parte de Europa. Extendiendo su poder económico con la creación del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (Banco Mundial) y el Fondo Monetario Internacional, con los cuales dominaron económicamente las finanzas del mundo en la postguerra. Para la región de América Latina, Washington extendió su dominio con la influencia militar, el apoyo a regímenes militares y préstamos monetarios. Además de ser el principal comprador de las exportaciones de materias primas y cultivos del continente.

La influencia política de la superpotencia también se extendió. Se creó un ‘sistema interamericano’ que institucionalizaba de facto la supremacía estadounidense. En 1948 se fundó la Organización de Estados Americanos (OEA) a partir de la experiencia previa de la Unión Panamericana; la nueva y fortalecida institución estableció sus oficinas centrales en Washington, medida que reconocía y facilitaba el liderazgo estadounidense. El tratado de Río de 1947 (Tratado de Interamericano de Asistencia Recíproca) formalizo

---

357 *Ibíd.*

358 Eduardo Hernández Romero. *Op. Cit.* 69.

una estrecha cooperación en materia de seguridad entre los países de América Latina. Una gran cantidad de mecanismos como consejos de defensa, ejercicios conjuntos, transferencias de armamento y otros similares, aseguraron una profunda influencia de Estados Unidos en los asuntos de seguridad de América Latina. Además mediante la labor realizada en varios programas gubernamentales de asistencia económica y técnica a las actividades de las empresas, los sindicatos, las organizaciones religiosas y las instituciones, Estados Unidos moldeó el desarrollo educativo, agrícola e industrial de América Latina, al igual que la política económica de muchos países.<sup>359</sup>

Además de que después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos ejercieron el control sobre el continente como su área de protección, pero también de contención de movimientos socialistas o comunistas, que les hicieran perder el control económico y político que tenían; en el contexto de la Guerra Fría, impusieron su lucha contra el comunismo, principalmente para evitar que la URSS ejerciera poder o tuviera presencia en el Continente Americano, así la presión económica de Estados Unidos fue con base en el patrocinio de las dictaduras militares, que permitieron la injerencia directa en las decisiones de los países del continente.

1951 la Agencia Central de Investigación (CIA), elaboro un informe secreto sobre México. En la parte dedicada a la “inteligencia y contra inteligencia”, menciona a seis instituciones dedicadas a esas funciones: la Sección Segunda del Estado Mayor de la Sedena, el Servicio Secreto de la Policía del Distrito Federal, las unidades de Investigación de la Procuraduría General de la República y del Distrito Federal, Investigaciones Políticas y Sociales de Gobernación y la Dirección Federal de Seguridad.<sup>360</sup>

El principal desafío a la política de dominación, ejercida por Estados Unidos, lo encabezó Cuba, al iniciar su revolución contra la invasión estadounidense, con las acciones de Fidel Castro de nacionalizar compañías propiedad de los estadounidenses, lo que fue tomado como una afrenta a lo cual Washington elimino la cuota preferencial de venta de azúcar en su país, que era su principal comprador, lo que propició que Fidel Castro negociara con la URSS, lo cual provocó el fallido intento de invasión de Bahía de Cochinos en abril de 1961.

En la década de los sesenta del siglo XX, y en pleno auge de la Revolución Cubana, Estados Unidos cambió el modelo de seguridad en sus países aliados, cambiando el ataque externo de la revolución, por la amenaza interna del comunismo, que podría ser alentada desde el interior del país, representando una amenaza seria contra la Seguridad Nacional del país; Situación que fue tomada como papel de precaución por la Sección Segunda del Estado Mayor Presidencial, la Secretaría de Gobernación y la DFS para tomar medidas de control y represión de movimientos sociales o sindicales, que pudieran provocar subversión interna.

La Dirección de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, promovió en los años cincuenta, la Contención que era el modelo de no intervención hacía América Latina, en los años sesenta promovió la lucha contra el comunismo y la Revolución Cubana, pero principalmente por el temor de que la visión revolucionaria se extendiera en toda

---

<sup>359</sup> Mark Lowerthal. “*Intelligence*” *From secrets to policy*. Los Ángeles, CQ PRESS, 2015, p. 552.

<sup>360</sup> Sergio Aguayo Quezada. *Op. Cit.*, p 87

América. Lo que motivó que Estados Unidos patrocinara los golpes de Estado militares y dictaduras militares en América Latina.

En los sesenta, “el concepto de Seguridad Nacional no existía, se trataba de la defensa exterior, pero el sistema político le miranda como sinónimo de control social y político, además de desaparecer enemigos, Díaz Ordaz en 1962 “ordenó establecer una cárcel preventiva en el campo militar, para recibir a los reos del fuero federal.”<sup>361</sup>

Ante la ‘amenaza’ del comunismo en América Latina y el acercamiento ideológico de la URSS, el presidente Kennedy, emitió un comunicado en el cual manifestaba que la influencia de su país en el Hemisferio Occidental, presentó su proyecto titulado “Alianza para el progreso” ante la OEA.

La Alianza para el Progreso reflejaba una nueva manera de entender la naturaleza del desafío al liderazgo estadounidense en América Latina. Los arquitectos del proyecto reconocían el potencial revolucionario que conllevaba la extrema pobreza y la desigualdad, y que se acrecentaba por la represión autoritaria; asimismo, apoyaban el desarrollo económico y la reforma social como alternativas a la revolución, o lo que en aquel entonces quería decir lo mismo, a la adopción del modelo cubano. En los años siguientes, el número de funcionarios estadounidenses asignados a América Latina creció significativamente, entre diplomáticos, agentes de inteligencia, expertos en desarrollo, agregados militares y laborales, así como voluntarios de los cuerpos de paz.<sup>362</sup>

El caso de México fue diferente, debido a la cercanía y por compartir frontera, Estados Unidos de forma velada ha incidido en la política del país, desde la intervención con la embajada, la cual controla el flujo de información e interviene en la política interna, así de forma indirecta intervino en la política del país.

Por lo pronto, en los años cincuenta empezó la llegada de empresas transnacionales, con lo cual también tuvo participación en la economía, además de que no fue necesaria una intervención militar, porque que existía la estabilidad que daba el sistema político mexicano con la Dictadura Perfecta, llamada así por Vargas Llosa, pero el miedo existía, que la influencia de Cuba llegará a México con el comunismo, por ese motivo se reprimió el movimiento del 2 de octubre de 1968.

Con la llegada de Fernando Gutiérrez Barrios a la DFS en 1964 cambió esta institución, porque también llegó Miguel Nazar Haro, quienes en conjunto la controlarían por años. Estos personajes. Manténían en secreto la agenda de riesgos de la Seguridad Nacional, junto con el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, pero también incluían métodos de disuasión social, represión y uso de la violencia, también debido a que no tenían un marco legal para su actuación.

Durante los años sesenta, los altos funcionarios estadounidenses consideraban normal tener un papel destacado en los asuntos internos de los países de América Latina y del Caribe, así como un veto virtual en todas las decisiones de política exterior. El aplastante poder estadounidense aseguraba que ningún movimiento considerado por Washington como hostil a Estados Unidos llegará

---

361 *Ibíd.*,

362 Mark, Lowerthal, *Op. Cit.*, p. 555.

con facilidad al poder o durará mucho tiempo en él. La excepción era Cuba, dirigida sagazmente por Fidel Castro y protegida por la alianza sin precedentes que había establecido con la Unión Soviética.<sup>363</sup>

*Dirección General De Investigaciones Políticas y Sociales. DGIPS. 1967*

De acuerdo con el reglamento interno de la Secretaría de Gobernación de 1973, la DGIPS tenía como objeto estudiar los problemas de orden político social y proporcionar los informes correspondientes; auxiliar en las investigaciones de las infracciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y realizar todas las actividades que, en la esfera de su competencia le asignare la Secretaría de Gobernación.<sup>364</sup>

El poder de incidencia en México, por parte de los Estados Unidos, había crecido exponencialmente, debido a que las principales empresas trasnacionales en el país, son estadounidenses, las cuales empezaban a cambiar la política económica del país, para que se abriera al mercado. En términos de política interior, contenidos los movimientos estudiantiles después del 2 de octubre, se abrió la participación política de los jóvenes al reducir la edad legal de votación.

En lo que respecta a la intervención directa –de la embajada de Estados Unidos en el sistema de seguridad–, era permitido por la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, que recibía información de Estados Unidos sobre extranjeros peligrosos, pero a la vez era la protección del sistema político mexicano contra alguna intentona de levantamiento social o armado.

En la década de los setenta México empezó a cambiar, la economía inicio con rasgos de agotamiento, el país es insertado en la globalización, se tenía la memoria del día 2 de octubre de 1968, los movimientos políticos exigían cambios, el narcotráfico empezaba a tomar fuerza, junto con el incremento en la delincuencia común, que repercutía por tener un marco legal endeble.

En 1973 se modificó el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación y la DGIPS, aumentaron sus atribuciones, para investigar, con base en la Ley Federal de Juegos y Sorteos, la legalidad y vigencia de los juegos. En 1977 sus funciones incluirán además de investigaciones de índole político y social, se le facultó para la realizar encuestas públicas sobre asuntos de coyuntura para conocer la opinión social.

En el gobierno de Luis Echeverría de 1970 – 1976, iniciaron las movilizaciones de la oposición política; además de movimientos juveniles para ser reconocidos como ciudadanos, en el año 1971 la Dirección Federal de Seguridad (DFS) reprimió la manifestación estudiantil, conocida como el El Halconazo; ocurre la primera crisis económica por el agotamiento del Milagro Mexicano, la guerrilla operaba en varios estados de la República que realizaba robos y secuestros, que posteriormente fue eliminada; mientras en Estados Unidos, las protestas contra la Guerra de Vietnam aumentaban, crecía el repudio.

El gobierno de López Portillo de 1976 – 1982, inició su sexenio con la devaluación del gobierno de Echeverría, el país tuvo problemas diplomáticos con Estados Unidos por apoyar al gobierno Sandinista de Nicaragua y Cuba; en el ámbito interno fue puesto como director de la DGPYT (Dirección General de Policía y Tránsito) de la ciudad de

<sup>363</sup> *Op. Cit.*, p. 600.

<sup>364</sup> Rafael, Fernández del Castro. “La nueva relación de México y Estados Unidos y la importancia de conocer a este formidable”. En *¿Qué son los Estados Unidos?* p. 4.

México a Arturo Durazo Moreno, que en 1976 creó la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD), instancias temidas por los ciudadanos.

Lo anterior por el ambiente de la corrupción en la policía, la tortura, además la policía misma se encargaba de robos y secuestros, culpando a delincuentes que no existían, y si los había la policía misma los diría los apadrinaba, la corrupción, robo de bancos y a empresarios, el abuso de poder maximizado no tuvo límites.

El propio López Portillo le dio el nombramiento de general a su amigo Arturo Durazo Moreno. Además se le vinculó con bandas de narcotraficantes que protegía y trabajaban para él, vinculándosele con Caro Quintero. Su poder y excesos duraron todo el sexenio de López Portillo.

*La Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, 1985*

Miguel de la Madrid la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales.

Fusionó las labores de la Dirección General de Investigación Política (DGIPS) y la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Los objetivos de esa acción consistieron en establecer un marco funcional y administrativo que integrara mejor las distintas fases de la producción de inteligencia para evitar duplicaciones y dispersiones y evitar prácticas que llegaron a comprometer el prestigio y solvencia de estas instituciones. La DFS desapareció formalmente el 29 de noviembre de 1985, el mismo día de que por acuerdo presidencial.<sup>365</sup>

El gobierno de Miguel de la Madrid sirvió exclusivamente a los intereses externos de Estados Unidos, México fue admitido en el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), e intervino en el grupo Contadora, como integrante multilateral para tratar la crisis militar en Centroamérica.

En los ochenta el continente americano vivió una de sus peores crisis económicas y políticas, se le denominó la Década perdida, en la cual, el financiamiento que –el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional– en la década los setenta proporcionaron a los países latinoamericanos para el pago de la deuda, implicó la destrucción del mercado interno de dichas naciones, para cumplir el pago de la deuda, se generó desempleo, el surgimiento del narcotráfico, de los ejércitos de liberación, se vislumbraba la pérdida de la hegemonía de Estados Unidos en el continente, pero sus embajadas enquistadas en todos los países mantenían cierto control de la situación, aun en la crisis pertinaz.

---

365 *Ibíd.*

*Cuadro 4: Jorge Carrillo Olea, participó en la reestructuración de los servicios de inteligencia de 1985 a 1989.*

La caída de Zorrilla	Impulsó a Jorge Carrillo Olea, entonces Subsecretario de Gobernación.
1985	Se convirtió en una pieza clave de los servicios de inteligencia. Además de tener una visión clara de lo que es y lo que no es la Seguridad Nacional, de las características que debe poseer un centro de inteligencia moderno.
Carrillo Olea	Gozó de la confianza de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. Se dedicó a diseñar un servicio nacional de inteligencia con la asesoría de Jorge Tello Peón.
Zorrilla	Cuando abandonó la DFS para contender por una diputación federal, sobrevino el colapso de la institución.
Para desaparecer la DFS	El seleccionado fue Pablo González Ruelas, le solicitó que fuera el último director de la DFS. Esto tenía dos vertientes: desaparecer la DFS y construir lo que sería la Dirección Investigación y Seguridad Nacional – DISEN-.
DFS desapareció	La Dirección Federal de Investigación desapareció el 29 de noviembre de 1985, día que se nombró a Pedro Vázquez Colmenares como primer Director General de la DISEN.
La caída de la DFS	Coincidió con el terremoto de 1985, que dejó inservible las instalaciones de la República. Esa fue la oportunidad para dar continuidad a las reformas, ya que desde 1982 se habían iniciado algunos cambios en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales de la Secretaría de Gobernación, se elaboraron nuevos criterios de para la ordenación de la información y la el análisis. 366

Fuente: elaboración propia con base en Sergio Aguayo, “La charola, una historia de los servicios de inteligencia en México”.

En 1983 se llevó a cabo la primera sesión de trabajo de Seguridad Nacional, pero más como una visión de defensa del exterior y la delincuencia común que existía en el país, pero estaba en la agenda el tema del narcotráfico. Aunque la DFS estaba en crisis de legitimidad, por su relación con bandas de narcotráfico colombianas, se ahondó su desprestigio con el asesinato de Enrique Camarena, agente de la DEA y el asesinato del periodista Manuel Buendía.

El periodista Manuel Buendía en 1984, 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 comercialización de las drogas, y la influencia política que alcanzaban sus protagonistas no eran posibles sin la complicidad interna de funcionarios del gobierno. El 20 de mayo de 1984 fue ejecutado al recibir de un funcionario de Gobernación un dossier secreto detallando los nexos de Zorrilla con el cartel de Guadalajara.

Acerca de la desaparición de Camarena, en Estados Unidos se publicó que los secuestradores podrían estar trabajando bajo la protección de funcionarios de México. Washington reaccionó con enojo, la Oficina de Aduanas y la DEA decidieron cerrar la



frontera, para presionar a México; a principios de marzo, en Michoacán aparecieron el cadáver de Camarena con señales de tortura. En ese momento el Secretario de Estado de Estados Unidos, George P. Shultz, declaró que se había rebasó el nivel de tolerancia de su país. Lo que apresuró la desaparición de la DFS. “En el periodo como jefe militar en Jalisco del General, Francisco Maya Rodríguez, 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 generando el narcotráfico al interior del gobierno federal”. 367

El presidente López Portillo destituyó de su cargo a Nazar Haro, pero su salida generó una crisis inter-agencias con Estados Unidos, porque la Agencia Federal de Investigación (CIA) lo apoyaba como informante, pero el Buró Federal de Investigación (FBI) investigaba una banda de roba coches, que era liderada por Nazar, el caso se filtró a la prensa y se vio obligado a renunciar en 1982.

La llegada de Zorrilla Pérez a la Dirección Federal de Seguridad (DFS), como coordinadores generales, nombró a un grupo de comandantes de la Policía Judicial Federal, los impuso sobre los delgados de la DFS en los estados. Estos coordinadores se dedicaron a organizar la corrupción y la complicidad con el narcotráfico. Las plazas del narcotráfico se vendían en cifras de millones, según la posibilidad de lucro que le generasen .368

#### *La Dirección Federal de Investigación, DISEN*

Los cambios al interior del DISEN –de 1985 a 1988–, fueron drásticos, con el nuevo director Pedro Vázquez Colmenares, que tenía la encomienda de modernizar la dirección, y unir las funciones con Investigaciones Políticas y Sociales, y la Dirección Federal de Seguridad, provocó serias diferencias al interior de la institución.

Por las diferencias entre Manuel Bartlett, 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 aspiraciones propias. Lo anterior provocó que el Secretario de Gobernación creara su propio sistema de análisis electoral para las controversiales elecciones de 1988.369

El proceso electoral de 1988 –en el cuál contendieron Cuauhtémoc Cárdenas, Carlos Salinas de Gortari y Manuel Clouthier–, fueron las primeras elecciones en las cuales la competencia electoral estaba distribuida para los tres candidatos, y en los cuales las probabilidades estaban destinadas al candidato oficial del Partido Revolucionario Institucional, Carlos Salinas, pero las otras encuestas –que no consideraron los servicios de inteligencia–, fue el empuje popular que estaba teniendo Cuauhtémoc Cárdenas, y el apoyo de las élites económicas hacia Manuel Clouthier.

Las variables mostradas, exhibieron la incapacidad del DISEN, para explicar e investigar el crecimiento de la participación popular del Frente Democrático Nacional, esto originó unas elecciones altamente competidas, que dieron como resultado que el

---

367 Eulalio Salazar Macías. *Servicios de inteligencia civiles en el mundo, peros y contrapesos. Los casos de México y Estados Unidos*. México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón-UNAM, 2005.

368 *Cfr.*, Sergio Aguayo Quezada. *Op. Cit.*

369 *Ibíd.*

candidato oficial a la presidencia tuviera problemas para ganar las elecciones presidenciales.

Por los motivos anteriores se escenificó “la caída del sistema” en el cómputo de las elecciones, que en ese entonces era llevado por la Secretaría de Gobernación, para poder dar como ganador a Carlos Salinas de Gortari.

Cuando Salinas de Gortari asumió la presidencia, una de sus primeras acciones fue la desaparición de la Dirección Federal de Investigación – DISEN- debido a las fallas en la investigación y la entrega de informes fidedignos del crecimiento de la oposición política, de los movimientos sociales urbanos y campesinos. En su lugar se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Henry Kissinger mencionó que después de la Segunda Guerra Mundial con la reconfiguración del mundo, la vía era el control sobre América Latina que inició en los noventa con la Iniciativa de las Américas<sup>370</sup>, con el fin de la Guerra Fría se impulsó un enfoque de intervención en asuntos de seguridad, vía tratados de libre comercio hemisférico, impulsando la democratización y actuando en asuntos de las drogas. <sup>371</sup>

---

<sup>370</sup> La Iniciativa de las Américas se plantea como una estrategia de largo plazo por parte de Estados Unidos con el objeto de estructurar una relación con los países de América Latina y el Caribe sobre bases que privilegien los factores económicos (deuda, comercio e inversión) por encima de las consideraciones estratégicas e ideológicas que prevalecieron durante el periodo de la Guerra Fría. Este nuevo enfoque no supuso, sin embargo, un abandono de la proyección hegemónica de Estados Unidos en el área, sólo que se redefinió sobre una base diferente: la economía y el comercio a escala hemisférica.

<sup>371</sup> Lucrecia, Lozano, “La iniciativa para las Américas. El comercio hecho estrategia”. En *Revista: Nueva sociedad*, No.125, mayo-junio, 1993, p.1.

<p>Sección I. Del Centro de Investigación y Seguridad Nacional: Artículo 38:</p>	<p>El Cisen es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía operativa, adscrito a la Secretaría de Gobernación. Tiene la facultad 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. De recabar y procesar la información para generar productos de inteligencia con el propósito de salvaguardar la seguridad del país. Realizar estudios de carácter político, económico, social, para tomar decisiones y alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional o de coyuntura. Elaborar el Plan Estratégico y la Agenda de Riesgos para la seguridad y protección de la nación. “Proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho” (CISEN); Coordinarse y tener cooperación interinstitucional con todas las dependencias y secretarías, estados de la República, municipios y el Distrito Federal, para coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano; además de fortalecer la cooperación internacional para la cooperación de información para identificar los riesgos a la soberanía y Seguridad Nacional. “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” (CISEN). 372</p>
<p>Artículo 42:</p>	<p>El Consejo tendrá las siguientes atribuciones. Aprobar los lineamientos generales plan estratégico y la agenda de riesgos elaborados por el CISEN. Acordar las medidas específicas para el CISEN, acordar mecanismo para la coordinación con otras entidades de seguridad. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional estará a cargo de un Director General y contará con las unidades administrativas y el personal que requiera para el cumplimiento y el ejercicio de sus atribuciones y que figuren en su estructura autorizada, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables. El Secretario de Gobernación expedirá el estatuto interno que contenga las políticas laborales del Centro.</p>

Fuente: elaboración propia

Cuadro 6. Estructura del CISEN:

Dirección de Investigación	<p>“Su misión es aportar confiable y oportuna de carácter político, económico y social al proceso de producción de inteligencia, evalúa la información captada por fuentes propias y ajenas para generar órdenes de investigación y operación. Además formula los operativos especiales de investigación para la recolección de información” (CISEN).</p> <p>Tiene entre sus áreas, el sistema nacional de información, que se encarga del seguimiento estadístico y de la radio y televisión. Además de tener regionalizada la investigación en subdirecciones norte, centro, sur, la cual evalúa, supervisa la información y realiza controles informativos, trabaja con la Unidad de Planeamiento y Organización para realizar planeación operativa.</p>
Dirección de análisis	<p>“Es la encargada de elaborar productos de inteligencia con información integrada y contextualizada sobre el comportamiento de los principales actores políticos y sociales, así como de los factores que influyen en un fenómeno político, además de la elaboración y actualización sobre actores, que por su tendencia y actividades, representen factores de riesgo para la Seguridad Nacional” (CISEN).</p> <p>Se encarga del análisis político, educativo, sobre Organizaciones no Gubernamentales, asociaciones religiosas, campesinas; realiza análisis económico y político personal. Realiza el análisis diario de la información publicada en prensa escrita y medios informativos. Realiza investigación sobre seguridad alimentaria, pobreza, demografía, cambio climático, migración y movilidad por las fronteras. Realiza análisis sobre subversión, realiza investigaciones sobre temas coyunturales, subversión, conflictos sociales, guerrilla y grupos como el EZLN, EPR y ERPI. Se encarga del análisis sobre crimen organizado, narcotráfico y su influencia en la seguridad pública.</p>
Dirección de Contrainteligencia	<p>“Es la encargada de dirigir, coordinar y supervisar el diseño, formulación, implementación, ejecución y evaluación de acciones conducentes a la obtención de información estratégica” (CISEN).</p> <p>Se encarga del análisis de los asuntos extranjeros, a través de oficinas diplomáticas y organismos internacionales, de los cuales realiza seguimiento informativo y control de puertos y fronteras. También analiza actores y organizaciones internacionales que se encuentren en el país. Tiene un departamento de análisis y protección de armas químicas, biológicas y nucleares.</p>
La subdirección de Seguridad Institucional:	<p>Integrada por los departamentos de seguridad e instalaciones de protección civil, seguridad foránea, armas nuclear y seguridad del tráfico de la información (CISEN). 373</p>

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Cuadro 7. Servicios del CISEN:

La inteligencia:	<p>La inteligencia es de vital importancia para: Alertar a las instancias de seguridad sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.</p> <p>Sirve para identificar tendencias, asuntos coyunturales, la probabilidad de que se manifiesten fenómenos que atenten contra la seguridad del Estado o que tengan el potencial para desestabilizar las instituciones, generando acciones y políticas en materia de seguridad, defensa y protección.</p> <p>Aportar y generar información estratégica para la ejecución de acciones de protección, la elaboración de estrategias de protección y anticipación de modelos de atentados contra la seguridad, diseñar políticas públicas de seguridad que permitan “disuadir, contener y neutralizar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional” (CISEN)</p>
Contrainteligencia:	<p>El Cisen debe crear estrategias, acciones y políticas en materia de contrainteligencia que tienen como propósito proteger la capacidad defensiva del Estado para emprender acciones que permitan cuidar, asegurar, salvaguardar y proteger la Seguridad Nacional de actos que atenten contra la Seguridad Nacional, de actos hostiles o que atenten contra la viabilidad del Estado mexicano o que pretendan infiltrar personal extranjero para investigar a las instituciones o secretarías del estado mexicano, o contra quien intente manipular los procesos de la toma de decisiones o tergiversar la toma de decisiones del país. También debe hacer trabajo de prevención y de reacción.</p> <p>“El Artículo 32 de la Ley de Seguridad Nacional la define como las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión” (CISEN).</p>
Amenazas y riesgos.	<p>Entre las responsabilidades del Centro está la de 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.</p>
Amenazas:	<p>“Se definen como amenazas a la Seguridad Nacional, a los fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado” (CISEN).</p>
Ley de Seguridad Nacional: Amenazas:	<p>Ley de Seguridad Nacional establece las amenazas a las Seguridad Nacional son:</p> <p>Se encarga de proteger a la nación contra espionaje interno o externo; atentados contra el sabotaje de instalaciones estratégicas (PEMEX, Compañía Federal de Electricidad, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, red de carreteras del país, central nuclear, sistema de aguas); rebelión contra el Estado, las instituciones o querer generar un golpe de estado, traición a la patria, “tráfico ilegal de materiales nucleares, de</p>

	<p>armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima. Actos tendientes a obstaculizar o neutralizar actividades de inteligencia o contrainteligencia.</p> <p>Destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos” (CISEN), detectar a tiempo, interferencia extranjera que pretenda intervenir en los asuntos o políticas nacionales para pretender crear una afectación al Estado mexicano o actos pactados en suelo nacional para atentar contra personal diplomático. Actos sociales o delincuenciales que afecten a impidan la actuación de las autoridades de seguridad o para evitar la actuación de las fuerzas armadas y sus operaciones para actuar contra la delincuencia organizada. Cualquier acción o fenómeno que tenga la finalidad de actuar contra la federación, la unión de los estados o quebrantar el orden constitucional.</p> <p>“La establece como obligación del Consejo de Seguridad Nacional aprobar cada año una agenda nacional de riesgos, elaborada por el CISEN con la participación de miembros del Consejo y de especialistas de la sociedad civil en estos temas. Esta agenda se convierte en el programa anual de trabajo, cuyo objetivo es preservar la Seguridad Nacional. Las amenazas, peligros ya presentes y riesgos, peligros potenciales a la Seguridad Nacional no solo provienen de los llamados temas duros de la Seguridad Nacional o de las amenazas del exterior, sino también del entorno económico, social y político, e incluso de factores como el medio ambiente. Fenómenos como las tendencias demográficas, las corrientes migratorias, la cohesión y las desigualdades sociales, la economía informal, el rezago de la sociedad del conocimiento y el calentamiento global, son también parte de esta agenda de Seguridad Nacional”. (Testimonios. 2009. 12 - 13)</p> <p>Esta metodología le otorga a la agenda nacional un carácter preventivo: desactivar los riesgos provenientes de esos ámbitos, mediante un adecuado sistema de indicadores que permita, en primer lugar, identificar y dimensionar el daño potencial a los componentes constitutivos de la Seguridad Nacional (Estado, territorio, población, orden constitucional, instituciones democráticas, etc) y en segundo lugar, alertar a las dependencias del gobierno federal con información adecuada, en tiempo y forma, para actuar con oportunidad. De esa manera, la Seguridad Nacional se convierte en una política transversal.</p>
Riesgos:	<p>“Los riesgos a la Seguridad Nacional se refieren a una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, que sin tener carácter de amenazas pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional” (CISEN).</p> <p>La Ley de Seguridad Nacional no establece, delimita o caracteriza que es un riesgo, solo son actos de carácter</p>

	permanente, que pueden desestabilizar el Estado, se actualizan perenemente y dependen de asuntos coyunturales que sucedan en el país y hasta el extranjero que puedan llegar a perjudicar al país. Su fundamento en la Agenda Nacional de Riesgos aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN).
Agenda Nacional de Riesgos (ANR):	<p>“Es un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de Seguridad Nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de Nación en el corto, mediano y largo plazo” (CISEN).</p> <p>La Agenda Nacional de Riesgos es un producto de inteligencia, análisis e investigación creada por el Cisen, siendo aprobada por el Presidente de la República en el Consejo de Seguridad Nacional el cual lo revisa o adiciona. Para su formulación se toma en consideración el entorno nacional, político, social, económico, coyuntural y los sucesos internacionales, las aportaciones de las secretarías de seguridad, con la visión del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional.</p>

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

### *¿Cómo se produce la inteligencia civil?*

#### *Enfoques de inteligencia*

En el Sistema de Seguridad Nacional, la información que se produce de inteligencia se clasifica en inteligencia militar, criminal para la prevención del delito, inteligencia para la seguridad interior e inteligencia estratégica.

En términos generales la inteligencia militar es la encargada de la defensa de la nación, utilizando la estrategia para las acciones militares de defensa. La inteligencia criminal es la que se utiliza para la prevención del delito y la procuración de justicia. Inteligencia para la Seguridad Doméstica es la que se encarga de la seguridad interior y proporcionar información de inteligencia sobre riesgos y amenazas. La inteligencia Estratégica es la encargada de generar inteligencia que va destinada a la toma de decisiones de funcionarios de alto nivel de la Seguridad Nacional.

#### *Comunidad de inteligencia*

Integrada por dependencias y unidades de la Administración Pública Federal que cuentan con atribuciones para generar información de inteligencia.

Sistema de Seguridad Nacional, existen diversos mecanismos, que permiten articular las tareas asignadas a cada instancia y que tienen el propósito de fomentar la cooperación interinstitucional.

“Artículo 19” Ley de Seguridad Nacional, este Sistema de Inteligencia tiene como objetivo establecer la cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y

municipios o delegaciones, con la finalidad de contribuir a la preservación de la Seguridad Nacional”.374 (CISEN)

La comunidad de inteligencia, es la unión de las entidades o instituciones encargadas de la seguridad, la defensa y la inteligencia, los cuales se encargan de focalizar el área de acción, según el conflicto que exista, de crear las bases de datos e información para su análisis y además de generar redes de colaboración inter institucional para la obtención de beneficios que prevengan actos delincuenciales contra la seguridad del Estado o las instituciones” (CISEN).

#### *Ciclo de Inteligencia*

El ciclo de la inteligencia son las acciones de recolección y procesamiento de información para ser integradas como productos de inteligencia para la toma de decisiones. Es la planeación se constituye en la Agenda Nacional de Riesgos que conforman las amenazas a la Seguridad Nacional contenidas en la Ley de Seguridad Nacional.

La recolección utilizando todas las fuentes disponibles planteadas en la fase de planeación. El procesamiento y el análisis con el objetivo de transformar la información en bruto en productos de inteligencia estratégica, táctica u operativa, donde se detecte los alcances y limitaciones de la información, que deben estar destinados a los tomadores de decisiones. La difusión en una de las fases de más riesgo porque la información no debe caer en manos equivocadas, pero también debe llegar en el momento adecuado a cuando es requerida o anticiparse a un hecho que ponga en peligro la estabilidad del Estado y la retroalimentación es el momento final cuando se puede decir si el documento de inteligencia fue útil, eficiente y protegió la seguridad.

#### *¿Quién realiza las tareas de inteligencia?*

En México la dependencia encargada de realizar el trabajo de inteligencia civil, para coadyuvar a la protección de la Seguridad Nacional, es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que es una dependencia perteneciente a la Secretaría de Gobernación que es la encargada de coordinar las tareas de inteligencia civil del Estado.

Otras dependencias, además del CISEN, realizan tareas de inteligencia, particularmente las encargadas de la procuración de justicia y de las tareas de seguridad pública, lo que en alguna medida nos lleva a distinguir entre el quehacer de inteligencia en el nivel estratégico y en el nivel táctico – operativo, porque en ello radica también una de las diferencias importantes entre el tipo de inteligencia que generan y utilizan las diversas dependencias.<sup>375</sup>

#### *¿Dónde se origina el trabajo de inteligencia?*

La guía básica para las investigaciones de inteligencia está contenida en la Agenda Nacional de Riesgos, de la que se deriva una agenda operativa que orienta el quehacer cotidiano del trabajo de inteligencia. En el cual se realiza el monitoreo regular de actores sospechosos y se vigila situaciones de riesgo, el cual puede ser solicitado por un integrante del gobierno o de la Comisión de Seguridad Nacional, para evitar problemáticas que atenten contra el Estado o a solitud de información o incluso una solicitud de información proveniente del exterior, usualmente de servicios de

---

374 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 26-12-2005.

375 *Cfr.*, CISEN, “Inteligencia y Seguridad Nacional”. *Op. Cit.* pp. 37-40.



inteligencia para realizar la investigación sobre una situación altamente insegura para conservar la seguridad del Estado mismo.

Realiza investigación de inteligencia cuando se detectan situaciones de riesgo o amenazas, sobre un tema en específico que se convierta en una problemática para el Estado. En este caso los servicios de inteligencia deben tener esquemas de trabajo, para actuar en circunstancias de emergencia, prevenir riesgos y amenazas, vigilar la evolución de los fenómenos sociales, para determinar su peligrosidad.

Como tema relevante de protección del exterior, está la globalización que afecta directamente la Agenda Nacional de Riesgos, en la cual se han ampliado los temas de protección hacia el terrorismo y el crimen organizado, que al ser de carácter transnacional, eleva el rango de precaución, porque las amenazas vienen del exterior, pero repercuten a nivel nacional y su control requiere de estrategias de Seguridad Nacional que protejan al interior del país de sus efectos.

#### *¿Cómo se produce la inteligencia?*

El trabajo de inteligencia requiere de una metodología precisa y cuidadosa para orientar sus actividades. Toda investigación de inteligencia debe tener un por qué y un para qué.<sup>376</sup>

Se inicia preguntándose ¿por qué? Se selecciona un actor o situación para que el trabajo de inteligencia inicie. Definido el actor, se determina ¿qué se quiere saber? Para lo cual se define el objetivo de trabajo, el siguiente paso es generar el Plan de Búsqueda, donde se pondrá a disposición las fuentes de información del que se tiene alcance.

Ahora se pregunta ¿qué tanto sabemos de lo que necesitamos saber?, para iniciar un nuevo proceso de decantación de la información y establecer lo que hace falta o no sabemos del actor o fenómeno a estudiar, ahora se realizan preguntas más específicas, cómo conocer su perfil, la ubicación y los movimientos y lugares del actor a investigar, además de cotejar la información con la credencial del IFE o INE.

Con la información completada, se evalúa la calidad de la información, con tres criterios básicos: pertinencia, confiabilidad y oportunidad, si cumplen los tres requisitos, el documento final de inteligencia tendrá un alto grado de confiabilidad.

Con la información procesada y con resultados operativos, la información final es un producto de inteligencia de alta calidad.

#### *Tipos de inteligencia:*

La inteligencia, como es concebida hoy en día es la mayor parte de los estados se genera y se orienta a los objetivos de la Seguridad Nacional. En esta dimensión, los usuarios y destinatarios de los productos de inteligencia serán siempre los funcionarios responsables de la toma de decisiones en el ámbito de la toma de la Seguridad Nacional. Sin embargo, los productos de inteligencia son de distinto tipo y para usos distintos. Por tipo de productos se puede hablar de tres categorías: estratégico, táctico y operativo.<sup>377</sup>

La inteligencia estratégica contempla horizontes de mediano a largo plazo. La estrategia táctico-operativo genera productos que tienen relación con la coyuntura, y que ayudan a predecir el comportamiento o evolución de un actor, en una situación específica. También analiza temas de desestabilización, que realiza la disidencia al interior del

---

376 *Ibíd.*

377 *Op. Cit.*, pp. 45.

sistema político, o problemas sociales que podrían convertirse en protesta social o la lucha por los recursos naturales.

La inteligencia operativa son acciones encubiertas, secretas, de carácter operativo, de tipo diplomático, para entablar contacto con terroristas o criminales que tengan la intención de provocar algún tipo de terrorismo.

La inteligencia estrategia táctico-operativa, son movimientos coyunturales de una situación o actor en específico, que puede generar amenazas, en el cual es necesario estar atento para la toma de decisiones y acciones de contención con operativos enfocados a su control.

La inteligencia para la Seguridad Nacional, es la “regla básica que dice que nadie debe saber ni más ni menos de lo que necesita saber para hacer su trabajo”.<sup>378</sup> En este caso, las filtraciones de información de Seguridad Nacional, pueden poner en riesgo a los encargados de las operaciones y los operativos, por filtrar información a las bandas del crimen organizado.

*Servicio de Inteligencia Militar. Secretaría de la Defensa Nacional. Secretaría de Marina.Fuerzas Armadas*

Las fuerzas armadas en México, están compuestas por la Secretaría de la Defensa Nacional, que a su vez se integra por el Ejército y la Fuerza Aérea; la Secretaría de Marina y Armada de México, la Sección Segunda (G2) del Estado Mayor de la Defensa Nacional a la que corresponde. Misión: Planear, coordinar y supervisar las actividades de inteligencia en las unidades, dependencias e instalaciones del ejército y Fuerza Aérea. Esta Sección Segunda de Inteligencia, se estructura en dos direcciones: una de inteligencia nacional y otra de inteligencia internacional.<sup>379</sup>

Las Fuerzas Armadas son el personal capacitado de la nación, que cuentan con los recursos e infraestructura para proteger –por medio de las armas o con la sola presencia militar– la soberanía del país y mantener la seguridad interior que es la protección de las instituciones y la democracia en el país. Es de los pocos ejércitos del mundo entrenados para ayudar a la población civil ante desastres ocasionados por fenómenos naturales, además de tener la infraestructura para la salvaguarda de los civiles lesionados.

Las Fuerzas Armadas tienen el monopolio del uso de la fuerza como brazo armado del Estado, están compuestas por la Secretaría de la Defensa Nacional que son el ejército, la Fuerza Aérea y la Secretaría de Marina.

La Secretaría de la Defensa Nacional mantiene el control de las armas en el país, es el que autoriza y otorga los permisos para su uso en las corporaciones policíacas, de oficinas gubernamentales federales, estatales y municipales, de seguridad privada y a los ciudadanos.

Tanto la SEDENA como la Marina realizan, además de actividades de seguridad, labores de inteligencia que le permiten recovar información y analizar las amenazas las amenazas las amenazas que podrían afectar a las dependencias gubernamentales y a la sociedad. En el establecimiento de las de Seguridad Nacional los

---

<sup>378</sup> *Op. Cit.*, pp.37-40.

<sup>379</sup> *Cfr. Hernández Romero, Eduardo, Op. Cit.*, p. 69-71.

miliars tienen una especial participación, debido a su capacidad de respuesta para enfrentar cualquier conflicto.<sup>380</sup>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 29°, declara que la Secretaría de la Defensa Nacional está encargada de las acciones siguientes:

Se encarga de organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea y preparar el Servicio Militar Nacional, manejar el personal en activo del Ejército, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional, impartir instrucción militar. “En caso de guerra o invasión, planear, dirigir y manejar la movilización del país; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil” (LOAPF). Construir, y proteger los recintos militares. Otorgar asesoría militar para la construcción de vías de comunicación terrestre y aérea. Otorgar y dirigir la educación de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea y la instrucción militar de la población civil. Son los únicos reglamentados para adquirir y fabricar armamento, y vestuario y materiales para el ejército, además de otorgar los permisos para la portación de armas de fuego para los civiles, que no sean de uso exclusivo del ejército. “Otorgar los permisos necesarios para que expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional.<sup>381</sup>

Misión. Descrita en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, tiene como deber defender la integridad, independencia y soberanía de la nación, son los encargados de proteger y garantizar la seguridad interior, prestar auxilio a la población civil en casos de desastres naturales o necesidades sociales.

Visión: Tener unas Fuerzas Armadas fuertes, con movilidad física, terrestre, aérea y marítima, con capacidad táctica y estratégica, que tenga la capacidad de respuesta militar y disciplinada ante los eventos de amenazas externas e internas, que pongan en peligro la consecución de los objetivos nacionales.

Integridad de las instituciones

Las Fuerzas Armadas tienen como principal objetivo proteger la integridad de las instituciones y de los ciudadanos, por los enemigos extranjeros o internos que tenga la nación, además del combate al narcotráfico.

Inteligencia

Tanto la SEDENA como la Marina realizan, además de actividades de seguridad, acciones de inteligencia que le permiten recovar información y analizar las amenazas las amenazas las amenazas que podrían afectar a las dependencias gubernamentales y a la sociedad. En el establecimiento de las de Seguridad Nacional los miliars tienen una especial participación, debido a su capacidad de respuesta para enfrentar cualquier conflicto.

Las fuerzas armadas de un Estado son los organismos castrenses creados jurídicamente, que mediante el uso de los armamentos con

380 Eulalio Salazar Macías, *Op. Cit.*, p. 108.

381 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación* 2 de abril de 2016.

que están dotados sirven para llevar al cabo objetivos nacionales. Deben responder a una organización definida, en función de sus antecedentes históricos y de los objetivos para los cuales están hechas, sin embargo, deben ajustarse a ciertas reglas de conducta, trato, funcionamiento y protocolo, que son de observancia internacional y que han venido rigiendo, con variantes más o menos circunstanciales y con las modificaciones y cambios que van imponiendo las nuevas armas y medios de transporte y los nuevos modos de vida que evolucionan para cada época y para cada nación. En forma general, el instrumento militar de las naciones sirve para dos propósitos fundamentales: a) Principal: Influir en el medio exterior por medio de la fuerza. b) Secundario: Mantener la seguridad interna.<sup>382</sup>

Las Fuerzas Armadas del país, es la rama terrestre que se encarga de la protección del territorio y las fronteras, la defensa de la soberanía del país, así como proteger la seguridad de los habitantes. El Presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, de quien depende el Secretario de la Defensa Nacional que es el comandante del Ejército y de la Fuerza Aérea Mexicanos.

El ejército mexicano tiene entre sus funciones además de la protección y defensa del territorio nacional, tiene implementados tres planes de estrategia<sup>383</sup>:

- Plan DN I. Está diseñado para enfrentar un país o fuerza extranjera enemiga que invadiera el país. Esta planeación fue diseñada desde la independencia de la Corona española para protegernos contra invasiones extranjeras. Pero también el ejército mexicano no es un ejército beligerante para intervenir en asuntos de otros países.
- Plan DN II. El combate a las fuerzas internas que socaven la estabilidad de las instituciones como en el momento actual cuando sostiene un combate frontal al narcotráfico, lo que ha aumentado drásticamente la presencia militar visible en varios estados del país al realizar labores policiales de forma rutinaria” (SEDENA). El papel del Ejército en los temas de narcotráfico, contrainsurgencia y Seguridad Pública. Una de las funciones del ejército es proteger la seguridad interior, pero no estaba planteado que entrara a cumplir funciones de seguridad pública, este plan lo que planteo fue abrirle la puertas al ejército para luchar contra el narcotráfico y el crimen organizado.
- Plan DN III - El ejército coopera con los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, desarrollando planes tendientes al apoyo a la población civil en casos de desastres naturales para la ayuda, guardia y protección de la sociedad en desgracia.

El combate a las fuerzas internas que socaven la estabilidad de las instituciones como en el momento actual cuando sostiene un combate frontal al narcotráfico, lo que ha aumentado drásticamente la presencia militar visible en varios estados del país al realizar labores policiales de forma rutinaria, con el empleo del ejército en tareas policíacas se da en México debido a la corrupción en los cuerpos policíacos municipales y estatales.

---

<sup>382</sup> Secretaría de la Defensa Nacional, “Nociones de estrategia”, Escuela Superior de Guerra, Universidad del Ejército, México, 1987, p. 239.

<sup>383</sup> Diccionario del Ejército.

La Armada de México es una institución Militar Nacional, permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la federación para la defensa exterior, protegiendo las aguas territoriales, los límites marítimos de 200 millas náuticas, custodiar las islas y coadyuvar en la seguridad interior del país; además de participar en la protección y ayuda ante los desastres naturales.

Coadyuvar en que las condiciones de paz y desarrollo prevalezcan, empleando el “Poder Naval de la Federación, fortaleciendo sus Capacidades de Respuesta Operativa, consolidando la Inteligencia Naval, modernizando Procesos, Sistemas e Infraestructura, impulsando la Investigación, Desarrollo Tecnológico y la Industria Naval” (SEMAR). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las funciones de la Secretaría de Marina tiene las siguientes obligaciones: Artículo 30: organizar y administrar la Armada de México, manejar el personal de la Armada, cuidar y ejercer la soberanía en las aguas territoriales, la vigilancia de las costas del país, cuidar los lagos y ríos al interior del país, proteger las islas nacionales y la zona económica exclusiva de invasiones de barcos extranjeros o uso ilícito de los recursos marítimos. Operar el Servicio de Aeronáutica Naval Militar para la custodia del espacio aéreo marítimo, administrar el servicio de policía marítima. Construir muelles, buques y almacenes de la armada. “Ejecutar los trabajos topo hidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas. Otorgar permisos para expediciones y exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales. Integrar el archivo de información oceanográfica nacional. 384

Pero además, la Secretaría de Marina sí tiene claramente asignadas las atribuciones de participar y llevar a cabo las acciones que le corresponden dentro del marco del sistema nacional de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y prestar los servicios auxiliares que requiera la Armada, así como los servicios de apoyo a otras dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten o cuando así lo señale el titular del Ejecutivo federal.

“Las grandes unidades navales son flotas, escuadras o agrupaciones de constitución muy variable, integradas por grupos de buques de todo tipo, incluyendo las de combate y los de apoyo logístico, incluyen las bases necesarias” (Escuela Superior de Guerra. 1987. 246).

La inteligencia de las Fuerzas Armadas es el estudio integral de las fuerzas organizadas de tierra, mar y aire pertenecientes a países extranjeros. Importa tanto el poderío militar actual (ese que poseen en el momento) y el poderío militar potencial (ese que podría ser desarrollado en un tiempo determinado). Las fuerzas armadas de una nación son los medios con los que se dispone para la consecución de objetivos a través de la fuerza física. Pero dentro

---

384 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2013.

del conflicto internacional también existen instrumentos de tipo económico, político y psicológico. El desarrollo equilibrado y la aplicación integral de estas fuerzas contribuyen a la capacidad de una nación para la realización de sus objetivos estratégicos en la paz o en la guerra.<sup>385</sup>

El poder total de una nación, resulta de la combinación de los factores militar, geográfico, económico, social y político. El solo examen de las fuerzas armadas de una nación no puede revelar el cuadro completo de sus capacidades estratégicas ni de sus vulnerabilidades. Los recursos económicos, las tendencias políticas, la educación, la salud de la población y los objetivos nacionales, son todos elementos importantes para determinar la capacidad de influencia internacional de una nación a través de medios pacíficos o por medio de la fuerza.

Además de analizar el funcionamiento interno de las fuerzas armadas debemos de considerar el contexto nacional donde operan los militares. De importancia crítica para la ecuación que establece el poderío nacional es la reputación que tiene una nación en cuanto a su disposición hacía el uso de la fuerza militar para alcanzar sus objetivos políticos.

La inteligencia de las Fuerzas Armadas debe evaluar y analizar e integra toda la información posible sobre cualquier aspecto particular de una fuerza militar extranjera, tal como el orden de combate, mando y control, sistema de armas, entrenamiento y personal, doctrina, fortificaciones y defensas. Estos reportes son usados por especialistas que poseen tanto la formación militar, como la visión para superar las especificidades de la investigación pormenorizada, y así poder juzgar las implicaciones estratégicas de conjunto.<sup>386</sup>

La inteligencia que utiliza las Fuerzas Armadas se basan en principios de estrategia en el cual se estudia la geografía de la zona, región o lugar, analizando el contexto físico y cultural para la planeación de las operaciones militares, determinando las acciones o cultura de la zona, para entender el comportamiento de los hombres del lugar. “La inteligencia militar es tan inclusiva que prácticamente podría ser sinónimo de la inteligencia estratégica.”<sup>387</sup>

El estudio de la geografía en las operaciones militares, en el cual se evalúan las características como la ubicación geográfica, la altura, la distancia de llegada, las carreteras, veredas o caminos de acceso y puertos de entrada, la existencia de zonas agrícolas, montañosas o urbanas, los lugares de toma de decisiones políticos y económicos, para determinar las vulnerabilidades y defensa de los objetivos nacionales.

El papel de las Fuerzas Armadas para la defensa del territorio se ocupa de dos grandes visiones, la defensa del territorio de tierra y mar. “La defensa del Territorio Nacional Efectivo es la protección de la porción efectivamente pobladas pero alejadas de las poblaciones, económicamente improductivas y políticamente desconectadas”<sup>388</sup>

---

385 Dunningan, 1983, p. 3.

386 Ronald D. Garts. “Componentes de la inteligencia”. En *Cuadernos de trabajo*, México, CISEN, (s.f.), p. 8.

387 Op. Cit., p. 16

388 *Ibíd.*

Además de ser de los pocos países bioceánicos con islas que entran en la jurisdicción de la nación. En los cuales se tiene que proteger las fronteras terrestres y acuáticas de la entrada no controlada de extranjeros.

Con este conocimiento se deben valorar las capacidades y vulnerabilidades de la nación, para la protección de áreas estratégicas y las vías de comunicación. Toda operación militar debe planearse en su aspecto logístico, con información detallada de inteligencia en aspectos de económica, geografía, medios de transporte y telecomunicaciones, además de la información geográfica y estratégica y la ubicación de las zonas estratégicas.

#### *Componentes de la inteligencia militar*

La inteligencia, como es concebida hoy en día es la mayor parte de los estados se genera y se orienta a los objetivos de la Seguridad Nacional. En esta dimensión, los usuarios y destinatarios de los productos de inteligencia serán siempre los funcionarios responsables de la toma de decisiones en el ámbito de la toma de la Seguridad Nacional. Sin embargo, los productos de inteligencia son de distinto tipo y para usos distintos. Por tipo de productos se puede hablar de tres categorías: estratégico, táctico y operativo.

#### *Cuadro 8. Inteligencia estratégica.*

<b>Productos que tienen tres características básicas:</b>	
	Van más allá de la coyuntura, contemplan horizontes de mediano a largo plazo.
	Incorporan un cúmulo importante de datos evaluados provenientes de distintas fuentes,
	Contienen alto contenido de asociación, análisis e interpretación de la realidad para la construcción de escenarios futuros.
Los principales destinatarios de los productos estratégicos son quienes toman las decisiones, vinculadas con la adopción de políticas públicas y programas de mediano y largo plazos y los productos deben proporcionar una visión integral del tema que los ocupa, como terrorismo internacional, grupos subversivos, crimen organizado o armas de destrucción masiva, en referencia a temas duros de la Seguridad Nacional.	
Sin embargo, también puede tratar asuntos relacionados con el sistema político, realidad social o recursos naturales, cuando la situación presente o futura en estos ámbitos, pueda poner en riesgo la estabilidad, la paz social y la gobernabilidad, por tanto, requieren programas o políticas para orientar la evolución de estos escenarios hacia terrenos más seguros.	

Fuente: elaboración propia con datos de "Inteligencia y Seguridad Nacional". ESISEN. Centro de Investigación y Seguridad Nacional. 45-46, 187-188.

*Cuadro 9. Estrategia táctico-operativo:*

Se generan todos aquellos productos que tienen relación con la coyuntura, que ayudan a predecir el comportamiento o evolución de un actor en una situación específica.
Quien toma las decisiones, el actor estratégico, no necesita conocer los detalles sobre el lugar y forma de arribo, pero debe tener claro el impacto previsible del hecho, y dar instrucciones inmediatas para evitarlo.
En el otro extremo de la cadena, el funcionario de seguridad responsable de la detección, y el actor operativo no requiere de la información estratégica o táctica, necesita de toda la información táctica y operativa, pues es el responsable de planear y dirigir los operativos.

Fuente: elaboración propia con datos de “Inteligencia y Seguridad Nacional”. ESISEN. Centro de Investigación y Seguridad Nacional. 45-46, 187-188.

*Cuadro 10. Inteligencia operativa*

Las acciones encubiertas, secretas de carácter operativo, permiten preparar misiones diplomáticas y militares, proporcionar un medio para entablar contactos con terroristas o criminales, ejecutar misiones puntuales y excepcionales destinadas a la neutralización de amenazas, generalmente fuera del territorio nacional.
Sin embargo, otras veces se destinan a la intervención en los asuntos internos de otro Estado, desestabilizando sus estructuras mediante actividades de propaganda, apoyo de organizaciones paramilitares, preparación de golpes de Estado, ayuda a disidentes, eliminación de enemigos sin previa detención y juicio justo, que han realizado y todavía efectúan algunos servicios de inteligencia, con autorización o no de los gobiernos.

Fuente: elaboración propia con datos de “Inteligencia y Seguridad Nacional”. ESISEN. Centro de Investigación y Seguridad Nacional. 45-46, 187-188.

*Cuadro 11. Inteligencia para la Seguridad Nacional*

Existe una regla básica, nadie debe saber ni más ni menos de lo que necesita para hacer su trabajo. La compartimentación de la información tiene en este ámbito un ingrediente de seguridad básico.
Las probabilidades de filtración de información están en proporción geométrica, no aritmética, al número de personas que la conocen.
Cuando la información llega a la persona equivocada se puede poner en riesgo toda la operación y en muchos casos la vida misma de los operadores.
Por otro lado, cuando se registra una infiltración, entre menos personas tuvieron la información, más fácil será detectar la vía de salida.

Fuente: elaboración propia con datos de “Inteligencia y Seguridad Nacional”. ESISEN. Centro de Investigación y Seguridad Nacional. 45-46, 187-188.



Es el estudio integral de las fuerzas organizadas de tierra, mar y aire pertenecientes a países extranjeros.
Importa tanto el poderío militar actual –ese que poseen en el momento– y el poderío militar potencial–que podría ser desarrollado en un tiempo determinado–.
Las fuerzas armadas de una nación, son los medios con los que se dispone para la consecución de objetivos a través de la fuerza física.
Pero dentro del conflicto internacional también existen instrumentos de tipo económico, político y psicológico.
El desarrollo equilibrado y la aplicación integral de estas fuerzas contribuyen a la capacidad de una nación en la paz o en la guerra.

Fuente: elaboración propia con datos de Ronald D. “Componentes de la inteligencia” 3, 8 – 9.

*Cuadro 13. Definiciones operativas de la Seguridad Nacional en México. Evolución del concepto de Seguridad Nacional*

El término Seguridad Nacional:	Apareció por primera vez en un documento oficial en 1973, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual se encargaba formalmente a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) la recolección y el análisis de la información relacionada con la Seguridad de la Nación (DOF, 1973, julio 27).
El Plan Global de Desarrollo 1980-1982:	En un documento de planeación nacional que marca políticas de gobierno, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, fue en el que se indicó que la SN es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente. En una visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980:132).
Una definición de Seguridad Nacional tradicional:	Se enmarca en el contexto de la guerra fría. Es una SN dedicada exclusivamente a las fuerzas armadas, donde no hay posibilidad de abrir el debate a otras instancias del gobierno o de la sociedad.
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988:	Expedido por el presidente Miguel de la Madrid, la SN fue interpretada como una herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional [...] México, por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de las otras. [...] En consecuencia convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983:58-61).
Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994:	La SN es definida como una "condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano", por lo que debe ser preservada en el ámbito interno y en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos, el denominador común es el respeto absoluto al estado de derecho y a los principios que éste representa. La SN "es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los

	<p>objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia" (Poder Ejecutivo Federal, 1989:54). En esta otra interpretación tenemos una postura pacifista que se fundamenta en los principios de la política exterior de México que fueron llevados al texto constitucional precisamente en la administración del presidente De la Madrid. También este concepto se debe al contexto que vivió México en el conflicto centroamericano, en el que fue impulsor de la vía negociadora y pacífica mediante el Grupo Contadora. Ésta es quizá la aportación más elaborada al respecto, ya que toma en cuenta la esfera interna y externa, así como los elementos esenciales del Estado, los cuales preserva la SN: territorio, población, gobierno, proyecto nacional, orden jurídico (estado de derecho) y la soberanía.</p>
<p>Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000:</p>	<p>Se encuentra una línea de continuidad en la definición señalada en el Plan Nacional de Desarrollo anterior, toda vez que no existe en dicho plan alguna definición sobre el particular, se equipara este concepto al rango de prioridad nacional, pues se señala que "es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni Seguridad Nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social" (Poder Ejecutivo Federal, 1995:8). Se puede apreciar que existe continuidad entre los planes de 1989 a 2000; eso mismo se verá en las instituciones encargadas de la SN. Sin embargo, fue en ese sexenio, cuando inició una estrategia en contra de la inseguridad pública con la creación de la Policía Federal Preventiva, se aceptó que este tema había rebasado instancias institucionales civiles para empezar a convertirse en un problema de SN.</p>
<p>Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:</p>	<p>El presidente Vicente Fox estableció que "la Seguridad Nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas" (Poder Ejecutivo Federal 2011:127). Se dio un giro en el concepto utilizado en los dos sexenios anteriores, ya que se le da un énfasis al tema de los derechos humanos. En este mismo documento se hace un</p>

	<p>deslinde de la forma en que operaron el tema de la SN gobiernos anteriores al de Fox, de tal suerte que se señala que:</p> <p>El concepto de Seguridad Nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la Seguridad Nacional (Poder Ejecutivo Federal 2011:128).</p> <p>Este párrafo es revelador del manejo discrecional de la SN durante décadas. Se confundió la seguridad del régimen, con seguridad política, seguridad de partido en el poder, seguridad de la clase política, seguridad de la Revolución Mexicana. Al respecto, Raúl Benítez Manaut (2001:983-988) señala que el régimen de la Revolución confundió en 16 aspectos la SN.</p> <p>No obstante, en el gobierno de Fox ocurrieron hechos que revelan el uso discrecional de los aparatos de inteligencia para la SN del Estado mexicano, para fines políticos; tal es el caso del escándalo de corrupción en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el empresario Carlos Ahumada (cfr. Ahumada, 2009), el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, entre otros. 389</p>
--	---

## Capítulo II

*Cuadro 14. Los planteamientos de los Servicios de Inteligencia, para la protección de la Seguridad Nacional. Articulado de Ley de Seguridad Nacional*

Artículo 1.-	Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. 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” (LSG): la protección de la nación mexicana frente amenazas y riesgos, la preservación de la soberanía e independencia y la defensa del territorio nacional, mantener el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones, mantener la unidad de los estados, llevar la defensa del Estado mexicano,
Artículo 5.-	Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional: actos que pretendan consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, dentro del territorio nacional, actos de extranjeros que intenten manipular la política de la nación, actos que impidan a las fuerzas del orden actuar contra la delincuencia organizada. Acciones que ayuden a que cualquier estado se separe o quebrante la unidad de la federación. Acciones que obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

Fuente: Ley de Seguridad Nacional. 2005

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 lo que se detalla a continuación:

Cuadro 15. Acciones de Seguridad Nacional

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;
El mantenimiento de la unidad:	La unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
La preservación de la democracia:	Fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Fuente: “Ley de Seguridad Nacional”. 2005

Cuadro 16. Amenazas a la Seguridad Nacional

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 quebrantar la unidad:	La unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
Actos tendentes:	A obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
Actos en contra:	De la seguridad de la aviación;
Actos que atenten:	En contra del personal diplomático;
Todo acto tendente:	A consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
Actos ilícitos:	En contra de la navegación marítima;
Todo acto de financiamiento:	De acciones y organizaciones terroristas;
Actos tendentes a obstaculizar:	O bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y.
Actos tendentes a destruir:	O inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Fuente: “Ley de Seguridad Nacional”. 2005

Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

- El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- El Secretario de la Defensa Nacional;
- El Secretario de Marina;
- El Secretario de Seguridad Pública;
- El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- El Secretario de la Función Pública;
- El Secretario de Relaciones Exteriores;
- El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- El Procurador General de la República, y
- El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

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:

*Cuadro 17. Asuntos que atiende el Consejo Nacional de Seguridad*

La integración y coordinación:	De los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;
Los lineamientos:	Que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
Generar anualmente:	El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
La evaluación periódica:	De los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;
Operar:	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;
clasificación y desclasificación:	Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y
Otras disposiciones:	Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

Fuente: Ley de Seguridad Nacional. 2005

---

*Las funciones del Centro de Investigación y Seguridad Nacional establecidas en la Ley de Seguridad Nacional.*

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. Las atribuciones del CISEN son las que detallan en seguida:



Cuadro 18. Atribuciones del CISEN

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;
Procesar la información:	Que generen sus operaciones, 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:	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:	Plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos;
Proponer medidas:	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 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;
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;
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;
Operar la tecnología de comunicaciones:	Especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo;
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
Las demás que le confieran:	Otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.

Fuente: Ley de Seguridad Nacional. Centro de Investigación y Seguridad Nacional

“La ley de Seguridad Nacional permitió a las secretarías de la Defensa, Marina y de Seguridad Pública, así como a la PGR recolectar información de inteligencia mediante cualquier método”. 390

“El nuevo marco jurídico fortaleció institucionalmente al centro, pero en los hechos, sin el sistema de inteligencia que había operado durante años, y en medio de un caos interno, le resto presencia en el seno del Consejo de Seguridad Nacional”.391

Con la “Ley de Seguridad Nacional, la indefinición del concepto de seguridad pública se vuelve sinónimo de seguridad interior o seguridad de Estado, lo cual abre las puertas a la participación de las Fuerzas Armadas en la instrumentación de la misma 392, dado que la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, los faculta para garantizar la seguridad interior; y el artículo 89 de la Constitución, particularmente en sus fracciones VI y VII, que facultan y obligan al Presidente de la República, como Comandante de las Fuerzas Armadas, a disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la federación”.393

Con esta ley y este organismo, las fuerzas armadas asumieron un nuevo papel en la participación y en la toma de decisiones de la vida nacional y refuerzan su actividad autoritaria del Estado mexicano.

En concordancia con el programa de seguridad regional de Estados y siguiendo las indicaciones del Plan Mérida, se debe seguir bajo las prioridades de Estados Unidos que son: continuar la guerra contra la droga en México, hacer activas a las Fuerzas Armadas para respaldar a fuerzas policiales, con entrenamiento y capacitación. Crear una legislación de lucha contra el terrorismo, aunque México nunca ha sufrido de atentados terroristas, se incluyó en la legislación. Crear un programa de seguridad fronteriza, para proteger la frontera con Estados Unidos del paso de droga y migrantes, –la ley de Seguridad Nacional es similar a la de los Estados Unidos–. Además de tener la capacidad de inferir sobre el programa de Seguridad Nacional cambiando los objetivos de protección del país.

---

390 *Cfr.*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario oficial de la Federación*, diciembre de 2005.

391 Jorge Torres, *Op. Cit.* p. 159.

392 *Cfr.* Graham Turbiville. *Op. Cit.*, pp. 342-343.

393 *Cfr.* Pardavell Rosas. *Op. Cit.*, pp.199-211.

<p>Artículo 38:</p>	<p>El Cisen es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía operativa, adscrito a la Secretaría de Gobernación. Tiene la facultad 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. De recabar y procesar la información para generar productos de inteligencia con el propósito de salvaguardar la seguridad del país. Realizar estudios de carácter político, económico, social, para tomar decisiones y alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional o de coyuntura. Elaborar el Plan Estratégico y la Agenda de Riesgos para la seguridad y protección de la nación. “Proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho” (CISEN); Coordinarse y tener cooperación interinstitucional con todas las dependencias y secretarías, estados de la República, municipios y el Distrito Federal, para coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano; además de fortalecer la cooperación internacional para la cooperación de información para identificar los riesgos a la soberanía y Seguridad Nacional. “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” (CISEN). 394</p>
<p>Artículo 42:</p>	<p>El Consejo tendrá las siguientes atribuciones. Aprobar los lineamientos generales plan estratégico y la agenda de riesgos elaborados por el CISEN. Acordar las medidas específicas para el CISEN, acordar mecanismo para la coordinación con otras entidades de seguridad. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional estará a cargo de un Director General y contará con las unidades administrativas y el personal que requiera para el cumplimiento y el ejercicio de sus atribuciones y que figuren en su estructura autorizada, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables. El Secretario de Gobernación expedirá el estatuto interno que contenga las políticas laborales del Centro.</p>

Fuente: “Ley de Seguridad Nacional”. 2005

394 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, *Diario Oficial de la Federación*, México 30 de julio de 2002.

*Cuadro 20. Título tercero de la inteligencia para la Seguridad Nacional. Capítulo I de la información y la inteligencia.*

Artículo 29.-	Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación 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 diseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas” (LSG). 395
Artículo 31.-	Ejercer las funciones de la producción de inteligencia, teniendo cualquier método de recolección de información.
Artículo 32.-	La contrainteligencia todas las medidas de protección de las instituciones del Estado en contra de actos que agreden a las instituciones. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 del sexenio de Vicente Fox, decía: la Seguridad Nacional tiene como metas principales, velar por la protección y preservación del bien colectivo, evitando en lo posible, minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propuso emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

Fuente: “Ley de Seguridad Nacional”. 2005

*Cuadro 21. El acuerdo sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos – México. Principales aspectos de los acuerdos sobre Fronteras Inteligentes, México, Estados Unidos, Canadá.*

Acuerdo de 22 compromisos sobre Fronteras Inteligentes Estados Unidos – México. (Marzo de 2002)	Seguridad de la infraestructura: Planeación a largo plazo. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos. Protección de la infraestructura. Armonización de los puntos de entrada a puertos. Exhibición de proyectos. Cooperación en puntos de cruce fronterizo. Financiamiento de proyectos fronterizos.
Acuerdo de 30 compromisos sobre Fronteras Inteligentes entre Estados Unidos y Canadá. (diciembre de 2001)	Seguridad de la infraestructura: Sistemas de transportación inteligente. Protección de la infraestructura crítica. Seguridad en transportación y equipos marítimos de vigilancia. Coordinación para la aplicación conjunta de normas. Integración de servicios de inteligencia. Huellas digitales en puntos migratorios. Movimiento de deportados.

395 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, México 31 de enero de 2005.

	<p>Legislación anti – terrorista.          Congelamiento de activos de terroristas.          Entrenamiento y simulacros conjuntos.</p>
Seguridad en el flujo de personas:	<p>Viajeros con documentación previamente revisada.          Información avanzada sobre pasajeros.          Viajes de negocios por el TLCAN.          Fronteras seguras y disuasión de “polleros”.          Consulta respecto a la política de expedición de visas.          Entrenamiento conjunto.          Bases de datos conjuntas.          Revisión de personas provenientes de terceros países.          Identificadores biomédicos.          Tarjetas de residencia permanente.          Sistema único de inspección alternativa.          Procesamiento de refugiados y asilados.          Manejo de refugiados y asilados.          Coordinación de política de visas.          Previa revisión en traspotación aérea.          Información avanzada sobre pasajeros, registro de nombres de pasajeros.          Vigilancia conjunta de análisis de los pasajeros.          Bases de datos sobre inmigrados compatibles.          Oficiales de inmigración fuera del país de origen.          Cooperación internacional.</p>
Seguridad en el flujo de bienes:	<p>Cooperación entre los sectores privado y público.          Intercambio electrónico de información.          Seguridad en el transporte marítimo de bienes.          Cooperación tecnológica.          Seguridad en redes ferroviarias.          Combate al fraude.          Intercepción de contrabando.          Armonización de procesos comerciales.          Revisión fuera del área fronteriza.          Provisión conjunta de servicios.          Datos sobre el cliente.          Consideración de contenedores en puertos marítimos.          Mejoramiento de infraestructura. 396</p>

Fuente: David A. Shirk. “NAFTA más Plus? U.S. Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks”.

*Cuadro 22. Colaboración bilateral Estados Unidos – México. Guerra al terrorismo y relaciones México – Estados Unidos, cooperación y conflicto (2001-2006)*

<b>Guerra al terrorismo y relaciones México – Estados Unidos, cooperación y conflicto. (2001 – 2006)</b>	
<p><b>Posición de Estados Unidos:</b>            Homeland Security Dept. of Justice.            FBI, CIA, DEA, DIA.            Gobiernos de estados del Sur.            Propósito: asegurar fronteras instituciones.            Guardia Nacional, Cost Guard, Aduanas.            Preemptive Action.            Dept. Of Defense.            Seguridad hemisférica Dept. of State, Foro OEA.            Coincidencia en el respaldo a las convenciones:            CICAD, CICTE,            Fortalecer el TIAR y la JID.            Guerra a las drogas.            Cooperación fuerzas armadas.            Problema: confianza.</p>	<p><b>Posición de México:</b>            Apoyo total.            Secretaría de Gobernación, PGR, Sedena, Semar, PFP, INM, Cisen.            Gobierno de estados del norte.            Cooperación para asegurar fronteras, con Fuerzas Policiales y PFP.            México no apoyo.            No tiene fuerzas en el extranjero.            Conflicto con SER en el Foro ONU.            No hay coincidencias de Posiciones SER, Foro OEA.            No conflicto, no cooperación.            Trabajo conjunto a nivel de convenciones.            Redefinir la relación JID – OEA.            Cuestionamiento al TIAR.            Guerra a las drogas.            Cooperación total PGR y            Problema: confianza.            Cendro, fuerzas armadas.</p>

Fuente: Benítez Manaut, Raúl. “México y la seguridad en América del Norte. Negociando con el Big Father en la era del terrorismo y el crimen organizado”. P. 220.

Cuadro 23. La Iniciativa Mérida

Concebida originalmente:	Como paquete de ayuda de tres años (años fiscales 2008, 2009 y 2010) y 1 400 millones de dólares, la Iniciativa Mérida busca fortalecer la capacidad de México, Centroamérica y el Caribe para hacer frente, de manera más eficaz, al tráfico de drogas y otros crímenes transnacionales.
Estrategia de seguridad regional:	La Iniciativa Mérida es poco más que una serie de parches de capacitación vertical y de programas para la provisión de equipo y no un conjunto de medidas complementarias entre los países beneficiados.
Plan bilateral:	<p>La mayor parte de los recursos están destinados a México.</p> <p>Al incorporar a América Central y al Caribe en la Iniciativa Mérida, Estados Unidos reconoció –al menos– la importancia de apoyar a estos países en la lucha contra el crimen transnacional. Sin embargo, aun cuando el financiamiento para estas naciones tuvo un pequeño incremento en el año fiscal 2009, sigue siendo absolutamente insuficiente dada la magnitud de las amenazas en materia de seguridad.</p> <p>El gobierno estadounidense justificó su decisión de financiamiento con el argumento de que los Estados centroamericanos y caribeños son demasiado frágiles para manejar fuertes sumas de apoyo.</p>
La estrategia de Estados Unidos:	Ha avanzado en tres áreas sustanciales: el contrabando de divisas a gran escala / lavado de dinero, tráfico de armas y demanda interna de drogas. Interrumpir el flujo de dinero a México por la venta de estupefacientes en Estados Unidos –que se calcula entre diecinueve mil y veintinueve mil millones de dólares por año– podría ser una de las maneras más eficaces de afectar el desarrollo de las actividades de las ont mexicanas.
El gobierno de Obama en 2009:	<p>Presentó su Estrategia Nacional Antinarcoóticos para la Frontera Suroeste (NSBCS, por sus siglas en inglés), que propone controles fronterizos más estrictos para interceptar el movimiento de efectivo a gran escala hacia México y, de conformidad con la Ley Kingpin, la investigación de redes financieras y empresas pantalla asociadas con narcotraficantes mexicanos.</p> <p>Sin embargo, la estrategia no contempla medidas para monitorear el avance y desempeño en relación con los objetivos que establece. Cabe destacar que si Estados Unidos tiene más casos de éxito en el desmantelamiento de redes de lavado de dinero en su territorio, será cada vez más común que las organizaciones criminales coloquen sus ganancias ilícitas en los sistemas financieros centroamericanos, a menos que los países de la región empiecen a tomar medidas más firmes en contra del lavado de dinero.</p>

El paquete de ayuda a México:	<p>Qué siguió a la Iniciativa Mérida estaba estructurado en 2011 en torno a cuatro ejes: afectar la capacidad operativa de las organizaciones criminales, institucionalizar el Estado de Derecho, crear una frontera del siglo XXI y fomentar comunidades fuertes y con capacidad de recuperación.</p> <p>Como en la primera etapa la mayor parte del financiamiento se asignó al equipamiento, la nueva propuesta parece cambiar el centro de atención a la creación de instituciones y la prevención social del delito y la violencia.</p> <p>Sin embargo, en la práctica, no se vislumbra ningún cambio de paradigma. Por un lado, el ejército estadounidense ha redoblado su colaboración con las fuerzas armadas mexicanas, particularmente en las áreas de intercambio de información y de capacitación en técnicas de seguridad pública y combate al narcotráfico.</p>
La difusión de los cables de WikiLeaks:	<p>En 2009, reveló que funcionarios mexicanos habían admitido que la Iniciativa Mérida había contado con poca planeación estratégica.</p> <p>El gobierno de Calderón tenía gran interés de que su ofensiva tuviera éxitos tangibles. No obstante, dada la proximidad de la contienda presidencial de 2012, el gobierno desechó estrategias a largo plazo y sugirió centrar los esfuerzos bilaterales en las ciudades más violentas, en el entendido de que victorias simbólicas en esas plazas demostrarían que la ofensiva sí se podía gana. 397</p>
La iniciativa estaba estratégicamente viciada:	<p>Pues sigue la política estadounidense tradicional –y generalmente fallida– de interdicción como mecanismo para disminuir la oferta y el consumo de drogas.</p>
Modificaciones:	<p>Desde su presentación a mediados del 2007, la Iniciativa Mérida tuvo varias modificaciones. Así, en 2009 la administración de Obama ya no solicitó recursos para Centroamérica, para la Iniciativa Mérida y en 2010 eliminó a Haití y República Dominicana.</p> <p>Sin embargo, el cambio más importante en la Iniciativa Mérida ocurrió cuando en marzo de 2010, cuando la administración Obama y el gobierno mexicano modificaron el aprovisionamiento de equipo y comenzaron una nueva etapa caracterizada por el énfasis en la asistencia técnica para el fortalecimiento de instituciones.</p>
Labores antinarcóticos:	<p>Los recursos de la Iniciativa Mérida no son los únicos que Estados Unidos ha destinado a México para labores</p>



	<p>antinarcoóticos. Así, por ejemplo, el gobierno mexicano recibió en los años 2008 y 2009 para financiar diversos programas, algunos de ellos relacionados con esfuerzos antinarcoóticos.</p>
<p>El presupuesto fue dividido:</p>	<p>Los recursos para la Iniciativa Mérida en 2008 y 2009 fueron divididos en tres rubros principales:  Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE).  Financiamiento de Ejércitos Extranjeros (FMF).  Fondo de Apoyo Económico (ESF).  De los tres rubros, el que más recursos incluyó para México en 2008 y 2009 fue:  INCLE con 669 mmd, seguido de FMF con 415 mmd y ESF con 35 mmd.  Esto se debió al aprovisionamiento de equipo costoso (particularmente helicópteros tipo Bell 412 y Blackhawk), incluido en el rubro INCLE.  Los recursos están sujetos a ciertas condiciones:  Primera etapa:  El Congreso estadounidense aprobó los fondos siempre y cuando 73.5 mmd en 2008 y 75 mmd en 2009 fueron destinados a labores de “reforma judicial, construcción de instituciones, aplicación de la ley y actividades anticorrupción”.  Por otro lado, el 15% de los recursos a los resultados de la evaluación del Departamento de Estado sobre la situación de Derechos Humanos en México.  Segunda etapa:  La distribución del presupuesto presentó una modificación importante como producto del cambio de orientación, pero mantiene continuidad en la mayoría de los casos.  La cuenta de “Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley” (INCLE) continuó siendo a la que más recursos se destinaron. De 2008 a 2009 fueron incluidos 669 mmd a esa cuenta, y de 2010 a 2011 recibió un presupuesto de 482 mmd, con otros 248.5 mmd más aprobado para el año fiscal 2012.  La cuenta “Fondo de Apoyo Económico” (ESF), por su parte, sigue contando con la menor cantidad de fondos. De 2008 a 2009 tan sólo obtuvo 35 mmd, mientras que de 2010 a 2011 obtuvo 27 mmd, con 33 mmd más programados para 2012.  Los cambios en el 2010 fueron cuatro objetivos:  1- El desmantelamiento de las organizaciones criminales: Detener a narcotraficantes, asegurar drogas e impedir el lavado de dinero a través de mejores técnicas de investigación que lleve a más capturas y a procesos penales más robustos contra los delincuentes.  2- El robustecimiento institucional: Los programas que se realizan bajo este pilar tienen como objetivo</p>

	<p>reformar el sistema judicial y penitenciario así como avanzar en la profesionalización de los recursos miliares y policiacos al mismo tiempo que se fortalecen los controles internos de las instituciones relacionadas con la problemática.</p> <p>3- Desarrollo de la frontera del siglo XXI: En este pilar las principales acciones tienen que ver con el aprovisionamiento de equipos para mejorar los controles fronterizos al mismo tiempo que se hacen más expeditos y profesionales.</p> <p>4- El fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades: Pretende robustecer comunidades afectadas por el narcotráfico mediante programas de atención a la juventud, de creación de empleos y de participación ciudadana para aumentar la confianza en las instituciones.</p>
Destino de los recursos económicos:	<p>De 2008 a 2010 los recursos de la iniciativa se destinaron principalmente a la entrega de equipo, específicamente vehículos de diversos tipos y sistemas de comunicación.</p> <p>Sin embargo, también se financió la capacitación de personal de varias dependencias mexicanas.</p> <p>Los vehículos terrestres y aéreos respecta, hasta 2010 se habían entregado 39 vehículos blindados, 5 camionetas de inspección con rayos X y 5 helicópteros Bell 412.</p> <p>En relación al equipo técnico provisto, Estados Unidos entregó servidores y programas de computación, así como equipo de inspección y rastreo.</p> <p>México recibió 62 servidores y tres programas de cómputo: programa OASSIS (para combatir datos e inteligencia), programa Constanza (utilizado por la Procuraduría General de Justicia) y un software de verificación de documentos para el Instituto Nacional de Migración.</p> <p>El equipo entregado para la inspección y rastreo incluyó aparatos para el análisis biométrico, recate, comunicación, protección personal, rastreo balístico, 30 escáner iónicos y 100 unidades de polígrafos. 398</p>

Fuente: elaboración propia con base en los documentos siguientes, Sonja Wolf. “La guerra de México contra el narcotráfico y la Iniciativa Mérida: piedras angulares en la búsqueda de legitimidad”, Campos Groth, Sebastián Tadeo. “La Iniciativa Mérida 2008 – 2011: evaluación, resultados y alternativas”,

**Propuesta de Investigación***Cuadro 24. La debilidad de la seguridad nacional. Cómo opera contra los movimientos contra poder. Delitos contra la nación*

Traición a la patria:	<p>Actos contra la independencia, soberanía o integridad de la nación mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo a gobierno extranjero.</p> <p>La integridad física y jurídica de la nación mexicana.</p> <p>El Estado mexicano en su ausencia y elementos, pueblo, gobierno y territorio;</p> <p>La seguridad de la nación, su orden jurídico, la paz social y la soberanía.</p>
Espionaje	<p>Cuando un extranjero recaba clandestinamente información sobre aspectos cruciales de la vida del país para transmitirlos a un gobierno extranjero o cuando revela información confidencial de un gobierno extranjero a otro, si con ello perjudica a la nación mexicana.</p> <p>La integridad física y jurídica de la nación mexicana.</p> <p>La entidad jurídico – política del propio Estado, su seguridad, la existencia de sus elementos; pueblo, gobierno y territorio, así como su soberanía.</p>
Sedición:	<p>A los que en forma tumultuaria, sin uso de armas, pretenden abolir o reformar la Constitución, impedir la conformación de las instituciones constitucionales de la Federación o impedir ejercer o separar de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la Federación.</p> <p>La unidad institucional del Estado Federal Constitucional, o sea su existencia.</p> <p>La Seguridad Nacional, la vigencia del orden constitucional, las instituciones políticas, el gobierno y la paz social, como esencia de nuestro Estado.</p>
Motín:	<p>Quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio o para evitar el cumplimiento de una ley, se unan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, o amenacen a la autoridad para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación.</p> <p>Hacer uso de un Derecho no concretamente por las autoridades legítimas, pero siempre reconocido en la ley; o pretextar su ejercicio, o evitar el cumplimiento de una ley.</p> <p>La Seguridad Nacional, la vigencia del orden jurídico constitucional, las instituciones políticas, el gobierno y la paz social, como esencias de nuestro Estado.</p>
Rebelión:	<p>No siendo militares en ejercicio, con violencia y uso de armas traten de abolir o reformar la constitución, impedir la conformación de las instituciones constitucionales de la Federación o impedir ejercer o</p>

	<p>separar de su cargo a alguno de los altos funcionarios de la Federación.</p> <p>Extensivo al nivel estatal, cuando intervengan los poderes de la unión de acuerdo con lo establecido en el artículo 119 constitucional.</p> <p>La unidad institucional del Estado federal constitucional, o sea su existencia.</p> <p>La seguridad interior del Estado, sus instituciones políticas y su orden jurídico.</p>
Terrorismo:	<p>Actos violentos en contra de personas, cosas o servicios públicos orientados a generar terror en la población como un medio para atentar contra la Seguridad Nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.</p> <p>La integridad física y jurídica de la nación mexicana y la seguridad interna del Estado.</p> <p>La seguridad de la nación; la seguridad pública.</p>
Sabotaje:	<p>Dañar, destruir o deteriorar ilícitamente bienes públicos y/o privados para transformar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa.</p> <p>“Rebasa el bien jurídico protegido por los diversos delitos de daño y de ataques a las vías generales de comunicación, el daño ocasionado es solo un medio de realización de su propio objetivo.</p> <p>La integridad física y jurídica de la nación mexicana y la seguridad interna del Estado.</p> <p>La seguridad de la nación.</p>
Conspiración:	<p>Resolver de concierto cometer uno o varios de los delitos y acordar los medios de llevar a cabo su determinación.</p> <p>La integridad física y jurídica de la nación mexicana y la seguridad interna del Estado.</p> <p>Abarca a todos los delitos del presente Título, el objetivo jurídico debiera ser, en consecuencia, el que atente la seguridad de la nación.</p>

Fuente: elaboración propia con datos de Ramírez. “La crisis de la seguridad y la agenda de riesgos de Seguridad Nacional”.

De los ocho delitos en “contra de la seguridad de la nación”, se reduce bajo las consideraciones propuestas, a dos modalidades:

- La integridad física y jurídica de la nación mexicana y la seguridad interna del Estado (traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje y conspiración).
- La unidad institucional del Estado Federal Constitucional, o sea su existencia (motín, sedición y rebelión).

“Los cinco primeros lesionan tanto a la nación como al Estado, bajo el entendido de que aquella es la expresión de una voluntad política común y éste la formalización de la misma, esto es, una organización política con características particulares”. 399

Cuadro 25. Inteligencia geográfica urbana

Áreas urbanas:	<p>A medida que va en aumento el porcentaje de la población mundial que radica en zonas urbanas y que los movimientos terroristas y la guerrilla urbana se hacen más comunes, la necesidad de una inteligencia detallada en grandes áreas urbanas es indispensable.</p> <p>Las necesidades de inteligencia detallada incluyen la ubicación de grandes ciudades y los detalles de las áreas urbanas consideradas individualmente.</p> <p>La inteligencia geográfica urbana incluye una evaluación de lo siguiente:</p> <p>Las necesidades de inteligencia detallada incluyen la ubicación de grandes ciudades y los detalles de las áreas urbanas consideradas individualmente.</p> <p>La inteligencia geográfica urbana incluye una evaluación de:</p> <p>Uso de suelo (industrial, comercial, administrativo, residencial o recreativo).</p> <p>La transportación dentro de la ciudad y los accesos del exterior (carreteras y calles, áreas de anticipación a congestionamiento de tráfico, rutas de autobuses, puentes clave, pasos a desnivel e intersecciones, puertos, aeropuertos, lugares adecuados para el aterrizaje potencial de helicópteros, zonas convenientes para el descenso de paracaidistas, rutas primarias y secundarias que unen localidades importantes.</p> <p>Servicios, incluyendo conexiones con áreas fuera del perímetro urbano (estaciones de radio y televisión, estaciones de conmutación telefónica, estaciones satelitales, plantas de energía eléctrica y líneas de alta tensión, depósitos de petróleo, aceite y lubricantes, gasolineras, plantas filtradoras de agua, tuberías principales de agua y plantas de tratamiento de aguas negras.</p> <p>La población dentro de la ciudad (distribución, densidad, tasa de crecimiento, migración, características de edad, sexo y etnia).</p>
----------------	---

Fuente: elaboración propia con datos de Garst, Ronald D. “Componentes de la inteligencia”. Centro de Investigación y Seguridad Nacional. México. 2000. Pp. 21 – 22.

*Cuadro 26: El diagnostico gubernamental oaxaqueño ubicaba al EPR en la etapa de preparación, la primera de las cuatro, de la guerra popular prolongada*

<b>El diagnostico gubernamental oaxaqueño ubicaba al EPR en la etapa de preparación, la primera de las cuatro, de la guerra popular prolongada:</b>	
Etapa de preparación:	Formación de destacamentos del futuro ejército popular y utilización de tácticas de autodefensa. El objetivo estratégico de esta etapa es la formación de comandos. El mando estratégico selecciona y prepara el territorio, además del momento adecuado para estallar la Guerra Popular Prolongada (GPP). Se evitan los combates y los brotes armados son dispersos y aislados.
Inicio de la GPP:	El objetivo estratégico de esta etapa es la formación del ejército popular. Se requiere apoyo de una parte de la población civil (bases de apoyo). Una correlación de fuerzas desfavorables para el grupo armado determinaría el uso de ofensivas tácticas de desplazamiento rápido, consideradas como la guerra de guerrillas. El territorio propicio para la GPP está seleccionado y ocurren estallidos insurreccionales locales, como el zapatista del 01 de enero de 1994.
Nivelación de fuerzas militares:	El ejército popular ha crecido, pasa a ser un ejército regular cuya táctica principal es la guerra de movimientos y conforma una etapa superior de la guerra de guerrillas.
Ofensiva estratégica:	La correlación de fuerzas se vuelve favorable del ejército popular mediante una guerra de posiciones y control de amplias zonas territoriales.

Fuente: elaboración propia con datos de Sierra Guzmán, Jorge Luís. "EL enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México". Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte. 2003. Pp. 193 – 194.

El diagnostico gubernamental oaxaqueño, el mando estratégico concebía al EPR en la primera etapa de la Guerra Popular Prolongada, desde 1996, año de su aparición pública, pugnaba por superar la primera etapa de preparación de la fuerzas militares y pasar a la segunda, de inicio de la Guerra Popular Prolongada.

El EPR delimitó sus acciones en dos grandes polígonos de Oaxaca cuyos vértices quedarían definidos por las siguientes poblaciones.

Cuadro 27. Lugares de operación de EPR

Polígono A:	Tlaxiaco, Putla de Guerrero, Cacahuatepec, Pinoteca Nacional, Jamiltepec, Tutepec, El Maguil, Cosolaltepec, Santa María Huatulco, Mihuatlan, Santa Cruz Mixtepec, San Miguel Piedras, San Bartolomé Yucuañe y Tlaxiaco.
Polígono B:	Santa María Huatulco, Piedra Mora, Chacalapa, San Juan Lajarcia, San Luís del Río, Ocoatepec, Progreso, Mihuatlán y Santa María Huatulco.
Áreas de influencia:	Chiapas, Michoacán, Sierra Negra (Puebla y Veracruz), Tamaulipas, Valle de México y la Huasteca (Hidalgo y Veracruz).

Fuente: elaboración propia con datos de Sierra Guzmán, Jorge Luís. “EL enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México”. Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte. 2003. Pp. 194 – 195.

Las zonas elegidas en Guerrero se ubicaban en las costas Chica y Grande, en tanto que las huastecas veracruzana e hidalguense se consideraban a zonas propicias para el desarrollo de la guerra popular prolongada.<sup>400</sup>

---

<sup>400</sup> Jorge Luis Sierra Guzmán., *Op. Cit.*, pp. 193-195.

## **GLOSARIO**





**AGENDA NACIONAL DE RIESGOS:** Es un producto de la inteligencia, el cual se realiza con un análisis prospectivo para identificar los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, en el cual se analizan desde el ámbito de lo interno y externo, los problemas económicos, sociales y el aumento de la delincuencia organizada, para generar documentos de análisis para afrontar los diversos fenómenos y también tratar de generar la previsión de hecho, para orientar las labores de inteligencia, que se encaminen a coordinarse con los lineamientos del Plan de Seguridad Nacional. La Agenda Nacional de Riesgos se produce anualmente, resultado de la agenda anual y los riesgos de la nación, es aprobada por el Presidente de la República en el seno del Consejo de Seguridad Nacional, para su integración toma en consideración tanto el entorno nacional como el internacional, así como las aportaciones de las dependencias que lo integran con base en los lineamientos establecidos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y los señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional. 401

**AMENAZA:** Se definen como amenazas a la Seguridad Nacional a los fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado. 402 La Ley de Seguridad Nacional establece las amenazas a la Seguridad Nacional: Se encarga de proteger a la nación contra espionaje interno o externo; de atentados contra de sabotaje de instalaciones estratégicas (PEMEX, Compañía Federal de Electricidad, Secretaría de Comunicaciones y

Transportes, red de carreteras del país, central nuclear, sistema de aguas); rebelión contra el Estado, las instituciones o querer generar un golpe de estado, traición a la patria, “tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima. Actos tendientes a obstaculizar o neutralizar actividades de inteligencia o contra inteligencia. Destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos”. 403

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL:** Es un órgano de inteligencia civil al servicio del Estado mexicano cuyos propósito es generar inteligencia estratégica, táctica y operativa que permita preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, dar sustento a la gobernabilidad y fortalecer al Estado de Derecho. El Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación menciona en el “artículo 38, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional es un órgano administrativo desconcertado con autonomía técnica y operativa adscrito directamente al secretario, que tendrá las siguientes atribuciones: 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. Recabar y procesar la información generada por el CISEN para determinar situaciones de alta peligrosidad, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país, con la preparación y análisis de estudios de carácter político, económico, social, etc, para determinar y alertar sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Tiene la facultad de elaborar el Plan Estratégico y la Agenda de Riesgos, proponer y coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía y seguridad nacional, para lo cual debe adquirir, administrar y desarrollar

---

401 CISEN. “Agenda Nacional de Riesgo”. Última modificación: 19 de diciembre de 2014. Consulta: 07 enero de 2017. Disponible en:

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

402 CISEN. “Amenazas y Riesgos”. Última modificación: 19 de diciembre de 2014. Consulta: 07 enero de 2017. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

---

403 “Ley de Seguridad Nacional”. Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de la información. Además de realizar encuestas de opinión sobre temas de interés nacional o que puedan causar conflictos internos. 404

**COMISIONADO NACIONAL DE SEGURIDAD:** Es el encargado de crear las políticas y los programas de Seguridad Pública del país, así como de coordinar su ejecución, de administrar una base de datos sobre los delitos o criminalísticos, proponer las medidas necesarias para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas; realizar el establecimiento de las funciones de los diferentes tipos de policías del país; coordinar la organización y legalidad de la policía de seguridad privada; coordinar con la Procuraduría General de la República la elaboración de estadísticas de delitos no denunciados para incluirlos en el diseño de la política de seguridad. Tiene que implementar la protección de los Derechos Humanos en el ejercicio de sus funciones de Seguridad Pública; poseer y manejar una página de internet sobre niñas y mujeres desaparecidas en el país, coordinar la administración del sistema penitenciario en relación con la prisión preventiva y la ejecución de penas por delitos del orden federal, así como el tratamiento de menores infractores; coordinar la colaboración con las autoridades policiales, ministeriales y judiciales del orden federal, estatal y municipal y su respectivo sistema judicial, cooperar conforme los tratados, convenios y acuerdos internacionales con la policía de otros países. La Policía Federal: prevenir y combatir el delito, en coordinación con el orden federal, estatal y municipal para salvaguardar la integridad y derechos de las personas e instituciones, con esquemas de inteligencia y tecnología para la protección de la sociedad, para preservar la paz y el orden público, así como el Estado de Derecho. Atribuciones: supervisar las medidas para garantizar la prevención de los delitos, el mantenimiento y el restablecimiento del orden y la seguridad pública. Solicitar a la autoridad judicial correspondiente en materia de

telecomunicaciones, de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como la georreferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de la prevención de los delitos, además de solicitar la intervención de comunicaciones privadas. 405

**CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (CNSP):** Es el órgano superior del Sistema Nacional de Seguridad Pública y es presidido por el Presidente de la República, e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, el Procurador General de la República, los gobernadores de los estados, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Atribuciones: establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de seguridad pública. Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el sistema y dar seguimiento de las acciones. Promover y evaluar la homologación del sistema de desarrollo policial y del modelo de procuración de justicia. Vigilar la distribución y aplicación del FASP. Expedir políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de información. Integrado: secretario ejecutivo, la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la Conferencia Nacional del Secretarios de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, la Conferencia Nacional de Seguridad Pública y Municipal y los Consejos Locales e Instancias Regionales. 406

**INTELIGENCIA:** La inteligencia es vital importancia para alertar a las instancias de seguridad sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Sirve para identificar tendencias, asuntos coyunturales, la probabilidad de que se manifiesten

404 “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de julio de 2002. Última reforma: 16 de agosto de 2005.

405 Dirección General de Comunicación Social. Secretaría de Gobernación. “Comisionado Nacional de Seguridad”. Última modificación: 10 de junio de 2014. Consulta: 07 enero de 2017. Disponible en: [http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_c=1e4b1](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=1e4b1)

406 Secretaría de Gobernación. Consejo Nacional de Seguridad Pública.

fenómenos que atenten contra la seguridad del Estado o que tengan el potencial para desestabilizar las instituciones, generando acción y políticas en materia de seguridad, defensa y protección. Debe aportar y generar información estratégica para la ejecución de acciones de protección, la elaboración de estrategias de protección y anticipación de modelos de atentados contra la seguridad, diseños políticas públicas de seguridad que permitan “disuadir, contener y neutralizar riesgos y amenazas a las Seguridad Nacional”. (CISEN) La generación de inteligencia está orientada a conocer con profundidad todos los aspectos relacionados con los fenómenos que representan amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional; como lo son las posibles manifestaciones de los mismos, su probabilidad de ocurrencia e impacto, las variables que los componen y la relación causal entre las mismas. Uno de los principales rasgos de la inteligencia es la confidencialidad, lo que permite evitar que la capacidad del Estado para poner en marcha medidas en la materia sean neutralizadas. Por esta razón, tanto la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como la Ley de Seguridad Nacional contemplan mecanismo para reservar información que pueda comprometer la Seguridad Nacional hasta por un periodo de doce años. 407

**INTELIGENCIA MILITAR:** El sistema de inteligencia militar es una organización que se integra de organismos con recursos humanos y materiales, que procesan información básica para generar inteligencia (información de valor militar), para la toma de decisiones en los diferentes escalones de mando. El sistema de inteligencia militar se organiza con el propósito de prevenir actividades y efectos de los fenómenos internos y externos que pongan en riesgo la seguridad nacional. Dicho organismo busca en todo momento conocer la realidad de los acontecimientos, con el propósito de recomendar las acciones más adecuadas y oportunas, así como dar

certidumbre durante el proceso de toma de decisiones. 408

**INSTALACIONES ESTRATÉGICAS:** Se consideran instalaciones estratégicas, a los espacios, inmuebles, construcciones, muebles, equipo y demás bienes, destinados al funcionamiento, mantenimiento y operación de las actividades consideradas como estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de aquellas que tiendan a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en términos de la Ley de Seguridad Nacional. 409 Forman el patrimonio nacional que impulsa la economía nacional y la estabilidad del país, de ahí deriva su importancia. Entre ellas destacan las instalaciones petroleras, de energía eléctrica y nuclear, también figuran putos importantes para la comunicación, tramos carreteros importantes, medios de transporte, puertos y aeropuertos, aduanas, fronteras, presas generadoras de energía eléctrica y áreas naturales protegidas.

**FUERZAS ARMADAS:** Las Fuerzas Armadas en México están compuestas por la Secretaría de la Defensa Nacional, que a su vez se integra por el Ejército y la Fuerza Aérea; la Secretaría de Marina y Armada de México, la Sección Segunda (G2) del estado Mayor de la Defensa Nacional. Son el personal capacitado de la nación, que cuentan con los recursos e infraestructura para proteger por medio de las armas o con la sola presencia militar la soberanía del país y mantener la seguridad interior. Misión: Planear, coordinar y supervisar las actividades de inteligencia en las unidades, dependencias e instalaciones del ejército y fuerza aérea. La Sección Segunda de Inteligencia se estructura en dos direcciones: una de inteligencia nacional y otra de inteligencia internacional. 410 Tanto la SEDENA como la Secretaría de Marina realizan, además de actividades de

407 CISEN. “¿Qué es inteligencia?”. Última revisión: Viernes 19 de diciembre de 2014. Consulta: 07 de enero de 2017. Disponible en:

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

408 Rogelio Castellano Franco. *Op. Cit.* p. 43.

409 “Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Última reforma: *DOF* 29-10-2013.

410 Eduardo Hernández Romero. *Op. Cit.* pp.69-71.

seguridad, labores de inteligencia que le permiten recabar información y analizar las amenazas que podrían afectar a las dependencias gubernamentales y a la sociedad. En el establecimiento de la seguridad nacional, los militares tiene una especial participación, debido a su capacidad de respuesta para enfrentar cualquier conflicto. 411

**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; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia. 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. El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. 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. Debe de 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. 412

**RIESGOS:** Los riesgos a la Seguridad Nacional se refiere a una condición interna o externa generada por situaciones políticas,

económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, que sin tener carácter de amenazas pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional. La Ley de Seguridad Nacional no establece, delimita o caracteriza que es un riesgo, sólo son actos de carácter permanente, que pueden desestabilizar el Estado, se actualizan permanentemente y dependen de asuntos coyunturales que suceden en el país y hasta el extranjero, que puedan llegar a perjudicar el país. Su fundamento es la Agenda Nacional de Riesgos es aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN). 413

**SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN:** Se encarga de mantener las relaciones con todos los poderes de la unión, los estados y la sociedad, siempre bajo el respeto y el amparo del Estado de Derecho. Se encarga de atender los conflictos sociales y comunitarios; de conducir las políticas de población, migración, refugio, e identidades religiosas; del registro nacional de población y el registro de los mexicanos en el extranjero; se encarga de conducir el desarrollo de la región de la frontera norte; de diseñar las estrategias de la política migratoria; de la promoción y respeto de los Derechos Humanos; se encarga de crear programas de prevención del delito, creando programas de atención en las escuelas; de prevenir el delito cibemético y de prevención del acoso escolar en las escuelas. Tienen entre sus subsecretarías: Comisionado Nacional de Seguridad, que es el encargado de crear las políticas y los programas de Seguridad Pública en todo el país. Está adscrito la Policía Federal: que se encarga de prevenir y combatir el delito, en coordinación con el ámbito federal, estatal y municipal. Servicio de Protección Federal, que se encarga de la protección de las áreas e instituciones del gobierno y sobre petición, participar en la protección de instalaciones estratégicas. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se encarga de coordinar

411 Ana María Salazar. *Op. Cit.* p. 108.

412 “Ley de Seguridad Nacional”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005. Última Reforma: *DOF* 26-12-2005.

413 CISEN. “Amenazas y Riesgos”. Última revisión: Viernes 19 de diciembre de 2014. Consulta: 07 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

a las instituciones de Seguridad Pública a nivel federal, estatal y municipal, para delinear políticas públicas de seguridad. Subsecretaría del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se encarga de establecer las políticas generales de seguridad pública. Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es el órgano de inteligencia civil. Sistema de Seguridad Nacional, que preserva la seguridad de la nación. Sistema de Justicia Penal, que realiza las modificaciones hacia el sistema de juicios orales. Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral del Estado de Michoacán. Comisión Nacional Antisecuestro, para prevenir y controlar el delito de secuestro. 414

**SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA:** Debe de coordinar a las instituciones de Seguridad Pública a nivel federal, estatal y municipal, para delinear políticas públicas, para la protección de la integridad física, moral y patrimonial de las personas, contando con los servicios de información más actualizados para el combate a la delincuencia y combatir la corrupción. Además de fomentar esquemas de coordinación interinstitucional con las policías de los estados y municipios. Proponer y ejecutar el Programa Nacional de Procuración de Justicia y el Programa Nacional de Seguridad Pública. 415

**SEGURIDAD INTERIOR:** La seguridad interior es la protección que el Estado mexicano realiza para resguardar su soberanía, preservar y resguardar las instituciones y proteger el sistema político de atentados que intenten desestabilizar al Estado. La Ley de Seguridad Nacional define la Seguridad Interior como la condición de estabilidad interna y permanencia del Estado mexicano, que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural, y cuya

garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno, con la concurrencia de los sectores social y privado. 416 “El conflicto armado interno involucra actos violentos de parte de los ciudadanos de una nación con el propósito de derrocar un gobierno. El objetivo puede ser el control total o parcial de los poderes del Estado. En los cuales los ciudadanos están involucrados, el nivel de violencia puede variar, el propósito de esta violencia debe ser el de derrocar al gobierno es cuestión, en partes o en su totalidad, ante estas acciones la ley permite a las Fuerzas Armadas asistir a la policía en lograr el orden público durante un conflicto interno armado”. 417 En términos generales atiende la posibilidad de afectación de la federación, en situaciones similares a una guerra o un estado de excepción, que obliga a recurrir a las Fuerzas Armadas en términos efectivos, recursos y equipo táctico militar en primera instancia y previa sanción del legislativo. La protección de la Seguridad Interior es un tema ambiguo que trastoca varios ámbitos de seguridad, desde la responsabilidad del Presidente de la República, las funciones que cumplen las Fuerzas Armadas, hasta las funciones del aparato de seguridad pública, para proteger y resguardar a los movimientos sociales.

**SEGURIDAD NACIONAL:** Para Lippman el concepto tradicional de seguridad debe mucho a los escritores de los de la escuela realista que se popularizó en la posguerra, quien en 1943 la define como “una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar la guerra y cuando puede recurrir a ella es para defenderse en caso de amenaza. 418 El concepto de Seguridad Nacional se refiere a una realidad concreta que le permite al Estado mantener su integridad, estabilidad y permanencia. Tiene como universo al conjunto de acciones, estrategias y políticas destinadas a mantener la integridad,

414 Secretaría de Gobernación. Consulta: 07 enero de 2017, en <http://www.gob.mx/segob>

415 Secretaría de Gobernación. “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública” Consulta: 07 enero de 2017. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php>

416 “Ley de Seguridad Nacional”. Presidencia de la República. Sexenio de Felipe Calderón.

417 “Ley de conflictos armados y Derecho Humanos”. 2012. 90.

418 David Carlos Sill. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Vol. 9, 1968, p. 256.

estabilidad y permanencia del Estado, del orden constitucional, de las instituciones democráticas y del desarrollo social, económico y político. 419 Sergio Aguayo, concibe la seguridad nacional en términos de amenazas militares surgidas por las acciones de otros estados, el concepto tradicional podría cumplir con estas tres funciones. Está inserto en una teoría que identifica relaciones críticas entre el poder militar nacional y la seguridad nacional. Orienta a los estados en la adopción de ciertas acciones que se fundamentan en sus expectativas de resultados favorables. También proporciona al investigador una guía sobre fenómenos relevantes e irrelevantes, operación de medición y estrategias de análisis y le permite evaluar la efectividad de diversas políticas militares para enfrentar amenazas potenciales en ese orden. 420

**SEGURIDAD PÚBLICA:** Es un servicio que debe ser universal, tiene que alcanzar a todas las personas, para proteger la integridad física de los ciudadanos y sus bienes, existen las fuerzas de seguridad pública, como la policía, que trabajan en conjunto con el Poder Judicial. Las fuerzas de Seguridad Pública deben de prevenir la comisión de delitos y reprimir éstos una vez que están en curso. También es función de las fuerzas de seguridad perseguir a los delincuentes y entregarlos a la justicia, que será la encargada de establecer los castigos correspondientes de acuerdo a la ley. 421 El ámbito de actuación de las policías federales en materia de seguridad pública está delimitado a la coordinación entre los tres niveles de gobierno, a la prevención y combate del delito, con pleno respeto a las garantías individuales y a la reinserción social de los presuntos delincuentes e infractores de la ley. 422 Es la seguridad de

proximidad con el ciudadano, en esta área el encargado es el Estado y el municipio, el artículo 115 constitucional dice que el “Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente. El artículo 21 constitucional, “define a la Seguridad Pública como una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios. Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la Seguridad Pública mediante la prevención, persecución y sanción de las acciones infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor”. El ámbito de la protección de la Seguridad Pública es el ámbito estatal, lo cual delimita las funciones de las policías estatales a sus esferas de actuación, con la creación de la Policía Federal, para los delitos del ámbito federal se amplió la lucha por la protección de los ciudadanos.

**SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA:** Son sistemas de seguridad que no se encuentran relacionados, debido a que la Seguridad Pública es una función es una función que se encarga los tres ámbitos de gobierno, el federal, estatal y municipal en concordancia con las leyes constitucionales, para la prevención y persecución del delito, así como de emitir la sanción para los infractores del ilícito. La Seguridad Pública puede convertirse en asunto de Seguridad Nacional en el grado en que la manifestación del fenómeno criminal represente un riesgo para la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, para el orden social, económico y político, y en el grado en que constituyan un obstáculo para que la autoridades actúen contra la delincuencia organizada. 423

---

419 CISEN. “Seguridad Nacional”. Última Revisión: Viernes 19 de diciembre de 2014. Consulta: 07 de enero de 2017. Disponible en:

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

420 Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley. *Op. Cit.*

421 Enciclopedia de Derecho Internacional. España, Edit. Laurusse, (s.f.)

422 Sergio García Ramírez. “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”. En Pedro José

---

Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords). *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México, Universidad Panamericana /UNAM/ PGR. 2002. p. 81.

423 CISEN. “Seguridad Nacional y Seguridad Pública” Última Revisión: Viernes 19 de diciembre de 2014. Consulta: 07 de enero de 2017.

Disponible en:

<http://www.cisen.gob.mx/snPrincipiosTema1.html>

**SERVICIOS DE INTELIGENCIA:** Son organizaciones dedicadas por entero a obtener información y generar conocimiento. Están sometidas desde el punto de vista estructural a la teoría organizativa basada en modelos que determinan su razón de ser en virtud de estructuras, funciones y relaciones entre ambas y desde el punto jurídico al ordenamiento nacional que regula sus funciones, actuaciones y control político. (Castellanos. 2014. 43) Se encargan de recopilar información de carácter político, económico, militar, etc; y a través de procedimientos de análisis e investigación, pueden determinar que individuos, grupos o naciones, representan una amenaza para el desarrollo interno y la seguridad nacional. (Ocampo. 2005. 18)

**SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL:** Está encabezado por el Presidente de la República, el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) se integra: por la Secretaría de Gobernación, la Policía Federal y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y por las autoridades de seguridad de los estados y municipios del país, para preservar la seguridad de la nación. Las instancias de Seguridad Nacional: La Ley de Seguridad Nacional detalla que son las instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participan directa o indirectamente en la Seguridad Nacional, entendida ésta como las acciones de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. Las instancias o secretarías de Estado que forman parte son: La Secretaría de Telecomunicaciones y Transportes, es la encargada de vigilar las carreteras del país y determinar cuáles son prioritarias para su protección. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encarga de dotar de presupuesto a las instancias de seguridad y de investigar el lavado de dinero. La Secretaría de la Función Pública, se encarga de la vigilancia de los servidores públicos federales para el cumplimiento de sus funciones. La Secretaría de Relaciones Exteriores se encarga de llevar las relaciones diplomáticas con los demás Estados, llevar las leyes del Derecho Internacional y apoyar en la defensa del país. La Secretaría de Marina es la encargada de la guardia y protección de las aguas territoriales y de la protección de los

estados de la república que tiene sus límites hacia el mar. 424

---

424 CISEN. “Sistema de Seguridad Nacional” Última revisión: Viernes 19 de diciembre de 2014. Consulta: 07 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/snSistemaSN.html>