



**Universidad Nacional Autónoma de México**  
**Facultad de Estudios Superiores Acatlán**



**Necesidad de un Servicio de Inteligencia Exterior  
Mexicano para la Seguridad Nacional, frente a las  
amenazas globales del S. XXI**

**T E S I S**

que para obtener el título de  
Licenciado en Relaciones Internacionales

**Presenta:**

Juan Roberto Nava García

**Asesor:**

Dr. Jorge Alfonso Monjaráz Domínguez

Estado de México, junio 2022



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.

## Índice

<b>Marco conceptual.....</b>	<b>6</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>19</b>
<b>Capítulo I. La Seguridad Nacional en el mundo contemporáneo.....</b>	<b>22</b>
1.1 Seguridad Nacional. Un objetivo, diversos enfoques.....	22
1.2 Seguridad Nacional de la Unión Europea.....	25
1.2.1 Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).....	27
1.2.2 Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).....	28
1.3 Seguridad Nacional en Asia.....	30
1.3.1 El desarrollo económico de China como parte de su estrategia de seguridad.....	32
1.4 Seguridad Nacional en América.....	37
<b>Capítulo II. El valor de la inteligencia para la seguridad nacional.....</b>	<b>44</b>
2.1 Inteligencia al servicio del Estado .....	44
2.1.1 Inteligencia estratégica.....	48
2.1.2 Inteligencia táctica.....	50
2.1.3 Inteligencia operativa.....	51
2.2 Comunidad internacional de inteligencia.....	52
2.2.1 Estados Unidos.....	54
2.2.2 Reino Unido.....	56
2.2.3 Israel.....	58
2.2.4 Rusia.....	60
2.2.5 China.....	62
2.3 El valor de la inteligencia para la seguridad nacional.....	64

<b>Capítulo III. Aportaciones pragmáticas de servicios de inteligencia exterior para la seguridad nacional de sus países.....</b>	<b>66</b>
<b>3.1</b> Combate al terrorismo. El papel de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos, en la captura de Osama Bin Laden (2011).....	<b>66</b>
<b>3.2</b> Contrainteligencia. La penetración del SVR de Rusia en el FBI de Estados Unidos: reclutamiento de Robert Phillip Hanssen (1985-2001).....	<b>69</b>
<b>3.3</b> Seguridad Nuclear. La operación del Servicio Secreto de Inteligencia (SIS/MOSSAD) de Israel, para robar los archivos nucleares secretos de Irán (2018).....	<b>72</b>
<b>3.4</b> Contrainteligencia. La función del Servicio Secreto de Inteligencia (SIS-MI6) de Inglaterra, en la expulsión de diplomáticos rusos de la OTAN, por el envenenamiento de Serguéi Skripal (2018).....	<b>76</b>
<b>3.5</b> Ciberseguridad. Operación “Cloud Hopper” y el Ministerio de Seguridad del Estado (MSS) de China. (2017).....	<b>79</b>
<b>Capítulo IV. Amenazas transnacionales del S. XXI.....</b>	<b>83</b>
<b>4.1</b> Amenazas globales del nuevo Siglo.....	<b>83</b>
<b>4.1.1</b> Indicadores globales.....	<b>84</b>
<b>4.2</b> Amenazas regionales para América Latina.....	<b>97</b>
<b>Capítulo V. Seguridad Nacional e Inteligencia en México.....</b>	<b>105</b>
<b>5.1</b> Marco legislativo para la Seguridad Nacional (Ley de Seguridad Nacional).....	<b>105</b>
<b>5.2</b> La seguridad nacional en la estrategia gubernamental para el desarrollo de México (análisis de los planes nacionales de desarrollo 2000-2024)...	<b>109</b>
<b>5.3</b> Primer planteamiento formal de un Sistema de Seguridad Nacional...	<b>120</b>

<b>5.4</b> Primeros esfuerzos para la conformación de un Sistema Nacional de Inteligencia.....	<b>122</b>
<b>5.5</b> Propuesta de un Servicio de Inteligencia Exterior Mexicano.....	<b>124</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>129</b>
<b>Fuentes de información.....</b>	<b>136</b>

## Índice de figuras e imágenes

<b>Figura 1.</b> Esquema de operación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea.....	<b>27</b>
<b>Figura 2.</b> Estimaciones de crecimiento del Producto Interno Bruto de Asia, de 2014 a 2024.....	<b>31</b>
<b>Figura 3.</b> Ciclo de Inteligencia.....	<b>47</b>
<b>Figura 4.</b> Interrelación de la inteligencia para la Seguridad Nacional.....	<b>52</b>
<b>Figura 5.</b> Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos.....	<b>56</b>
<b>Figura 6.</b> Comunidad de inteligencia mexicana para la Seguridad Nacional (2020).....	<b>123</b>
<b>Imagen 1.</b> Casa de seguridad de Osama Bin Laden en Abbottabad, Pakistán.....	<b>68</b>
<b>Imagen 2.</b> Robert Phillip Hanssen y dos de las ubicaciones utilizadas para el intercambio de información con KGB/SVR en Estados Unidos.....	<b>71</b>
<b>Imagen 3</b> Imágenes publicadas por el New York Times sobre una presunta cámara instalada por Irán para realizar pruebas nucleares.....	<b>75</b>
<b>Imagen 4.</b> Infografía del agente nervioso Novichok.....	<b>77</b>
<b>Imagen 5.</b> Vista general de la infraestructura utilizada por APT10 desde 2016.....	<b>80</b>

## **Marco conceptual**

### **Planteamiento del problema**

Los procesos de integración comerciales y financieros del sistema internacional actual han provocado que el entorno global influya de manera importante en el desarrollo político, económico, social y de seguridad interna de México. No obstante, el país carece de una institución enfocada en la anticipación y control de riesgos y amenazas originados en el extranjero y que tienen un impacto en la estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

El presente trabajo de investigación busca demostrar el valor estratégico de la generación de inteligencia para estos fines, por lo que este documento advierte que la falta de un Servicio de Inteligencia Exterior para la Seguridad Nacional de México, limita la perspectiva de las políticas públicas y estrategias gubernamentales desarrolladas para salvaguardar la seguridad nacional, con enfoques parcialmente transnacionales, y lineamientos y objetivos que atienden de manera sesgada el ámbito interno del país.

Es importante indicar que el planteamiento detallado del modelo de operación de un servicio de inteligencia de esa naturaleza se prevé desarrollar en un siguiente documento de análisis e investigación especializada, como sería una tesis de Maestría. No obstante, las características generales de operación y estructura de la propuesta de Servicio de Inteligencia Exterior de México se abordarán en el apartado final del presente documento.

Como se determina a lo largo de esta tesis, las amenazas transnacionales del S. XXI ameritan la creación de una agencia gubernamental de inteligencia exterior que anticipe amenazas provenientes del extranjero, y promueva una proyección de intereses nacionales fuera del país. El enfoque interno que ha dominado los esfuerzos de seguridad nacional, mantiene en desventaja al Gobierno mexicano ante la evolución de actores transnacionales potencialmente disruptivos, como los grupos de la delincuencia organizada<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con la Oficina Contra las Drogas y el Delito (UNODC) de la Organización de Naciones Unidas, hay diversas actividades que pueden ser categorizadas como crimen organizado transnacional: tráfico de drogas, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, blanqueo de dinero, tráfico de armas, falsificación, delitos medioambientales, cibercrimen, entre

En materia de narcotráfico y los delitos conexos correspondientes, la conflictividad nacional surge en gran medida por la capacidad económica y operativa de las organizaciones criminales para formar parte de estructuras transfronterizas, que proveen armas y drogas a los mercados locales, y obtienen ganancias monetarias importantes<sup>2</sup>.

Principios económicos como la ley de la oferta y la demanda en el mercado ilícito internacional (drogas, armas, dinero, personas, animales exóticos, contrabando, etc.) son los que promueven el mantenimiento y desarrollo de estructuras delictivas transnacionales en el mundo.

Asimismo, las características socio-culturales de algunos países o regiones también impactan a la estabilidad y permanencia del Estado. En el Continente Americano, la conflictividad social en Sudamérica; la tensión política y comercial de Estados Unidos con países como China, Rusia, Corea del Norte e Irán, y la inseguridad en el Triángulo Norte de Centroamérica, son elementos que generan fenómenos adversos para la seguridad nacional de México.

Entre estos, se pueden mencionar los flujos migratorios descontrolados, la volatilidad del dólar y el precio del petróleo, con su correspondiente influencia en el sistema financiero nacional, además del riesgo de ataques armados contra o a favor de intereses extranjeros en el país y/o mexicanos en el extranjero. Todos estos, fenómenos que generan alta inestabilidad para el desarrollo de México.

Por lo anterior, se considera que un Servicio de Inteligencia Exterior podría mejorar las condiciones de seguridad del país frente a las características y condiciones de inseguridad del S.XXI. A lo largo de este documento, se demostrará que el elemento transnacional requiere del fortalecimiento de estrategias de seguridad exterior, mediante elementos determinantes como la

---

otros. UNODC, "Delincuencia Organizada Transnacional: la economía ilegal mundializada", publicación disponible en <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

<sup>2</sup> La Evaluación Anual de Amenazas de la Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos (2022) indica que "en algunas partes de México, las Organizaciones Criminales Transnacionales utilizan miles de millones de dólares de ganancias de las drogas para intimidar a políticos e influir en elecciones, así como para reclutar y armar a combatientes capaces de confrontar directamente a las fuerzas de seguridad del Gobierno. Oficina del Director Nacional de Inteligencia, "Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community", febrero 2022, p.24.

generación de inteligencia, mayor cooperación internacional y la proyección de los intereses nacionales en el extranjero.

En el Gobierno mexicano, las funciones de recopilación de inteligencia para la seguridad son desarrolladas de manera independiente por las áreas de inteligencia de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), Marina Armada de México (SEMAR), Hacienda y Crédito Público (SHCP), y Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), así como de la Fiscalía General de la República (FGR).

El Centro Nacional de Inteligencia (CNI)<sup>3</sup>, como órgano administrativo desconcentrado de la SSPC, es la agencia encargada de coordinar y generar las funciones de inteligencia para la seguridad nacional del Estado mexicano. De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional<sup>4</sup>, entre las funciones de CNI se encuentra la de elaborar los lineamientos generales del plan estratégico incluido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la Agenda Nacional de Riesgos (ANR).

Sin embargo, un reportaje publicado el 26 de mayo de 2013 por la revista *Contralínea*<sup>5</sup>, señala que de entre seis coordinaciones generales y 23 direcciones, el entonces CISEN sólo contaba con una Dirección de Asuntos Internacionales. Lo anterior sugiere que la atención de temas nacionales absorbe el mayor número de recursos humanos, materiales y económicos con los que contaba la institución. De esta manera, el seguimiento de riesgos y amenazas a la seguridad nacional provenientes del exterior queda supeditado a los intereses nacionales dentro del territorio.

Como se abordará en los siguientes capítulos, los retos que enfrenta el país ante los constantes cambios y amenazas presentes en el Sistema Internacional requieren de la creación de un organismo dedicado exclusivamente a la producción de inteligencia exterior, con atención a temas de delincuencia organizada, política económica, desarrollo comercial y humano, crisis políticas y

---

<sup>3</sup> Antes Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), 1989-2019.

<sup>4</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31/ene/2005, última actualización 20 de mayo de 2021.

<sup>5</sup> Badillo Miguel, "Cisen: los 39 altos mandos y sus onerosos salarios", *Contralínea*, México, 26 de mayo de 2013, en: [http://www.contralinea.com.mx/archivo-  
revista/index.php/2013/05/26/cisen-los-39-altos-mandos-sus-onerosos-salarios/](http://www.contralinea.com.mx/archivo-<br/>revista/index.php/2013/05/26/cisen-los-39-altos-mandos-sus-onerosos-salarios/) (página consultada el 9 de abril de 2020)

sociales, contingencias sanitarias, así como desarrollo de nuevas tecnologías, entre otros.

## **Justificación**

El sistema de inteligencia mexicano requiere de una agencia con objetivos, prioridades y recursos independientes, que fortalezca la recolección, procesamiento y diseminación de productos de inteligencia desde el exterior, con la intención de impulsar y respaldar los intereses nacionales dentro y fuera del territorio mexicano.

El planteamiento de una propuesta para crear el Servicio de Inteligencia Exterior Mexicano pretende abonar a las estrategias gubernamentales existentes para salvaguardar la seguridad nacional del país. Esta investigación hace énfasis en el análisis a la política mexicana en la materia y las experiencias de servicios de inteligencia exterior de otros países en beneficio de la seguridad y estabilidad de sus territorios, frente a sus respectivas amenazas<sup>6</sup>.

La internacionalización de los fenómenos desestabilizadores globales como las crisis económicas, pandemias, la migración descontrolada, entre otros, amerita la canalización de esfuerzos gubernamentales para identificar y atender el origen de los mismos, principalmente cuando tales fenómenos se generan o tienen repercusiones en zonas de influencia geopolítica para México, como es el caso de Centroamérica. El Gobierno mexicano podría disminuir los impactos negativos si consigue su control antes de que se reflejen el espectro nacional.

Para estos fines, se considera de interés especial el planteamiento de un servicio de inteligencia exterior que cuente con una estructura orgánica independiente, un despliegue amplio en el extranjero y el establecimiento de prioridades específicas y distintas a la visión nacional.

El terrorismo, la migración irregular, la delincuencia organizada y el cambio climático, son fenómenos comunes en diferentes países del sistema

---

<sup>6</sup> Se abordarán eventos relacionados con la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos y su combate al terrorismo islámico; el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR) de Rusia y sus funciones de contrainteligencia; y el Servicio Secreto de Inteligencia (SIS/MOSSAD) de Israel y sus acciones de defensa contra Irán; entre otras funciones prioritarias de cada una de éstas.

internacional. La corresponsabilidad, junto con la interdependencia y la cooperación internacional vuelven necesario el desarrollo de una agencia mexicana que permita la neutralización y/o prevención de ese tipo de amenazas a la integridad del Estado, mediante la difusión de inteligencia exterior que facilite la toma de decisiones en la materia.

Al respecto, el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF)<sup>7</sup> en Suiza, identifica la inteligencia exterior como elemento prioritario de advertencia en temas de seguridad exterior. Señala además que el mantenimiento de la seguridad exterior requiere “conocimiento de riesgos, peligros y amenazas, así como de oportunidades y probabilidad de ocurrencia de algunos eventos y resultados, por lo que se requiere información sobre intenciones, capacidades y actividades de poderes extranjeros que representan un riesgo potencial o amenaza al Estado y a sus intereses fuera del país”<sup>8</sup>.

De acuerdo con DCAF, algunas de las tareas que debe realizar un servicio de inteligencia exterior son<sup>9</sup>:

- Respalda la política de seguridad y la política exterior.
- Detectar actividades en el extranjero que amenacen la seguridad nacional y sus intereses.
- Respalda la planeación en defensa.
- Apoyar operaciones militares.
- Generar inteligencia económica.
- Apoyar en el monitoreo de Tratados y Acuerdos internacionales.

Por lo dicho, el Servicio de Inteligencia Exterior Mexicano formaría parte esencial de la estrategia de seguridad nacional y contaría con aportaciones estratégicas transnacionales de alto valor para las políticas de seguridad en el territorio. Un

---

<sup>7</sup> DCAF es una fundación promovida por el Gobierno de Suiza que cuenta con la participación de 30 países miembros. Trabaja con gobiernos, parlamentos, instituciones de justicia y seguridad, sociedad civil, medios de comunicación e instituciones de supervisión independiente, mediante asesorías, asistencia práctica y capacitación, entre otros, para promover políticas públicas transparentes y responsables, en materia de seguridad.

<sup>8</sup> DCAF Intelligence Working Group. “*Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner’s view*”, Ginebra, 2003. p. 13

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 24-28.

Servicio de este tipo debe contar con dos ejes rectores: expandir los intereses nacionales hacia el extranjero, y prevenir riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional provenientes del exterior.

### **Marco teórico**

La necesidad de un Servicio de Inteligencia Exterior para la Seguridad Nacional se basa en una hipótesis desarrollada durante el presente documento que sugiere que algunos de los principales riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional de México provienen del exterior o podrían neutralizarse desde éste. La influencia de los distintos actores (estatales y no estatales) que convergen en el sistema internacional cuestiona el alcance territorial de los intereses nacionales.

Para los fines de este trabajo de investigación, la Seguridad Nacional se entiende como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano<sup>10</sup>.

La recolección, procesamiento y análisis de información para elaborar productos de inteligencia que permitan a los tomadores de decisiones contar con la mayor cantidad de información útil proveniente de fuentes extranjeras, y que sirvan a la estabilidad y permanencia del Estado, requiere de la creación de un Servicio de Inteligencia Exterior con la capacidad económica y operativa suficiente para ello.

Hasta el momento del desarrollo de este documento, no existe el proyecto ni propuesta formal o en discusión de un servicio de inteligencia de este tipo en México. Las funciones de inteligencia exterior son realizadas parcialmente por el Centro Nacional de Inteligencia y las demás instituciones de seguridad nacional.

Sin embargo, como se estableció en la justificación de este trabajo, expertos en seguridad internacional señalan que las agencias de inteligencia exterior deben administrarse de manera independiente a las de inteligencia interior o doméstica,

---

<sup>10</sup> *Ley de Seguridad Nacional*, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 31 de enero de 2005, última actualización 20 de mayo de 2021, artículo 3.

para evitar la intervención de intereses políticos en el correcto desarrollo de sus funciones.

La presente tesis hace referencia a la comprobación de la teoría neorrealista<sup>11</sup>, la cual asegura que el comportamiento de las naciones está regulado por su posición dentro del Sistema Internacional, con lo que destaca la importancia de la coyuntura internacional en el desarrollo del Estado-Nación.

El neorrealismo o realismo estructural refiere a la anarquía como elemento predominante en el Sistema Internacional y considera que las distintas capacidades de los Estados determinan su posición (de ventaja o desventaja) con respecto a los demás. Esta teoría además utiliza la conceptualización de sistemas y subsistemas para explicar las relaciones entre los miembros del Sistema Internacional a partir de los poderes hegemónicos que prevalezcan<sup>12</sup>.

En la visión del sistema anárquico, la teoría neorrealista refiere que cada Estado tiene que sobrevivir por sus propios medios y en defensa de sus intereses particulares, de acuerdo con las características o normas del sistema o estructura a la que pertenezca. En este sentido, la anarquía no es considerada como caos sino como ausencia de jerarquía, la cual sería sustituida por el orden que el Estado hegemónico condiciona mediante un balance de poder<sup>13</sup>.

La esencia de esta teoría señala que “los Estados son competitivos y en perpetua búsqueda de imponerse a todos los demás, lo que necesariamente conduce a situaciones de conflicto que puede tornarse en violento y muy destructivo”<sup>14</sup>.

Por su parte, la teoría de la interdependencia de las naciones<sup>15</sup>, sugiere que la toma de decisiones en un país genera un impacto en otros con los que mantenga una relación compleja, ya sea en materia política, económica o social. De esta manera, la afectación que el Estado mexicano pueda recibir como resultado de

---

<sup>11</sup> Desarrollada por Kenneth Neal Waltz, también denominada como “realismo estructural”. Una de las principales obras en las que explica su conceptualización es *“Theory of International Politics”*, McGraw Hill, Nueva York, 1979.

<sup>12</sup> Vega Castellanos Carlos Germán. “El neorrealismo según Waltz y el caso en análisis” en “Relaciones Ecuador-Estados Unidos y el FOL de Manta”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, 2011, pp. 11-17.

<sup>13</sup> *Idem*

<sup>14</sup> *Idem*

<sup>15</sup> Desarrollada por Robert O. Keohane y Joseph Nye en su texto *“Power and Interdependence: World Politics in Transition”*, Little Brown & Co, Boston, 1977.

la toma de decisiones en otros países genera la necesidad de contar con un Servicio de Inteligencia Exterior que prevea y minimice tales efectos en la Seguridad Nacional del territorio.

Robert O. Keohane y Joseph Nye consideran que “el Estado es un actor que obedece a múltiples influencias, internas y externas y que las relaciones entre lo doméstico y lo internacional se producen hasta el punto en que ambos campos se entrecruzan, desapareciendo cualquier tipo de jerarquía o de claridad en las diferencias entre ellas”<sup>16</sup>.

Esta teoría identifica a la cooperación entre los Estados como elemento principal para entender las relaciones en el Sistema Internacional, y en un intento de analizar los conflictos internacionales sugiere que los gobiernos democráticos tienen mayor preferencia al estado de paz entre las naciones. Asimismo, Keohane indica que los estados fuertes comúnmente alcanzan sus objetivos sin llegar al conflicto armado, caso contrario a los estados débiles que tienden más a la guerra<sup>17</sup>.

Lo anterior podría explicarse a partir de un mayor número de capacidades y recursos utilizables como medios de influencia para ejercer su poder frente a los Estados más débiles, y con ello hacer que prevalezcan sus intereses. Al respecto, esta teoría sugiere que “la interdependencia promueve la paz al multiplicar las relaciones entre Estados y las consecuentes oportunidades de entendimiento mutuo”<sup>18</sup>.

No obstante, la interdependencia implica que la toma de decisiones de un Estado tenga un efecto secundario en otro, por lo que es importante considerar los intereses de otras naciones que pudieran afectarse. Lo anterior representa un riesgo para el desarrollo de un país toda vez que “depender de otro u otros altera la racionalidad del funcionamiento interno de un Estado”<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Vega Castellanos Carlos Germán. “La interdependencia compleja, Keohane y Nye” en “Relaciones Ecuador-Estados Unidos y el FOL de Manta”, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, 2011, pp. 23-29.

<sup>17</sup> *Idem*

<sup>18</sup> *Idem*

<sup>19</sup> *Idem*

Los procesos de cooperación internacional e integración regional han promovido vinculación e interdependencia entre los Estados, lo cual influye en el ámbito nacional de los Estados parte, como es el caso del Tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), el cual generó un compromiso regional para impulsar políticas económicas similares; o el proceso de integración de la Unión Europea, que derivó en políticas comunes para todos los integrantes. Sin embargo, como lo señala Keohane, la interdependencia es desigual, debido a que una de las partes siempre gana más de la relación.

En el marco de la teoría neorrealista, Kenneth Waltz desarrolló tres niveles de análisis, llamados “imágenes”, para explicar el conflicto entre las naciones<sup>20</sup>, que son aplicables a la atención de fenómenos transnacionales como la delincuencia organizada, terrorismo y cambio climático, entre otros.

El primer nivel es el individual. Waltz planteaba que la causa de la guerra se encontraba en la naturaleza humana<sup>21</sup>; en ese sentido, el problema del narcotráfico en México podría entenderse que surge de la decisión de los líderes de las organizaciones criminales por involucrarse en actividades de este tipo.

El segundo nivel es el estatal. Waltz argumentó que los países iban a la guerra motivados por necesidades e intereses internos<sup>22</sup>; continuando con el ejemplo del narcotráfico, las características del Estado mexicano serían las que facilitan y promueven el tráfico de droga en el país.

El tercer nivel es el sistémico (o anarquía internacional)<sup>23</sup>. El autor asegura que los Estados van a la guerra debido a la naturaleza anárquica del sistema internacional, indicando que “un Estado usará la fuerza para conseguir sus objetivos si después de evaluar las posibilidades de éxito, da más valor a esos objetivos que al placer de la paz”<sup>24</sup>. Asimismo, advierte que cualquier Estado podría hacer uso de la fuerza en cualquier momento para implementar sus

---

<sup>20</sup> Waltz Kenneth N, “*Man, the State and War: A theoretical analysis*”. Universidad de Columbia, Nueva York, 2001, p IX.

<sup>21</sup> *Ibidem* pp. 16-41

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 80-123.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 159-186.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 160

políticas, con lo cual todos los Estados deben estar preparados constantemente contraatacar o pagar el precio de la debilidad.

En esa visión, Waltz indica que “los requerimientos de acciones del Estado son impuestos por las circunstancias en la que todos los Estados coexisten”<sup>25</sup>. Con base en ello se advierte que el mantenimiento del tráfico de droga en México y la violencia que conlleva, se deben en gran medida a su posición geopolítica ubicada entre uno de los países con mayor consumo de droga, potencia mundial y mayor socio comercial (Estados Unidos), y la región de mayor producción y distribución de cocaína (Sudamérica).

En este sentido un Servicio de Inteligencia Exterior Mexicano fortalecería el posicionamiento e influencia transnacional del Estado en el nivel de análisis sistémico de Kenneth Waltz, lo cual impactaría positivamente los niveles estatal e individual de la estructura nacional.

Con el respaldo de dicha institución, los tomadores de decisiones podrían anticiparse a los impactos negativos que pudiera recibir el Estado mexicano desde fuera de su territorio o promover circunstancias óptimas en el exterior para la implementación de estrategias favorables para el país.

Dentro del sistema internacional, la interdependencia es entendida como el nivel de afectación que exhibe un actor frente a los otros cuando actúa de una u otra forma<sup>26</sup>. Ese nivel de afectación depende del grado de poder e influencia que el actor en cuestión posea.

La economía, seguridad y política de México son altamente vulnerables a las alteraciones que se generen en el contexto internacional, por lo que se considera necesaria la creación de un Servicio de Inteligencia Exterior para la Seguridad Nacional que permita fortalecer la seguridad interna y expandir la zona de influencia del país hacia los territorios extranjeros en los que se tenga un interés estratégico.

---

<sup>25</sup> *Idem*.

<sup>26</sup> Schiavon Jorge, *“Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI, Interpretaciones críticas desde México”*. Editorial CIDE, México, 2014.

## **Hipótesis principal**

El desarrollo de inteligencia exterior para el Estado mexicano permitirá una mejor anticipación y gestión de los riesgos y amenazas globales que impactan la seguridad interior, como la delincuencia organizada, emergencias sanitarias, crisis económicas y flujos migratorios descontrolados, mediante el seguimiento puntual de esos fenómenos, desde su origen y evolución en territorios extranjeros, lo que otorgará una ventaja estratégica al Gobierno mexicano para preparar políticas de seguridad que no sólo sean reactivas sino preventivas e integrales, con un enfoque transnacional que aspire a promover incluso estrategias regionales de seguridad, todo ello en beneficio de la seguridad interior del país. Tales funciones deben ser desarrolladas por un Servicio de Inteligencia Exterior, con recursos y un marco legal propio que permita su pleno desempeño como agencia civil en el extranjero, y funja como el encargado de establecer objetivos de seguridad exterior; con prioridades y metas independientes a la seguridad interna, pero con plena coordinación gubernamental para el seguimiento de los objetivos e intereses nacionales.

## **Objetivo principal**

Explicar los beneficios de la producción de inteligencia exterior, en la defensa y promoción de los intereses nacionales de México desde el extranjero, para analizar las ventajas que ese tipo de información tendría en las estrategias de seguridad del país, y proponer la creación de un servicio de inteligencia exterior mexicano que atienda esas necesidades.

## **Objetivos secundarios**

- Describir de manera general los enfoques de seguridad nacional que prevalecen en América, Europa y Asia, destacando el enfoque transnacional en algunos de éstos, y explicar el valor de la inteligencia como parte esencial del aparato de seguridad de un Estado; para establecer un marco referencial que sirva como punto de comparación con los esfuerzos que se realizan en México, e identificar elementos aplicables a la estrategia de seguridad nacional del país.

- Describir algunas de las principales operaciones de los servicios de inteligencia exterior más reconocidos en la comunidad internacional, para evaluar sus beneficios en la consecución de objetivos nacionales de sus respectivos países, y explicar sus actividades a partir del reconocimiento del origen, o desarrollo, en el extranjero, de oportunidades y amenazas para la seguridad nacional de sus estados.
- Describir el marco político y legislativo que regula las actividades de seguridad nacional en México, y establece la estrategia y objetivos nacionales en la materia, para analizar el valor que se le ha otorgado a la generación de inteligencia en la preservación del Estado mexicano durante el S.XXI, y determinar la viabilidad de integrar a un servicio de inteligencia exterior en la estructura gubernamental configurada hasta el momento para esos fines.

## **Metodología**

El presente trabajo académico se estructurará a partir de una investigación cualitativa que buscará profundizar en la importancia de la inteligencia exterior para la defensa y promoción de los intereses nacionales de México.

A partir del método deductivo, se presentarán los planteamientos establecidos por la teoría neorrealista de Kenneth Waltz, y el principio de interdependencia entre las naciones, de Robert O. Keohane y Joseph Nye, con la finalidad de explicar la influencia del espectro internacional en la seguridad interna de un país, y definir la importancia de contar con un servicio de inteligencia exterior mexicano.

En primera instancia se consultarán estudios académicos y profesionales, así como estrategias nacionales de algunos gobiernos, sobre la conceptualización de la seguridad nacional desde los distintos enfoques que prevalecen en el sistema internacional, con la intención de demostrar que las políticas de seguridad en cada país están planteadas a partir de sus características, objetivos nacionales y su valor geopolítico regional.

A partir de ello, se consultarán estudios especializados y expertos en inteligencia, como Rafael Jiménez Villalonga, ex funcionario del Centro Nacional de Inteligencia de España, para determinar el valor que se le otorga a esa disciplina, dentro de las estrategias de seguridad nacional.

En este sentido, posteriormente se consultarán eventos reales en los que hayan intervenido agencias de inteligencia exterior para defender los intereses nacionales de sus respectivos países en el extranjero. Ello permitirá demostrar el beneficio de la generación de inteligencia exterior, en la consecución de objetivos nacionales y la defensa del Estado.

Finalmente, se verificará el marco legal y conceptual de la seguridad nacional y la inteligencia en México, establecidos en documentos estratégicos como la Ley de Seguridad Nacional, para referir el soporte que un Servicio de Inteligencia Exterior brindaría a la consecución de los planes nacionales de desarrollo.

## Introducción

Como se establece en la teoría neorrealista de Kenneth N. Waltz y se demuestra en el presente trabajo de investigación, las necesidades e intereses de seguridad nacional dependen de las características y valor geopolítico que cada país tiene dentro del sistema internacional. Es así, que potencias como Estados Unidos, China, y algunos líderes regionales como Rusia, Inglaterra e Israel, tienen la necesidad de impulsar y defender intereses específicos en el exterior.

El crecimiento de sus economías y la búsqueda de objetivos políticos, sociales y culturales transnacionales, han estimulado el principio de interdependencia explicado por Robert O. Keohane y Joseph Nye, por lo que podemos determinar que, a mayor expansión de intereses, mayor es la vulnerabilidad ante fenómenos globales.

Sin embargo, no sólo las potencias y poderes regionales o locales son estructuras políticas expuestas a la influencia internacional. Como lo determinan Keohane y Nye<sup>27</sup>, la interdependencia impacta por igual en las partes involucradas, lo que conlleva afectaciones/beneficios también para los socios de esos poderes.

En materia de seguridad, las amenazas surgidas en el Siglo XXI han requerido una transversalidad de esfuerzos en la comunidad internacional para minimizar su impacto. La agenda de seguridad global incluye temas como delincuencia organizada, cambio climático, terrorismo, desnuclearización, seguridad alimentaria, emergencias sanitarias y ciberseguridad, mismos que tienen su impacto correspondiente en todo el sistema internacional.

México no es ajeno a las afectaciones generadas por esas amenazas. No obstante, el enfoque gubernamental de seguridad nacional se ha mantenido de manera prioritaria a un nivel de política interna, sin profundizar en el desarrollo de una estrategia que fortalezca el enfoque internacional que los fenómenos disruptivos del Siglo XXI demuestran.

---

<sup>27</sup> Keohane, Robert O. y Nye, Joseph, *“Power and Interdependence: World Politics in Transition”*, Little Brown & Co, Boston, 1977.

La inteligencia para la seguridad nacional debería ser la herramienta fundamental para una estrategia con ese alcance; destacando la prevención y anticipación, como objetivos prioritarios. Particularmente, el fortalecimiento de la inteligencia exterior respaldaría decisiones ejecutivas sobre la interacción de México con la comunidad internacional, así como en la defensa y permanencia del Estado frente a fenómenos y amenazas originadas en el extranjero.

Entre las diferentes clasificaciones de los servicios de inteligencia en el mundo, se puede diferenciar entre los que operan a nivel interior y los que se desempeñan en el exterior. Estos últimos, comúnmente son relacionados con actividades de espionaje y operaciones clandestinas. Sin embargo, su estructura depende de una profesionalización destacable en temas de interés nacional que permitan asegurar la permanencia de sus respectivos Estados-nación.

Esos servicios de inteligencia tienen claro que la defensa de sus intereses en el exterior, reforzará la defensa de sus intereses en el interior, por lo que se involucran de manera activa en el desarrollo de la realidad internacional, manejando información privilegiada obtenida fuera de su territorio nacional.

A pesar de su papel como líder regional en América Latina, México no cuenta con un servicio de inteligencia exterior, e incluso, el concepto de inteligencia para la Seguridad Nacional no cuenta con la claridad y difusión necesarias para generar una cultura de seguridad que permita formar y profesionalizar el concepto de inteligencia como eje rector de las políticas en la materia.

La inmersión de México en las dinámicas y fluctuaciones del sistema internacional, requieren un compromiso mayor para el entendimiento y participación gubernamental en los distintos fenómenos globales que pudieran tener efectos negativos al interior del país. Asimismo, el desarrollo de México requiere de un impulso activo de los intereses nacionales desde el extranjero, que permita potencializar las características y recursos del territorio nacional y su población.

Es así que el capítulo I de esta investigación aborda los distintos enfoques de seguridad nacional en el mundo, con énfasis en las visiones regionales para Europa, Asia y América; en tanto que, en el capítulo II se establece la relevancia de la inteligencia (operativa, táctica y estratégica) para la seguridad nacional,

exponiendo además la estructura de las comunidades de inteligencia de los países más desarrollados en la materia.

Por su parte, el capítulo III hace referencia a operaciones desarrolladas por servicios de inteligencia exterior en el mundo, en las que se consiguieron asegurar efectivamente objetivos de interés nacional.

El capítulo IV muestra un panorama sobre las amenazas transnacionales del S. XXI, mediante el análisis de estudios globales y regionales de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA); para finalizar en el capítulo V con un marco referencial de las estrategias de seguridad nacional e inteligencia en las últimas cuatro administraciones federales en México, destacando los primeros esfuerzos para la evolución de estos elementos en el Sistema de Seguridad Nacional y el Sistema Nacional de Inteligencia.

## **Capítulo I. La seguridad nacional en el mundo contemporáneo**

El concepto de seguridad nacional en el mundo tiene el objetivo común de asegurar la permanencia del Estado. No obstante, existen diversos enfoques que atienden las necesidades, recursos y características específicas de cada país o región; destacando entre la mayoría de los países fuera de América Latina, un enfoque transnacional que reconoce la necesidad de defender y promover sus intereses desde el exterior, con instituciones de seguridad facultadas para ello, como sus servicios de inteligencia exterior, lo cual representa una visión distinta a la manera en que México ha configurado sus estrategias de seguridad, ya que históricamente ha prevalecido un enfoque hacia el interior, con políticas dirigidas a la atención de riesgos que ya están presentes en territorio nacional. Una proyección de intereses nacionales en el extranjero ofrecería a México alternativas a la solución de conflictos internos, con la oportunidad de reducir las posibles afectaciones de amenazas globales o regionales dentro del país.

### **1.1 Seguridad nacional. Un objetivo, diversos enfoques.**

La seguridad nacional en el mundo se entiende a partir de la conformación de los Estados-Nación, establecidos desde la firma del Tratado de Westfalia (1648) en Europa, hasta los procesos de independencia en el Continente Americano (S. XVIII y XIX) y la descolonización de Asia y África (S. XX), todo ello con la determinación de intereses nacionales específicos para cada sociedad.

La diferencia de recursos y capacidades entre los nuevos Estados, derivó en la consideración de distintos enfoques y estrategias políticas que aseguraran su supervivencia como actor independiente, pero además como parte del sistema internacional contemporáneo.

Es así que los sistemas de seguridad nacional se conformaron como parte esencial de la estructura política de las nuevas entidades, fijando necesidades particulares en cada etapa de su desarrollo como sociedad, pero con un objetivo común que considera de manera permanente la protección de los elementos constitutivos del Estado: población, territorio y gobierno (soberanía).

Con la evolución del sistema internacional a finales del S.XX, tras el fin de los enfrentamientos militares a gran escala<sup>28</sup>; el desarrollo de nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)<sup>29</sup>; y el impulso de procesos de integración regional mediante la consolidación de bloques económicos, políticos y sociales<sup>30</sup>, se establecieron nuevas alianzas estratégicas a nivel global, y se diversificaron las amenazas provenientes de actores no estatales.

Entre estas últimas, destaca la evolución de la delincuencia organizada y el terrorismo por su amplio alcance transnacional, derivado de las nuevas condiciones globales, que permitieron expandir su influencia e incrementar su nivel de riesgo.

De forma similar, las amenazas sanitarias y climáticas presentan actualmente un impacto a mayor escala, derivado de la interconexión entre las sociedades y economías a nivel mundial. Prueba de ello fue la expansión de contagios por el coronavirus COVID-19, iniciados en Wuhan, China (diciembre 2019), y considerada pandemia global en poco más de dos meses.

Por otro lado, las empresas transnacionales se configuran ahora como elementos clave en las políticas públicas de los países en los que se establecen, por su nivel de penetración en el desarrollo económico nacional, y su capacidad de influencia en el cabildeo para el impulso de estrategias gubernamentales de política económica y hacendaria.

Es así que, a pesar de la conformación de Estados independientes, el sistema internacional promovió de manera paralela el desarrollo de interdependencia entre las sociedades. Sin embargo, el enfoque de la seguridad nacional en los

---

<sup>28</sup> Tras la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y el fin de la Guerra Fría (1947-1991), el riesgo de enfrentamientos de tipo militar a gran escala quedó disminuido a tensiones políticas y sanciones comerciales. La amenaza de una guerra nuclear limita las intenciones bélicas de los Estados.

<sup>29</sup> Referidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como un conjunto diverso de herramientas y recursos tecnológicos que incluyen computadoras, el internet, tecnologías de transmisión pública en vivo, tecnologías de difusión grabadas, y la telefonía. Glosario del Portal de Aprendizaje de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO), disponible en <https://learningportal.iiep.unesco.org/es/glossary/t>. Su desarrollo facilitó la comunicación global pero generó diversas vulnerabilidades.

<sup>30</sup> En referencia a la consolidación de la Unión Europea (1993) y el fortalecimiento de bloques económicos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN -1992), y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC -1989).

países de cada región ha evolucionado en apego a las características, necesidades, intereses, capacidades, y valor geopolítico de sus territorios y sociedades, con riesgos y amenazas particulares para las estrategias de desarrollo de cada uno de éstos.

A causa de lo anterior, mientras Estados Unidos hace uso de sus fuerzas de seguridad y capacidad financiera para defender sus intereses y posición como potencia hegemónica; la Comunidad Europea como bloque se enfoca en el mantenimiento de la paz y manejo de conflictos internacionales para evitar nuevos enfrentamientos.

Por otra parte, el enfoque de China se concentra en utilizar su desarrollo económico como parte esencial de su estrategia de seguridad, considerando la fortaleza y alcance de su economía como un elemento de influencia a nivel global.

Esos rasgos ya señalados, permiten visualizar el contraste de enfoques que existen sobre la seguridad nacional, dependiendo de la región, características y valor geopolítico de un país. Por ello, se decidió abordar las políticas y estrategias más representativas por su alcance e influencia en los demás países de una determinada región.

A pesar de la gran diversidad de enfoques, objetivos e intereses nacionales en el mundo, existen fuerzas que pueden influir o dirigir las actividades de las naciones, y en lo que respecta al Continente Europeo, se analizarán las acciones de la Unión Europea como un bloque de integración y se presentará el marco legal en seguridad comunitaria que han alcanzado.

En el apartado de Asia, se abordará la influencia regional de China con el desarrollo de su economía como principal herramienta de defensa y promoción de sus intereses nacionales; mientras que, en América se profundizará en la influencia que tiene Estados Unidos en las estrategias de seguridad para América Latina, no sólo por sus exigencias como potencia hegemónica, sino por la atracción de amenazas extra-regionales que impactan a los demás países de esa zona geográfica.

El desarrollo del presente trabajo de investigación demuestra la falta de un concepto universal sobre la Seguridad Nacional, aplicable a cualquier país. Como se explica en este apartado, los intereses nacionales que defiende dicho concepto se presentan en función de las características específicas de cada Estado.

De acuerdo con la Fundación *Heritage*, la Seguridad Nacional se refiere a la salvaguarda de una nación como un todo. Su máxima prioridad es proteger a la nación y su sociedad de ataques y otros peligros exteriores<sup>31</sup>. De esta forma, se muestra la naturaleza subjetiva y cambiante de la definición de Seguridad Nacional, que se detallará a continuación.

## **1.2 Seguridad Nacional de la Unión Europea.**

Como parte de su proceso de integración, la Unión Europea (UE) cuenta con una política exterior y de seguridad comunitaria que impulsa y defiende los intereses del bloque a nivel internacional. Sin embargo, el apego de los países miembros a estos lineamientos, no condiciona ni compromete los intereses nacionales individuales de cada Estado<sup>32</sup>.

El deterioro de la sociedad europea y su territorio durante las guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945), y la amenaza constante de un enfrentamiento nuclear durante la Guerra Fría (1947-1991), generaron que el objetivo principal de su política exterior y de seguridad, fuera la resolución de conflictos con herramientas como la diplomacia y el respeto a las normas internacionales.

Además, la desventaja de los países europeos frente al ascenso de Estados Unidos como potencia hegemónica en el orden mundial de esa época, provocó que la recuperación económica del bloque, la ayuda humanitaria y la cooperación fueran elementos clave en la estrategia de desarrollo europeo.

---

<sup>31</sup> Holmes, Kim R. "What is National Security?", The Heritage Foundation, 2014. Disponible en <https://www.heritage.org/military-strength-essays/2015-essays/what-national-security>

<sup>32</sup> Este nivel de autonomía quedó evidenciado con la consolidación del proceso de separación del Reino Unido (Brexit) el 31/01/2020, luego de privilegiar los intereses nacionales ante la estrategia comunitaria.

De esta forma, la Comisión Europea establece que la política exterior y de seguridad de la Unión “permite a los Estados miembros hablar y actuar al unísono en la escena internacional y abordar los desafíos que no pueden resolver por sí solos, garantizando así la seguridad y la prosperidad de sus ciudadanos”<sup>33</sup>.

La estrategia de seguridad de la UE se encuentra establecida en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Sus lineamientos dirigen las acciones del bloque para asegurar su supervivencia, y determinan los objetivos comunes para proteger y promover sus intereses desde y hacia el extranjero<sup>34</sup>.

El enfoque europeo representa la naturaleza transnacional de la comunidad global en el siglo XXI. Privilegia de esta forma la cooperación internacional, defiende la democracia y promueve el desarrollo conjunto para mejorar las condiciones socio económicas del sistema internacional. Como lo explica la teoría de interdependencia de Robert O. Keohane y Joseph Nye, la cooperación es vista por los Estados como rasgo primordial para mantener relaciones de paz. No obstante, la interdependencia tan cercana se vuelve en integración y por lo tanto influye en la estructura interior de los países miembros, lo que podría provocar afectaciones a sus intereses particulares.

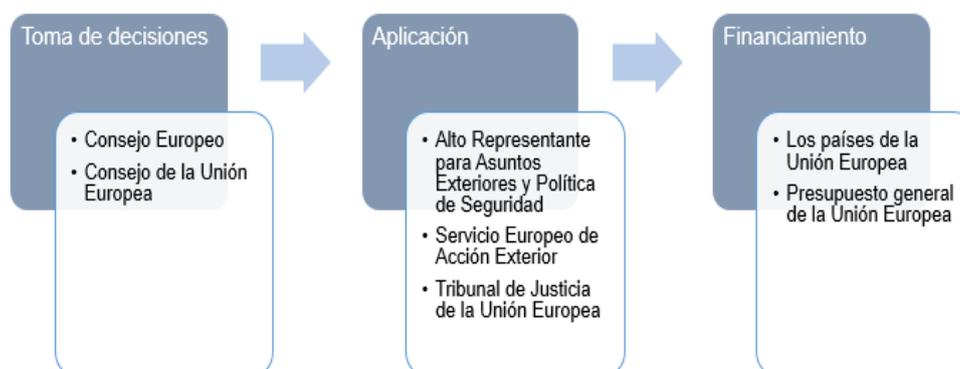
---

<sup>33</sup> “*Política exterior y de seguridad*”, publicación de la Comisión Europea, 17 de septiembre de 2019, en [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/NA0219347ESN.es%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/NA0219347ESN.es%20(1).pdf)

<sup>34</sup> “*Política exterior y de seguridad de la Unión Europea*”, sitio oficial sobre leyes de la Unión Europea, manejada por la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (EUR-LEX), en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legisum:ai0025>

## 1.2.1 Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)

**Figura 1. Esquema de operación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea**



*Fuente: Elaboración propia con información de EUR-Lex (“Política exterior y de seguridad de la Unión Europea”, sitio oficial sobre leyes de la Unión Europea, manejada por la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (EUR-LEX)).*

Como se puede observar en la figura 1, todos los países miembros de la Unión Europea participan en el proceso de operación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que es aplicada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, quien además se desempeña como Vicepresidente de la Comisión Europea, con el respaldo del Servicio Europeo de Acción Exterior (servicio diplomático de la Unión).

Como todas las políticas del bloque comunitario, sus acciones son guiadas por los “principios estructurales de paz, democracia, Estado de Derecho, derechos humanos y libertades fundamentales”. Su objetivo es “afianzar la estabilidad de la Unión, reforzar la seguridad y la defensa, y enfrentar los desafíos de la migración irregular, el cambio climático, el terrorismo y la seguridad energética”<sup>35</sup>.

La estrategia global de la Unión Europea (UE) establece cinco prioridades<sup>36</sup>:

- Seguridad de la Unión Europea;

<sup>35</sup> “Política exterior y de seguridad”, publicación de la Comisión Europea, 17 de septiembre de 2019, en [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/NA0219347ESN.es%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/NA0219347ESN.es%20(1).pdf)

<sup>36</sup> *Idem*.

- Resiliencia estatal y social;
- Enfoque integrado frente a los conflictos y crisis;
- Órdenes regionales de cooperación; y
- Gobernanza mundial para el S. XXI

Por lo menos hasta 2019, las principales acciones de la UE para la resolución de conflictos internacionales se concentran en la crisis siria, con aportaciones acumuladas de más de 11 millones de euros para la población civil; el respaldo al proceso de paz en Medio Oriente, con su intervención en el conflicto entre Palestina e Israel; y su participación en el programa nuclear iraní, para intentar evitar el posible enriquecimiento desproporcionado de uranio entre actores hostiles<sup>37</sup>.

Además, el bloque comunitario se ha especializado en el desarrollo de misiones civiles y operaciones militares en el extranjero, para fortalecer los procesos de paz en zonas de conflicto; ofrecer capacitación a fuerzas de seguridad; mejorar la recuperación de los Estados tras un conflicto; y combatir la piratería en África. Esto último, como estrategia de seguridad para las rutas comerciales marítimas hacia el Continente Europeo.

### **1.2.2 Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)**

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es la política de seguridad y defensa de la Unión Europea (UE) y forma parte integrante de la política exterior del bloque comunitario (Política Exterior y de Seguridad Común –PESC-).

La PCSD ofrece un marco legislativo para los aspectos militares y de defensa de la UE y surgió de la firma del Tratado de Lisboa<sup>38</sup> (2009); sustituyó la Política

---

<sup>37</sup> *Idem*

<sup>38</sup> El Tratado de Lisboa actualizó las bases constitutivas para la conformación de la Unión Europea. Confirió nuevas competencias al Parlamento Europeo para que, junto con el Consejo de Ministros, definiera y supervisara el proceder y finanzas de la UE. El Tratado amplió las competencias legislativas del Parlamento a más de 40 nuevos ámbitos, entre los que se encuentra el apartado de Seguridad y Justicia.

Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y tiene como objetivo principal el establecimiento de una capacidad de defensa común europea.

Principales aspectos de la PCSD<sup>39</sup>:

- “Los países integrantes deben poner las capacidades civiles y militares a disposición de la UE para aplicar la PCSD”.
- “Las operaciones de defensa común deben contar con la aprobación unánime del Consejo Europeo”.
- “La PCSD no afecta el carácter específico de la política de seguridad y defensa de los países de la UE y respeta las obligaciones adquiridas de manera unilateral con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)”.
- “Los países de la UE deben tomar medidas para mejorar sus capacidades militares. El organismo encargado de apoyar esta medida es la Agencia Europea de Defensa (AED) a través del modelo de Cooperación Estructurada Permanente en Defensa (CEP)”.
- “La UE puede utilizar medios civiles y militares ajenos al bloque comunitario para el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. La PCSD definió los seis tipos de misiones en los que participa la Comunidad”:
  - “Misiones humanitarias y de rescate”
  - “Prevención de conflictos”
  - “Gestión de crisis”
  - “Desarme”
  - “Asesoramiento y asistencia militar”
  - “Estabilización al término de un conflicto”

---

<sup>39</sup> Síntesis de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (EUR-LEX), 16 de septiembre de 2015, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legissum%3Aai0026>

- “El Consejo de la UE define los objetivos de las misiones y las normas de ejecución”.

La PESC y la PCSD son ejemplos claros de la culminación de procesos de interdependencia como lo señalan Keohane y Nye en su teoría de las relaciones internacionales. De la misma forma, se pueden observar los riesgos asociados a la integración de intereses comunes como parte de las estrategias de seguridad interna de los países europeos, ya que, en caso de no coincidir en determinados objetivos, la interdependencia podría provocar conflicto por el accionar independiente de uno de sus integrantes.

### 1.3 Seguridad Nacional de Asia

El Continente Asiático es el territorio con mayor extensión y registro poblacional del planeta. Se encuentra dividido en tres subregiones; Asia Oriental, Asia Meridional y Asia del Sur. Destaca la heterogeneidad de sus culturas, sociedades, y diversidad de religiones y sistemas políticos.

No obstante, la principal característica de la región son sus altos niveles de desarrollo económico. La integración de sus economías en el mercado internacional ha impulsado procesos acelerados de industrialización, además de la atracción de inversiones extranjeras en ese territorio.

De acuerdo con estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), entre 2014 y 2018, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real de la región se mantuvo entre 5.4% y 5.6%<sup>40</sup>. Los países de mercados emergentes y en desarrollo<sup>41</sup> fueron los de mayor crecimiento porcentual (con variaciones de entre 6.4% y 6.8%), entre los que destaca China, Camboya, Bangladesh, India, República Democrática Popular Lao, Myanmar y Filipinas<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> “El repunte del crecimiento en Asia representa una oportunidad para realizar reformas”, Artículos de Actualidad, Fondo Monetario Internacional, 17 de octubre de 2017, <https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/10/12/NA101317-For-Asia-Growth-Pickup-Provides-Opportunity-for-Reforms>

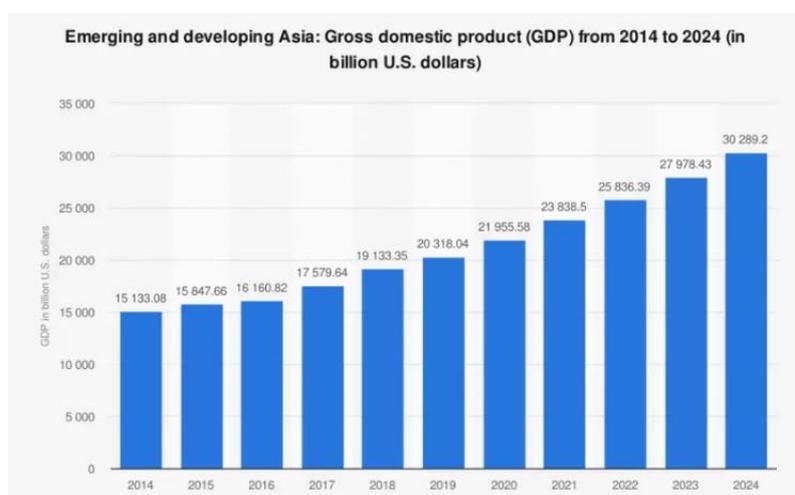
<sup>41</sup> Bangladesh, Brunei Darussalam, Camboya, China, India, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar, Mongolia, Nepal, Filipinas, Sri Lanka, Tailandia y Vietnam.

<sup>42</sup> “El repunte del crecimiento en Asia representa una oportunidad para realizar reformas”, Artículos de Actualidad, Fondo Monetario Internacional, 17 de octubre de 2017,

En este sentido, expertos del Foro Económico Mundial (WEF) determinaron que para 2020, el PIB de Asia sería superior al PIB del resto del mundo en su conjunto. Sus estimaciones anticipan incluso, que para 2030, la región representará aproximadamente el 60% del crecimiento mundial<sup>43</sup>.

Además, precisan que la mayor parte de ese crecimiento provendrá de los mercados en desarrollo de China, India y el Sureste Asiático (particularmente Indonesia, Filipinas y Malasia). Estos últimos con un incremento considerable de su población económicamente activa, como se puede observar en la figura 2.

**Figura 2 Estimaciones de crecimiento del Producto Interno Bruto de Asia, de 2014 a 2024**



Fuente: Yendamuri Praneeth e Ingilizian Zara, "In 2020 Asia will have the world's largest GDP. Here's what that means", Foro Económico Mundial, 20 de diciembre de 2019, en <https://www.weforum.org/agenda/2019/12/asia-economic-growth/>

La diversidad entre las naciones de la región y sus oportunidades de crecimiento económico han generado el establecimiento de ocho bloques de integración en la materia:

- Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)

---

<https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/10/12/NA101317-For-Asia-Growth-Pickup-Provides-Opportunity-for-Reforms>

<sup>43</sup> Yendamuri Praneeth e Ingilizian Zara, "In 2020 Asia will have the world's largest GDP. Here's what that means", Foro Económico Mundial, 20 de diciembre de 2019, en <https://www.weforum.org/agenda/2019/12/asia-economic-growth/>

- Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)
- ASEAN +3
- Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC)
- Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC)
- Foro de las Islas del Pacífico
- La Alianza del Pacífico
- Acuerdo Transpacífico (TPP)

El valor geoestratégico de la región generó el interés de economías extracontinentales como Rusia, Australia, Estados Unidos o México, quienes participan en algunos de estos.

Dichos esfuerzos de colaboración muestran la importancia de la región para el crecimiento económico mundial y reflejan el nivel de influencia que los países de Asia pueden tener en el desarrollo y estabilidad de otras naciones, por lo que sus economías se convierten en una fortaleza estratégica de sus políticas de seguridad, como se analizará en el siguiente apartado.

### **1.3.1 El desarrollo económico de China como parte de su estrategia de seguridad**

En la actualidad, la economía de China es considerada del mismo tamaño que la estadounidense, pero con una velocidad de crecimiento mayor<sup>44</sup>. De acuerdo con David Goldman, parte de las claves de ese desarrollo consiste en la inversión que el Gobierno chino hace en nuevas tecnologías, y la formación de cuadros académicos y profesionales en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas<sup>45</sup>.

A pesar de su capacidad financiera y de sus amplios intereses a nivel internacional, Goldman asegura que la dinastía comunista china no tiene

---

<sup>44</sup> Goldman David, "What is China's Grand Strategy?", Heritage Foundation, 10 de octubre de 2019, en: <https://www.heritage.org/asia/lecture/what-chinas-grand-strategy>

<sup>45</sup> *Idem*

intención de convertirse en un súper poder hegemónico como lo es Estados Unidos, debido al rechazo a los compromisos políticos con la comunidad internacional, que una posición de ese tipo conlleva<sup>46</sup>.

En cambio, China intenta recuperar la figura dominante que mantuvo en la economía mundial durante la mayor parte de su historia. Para ello, el Gobierno actual impulsa una estrategia con componentes económicos y militares que se aplican para reforzarse mutuamente.

Su estrategia económica se desarrolla en torno a dos ejes principales: supremacía tecnológica y la exportación del modelo económico chino. Ello se traduce en grandes inversiones estatales para el desarrollo de nuevas tecnologías como la red 5G y la inteligencia artificial, así como para el acercamiento a nuevos mercados mediante la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda (*One Belt, One Road* –OBOR-) que pretende transformar la economía de los países de la región sur del mundo<sup>47</sup>.

A la par, la estrategia militar china se concentra en acciones disuasorias de defensa. Para ello, el Gobierno de Xi Jinping cuenta con misiles antibuque de largo alcance y armas láser que permiten bloquear o destruir satélites. Asimismo, su Gobierno desarrolló misiles hipersónicos para los que no existe defensa, y adquirió el sistema ruso de defensa aérea S-400<sup>48</sup>.

Goldman señala que las próximas inversiones de China en equipo militar, le permitirán incrementar sus capacidades de defensa, para asegurar sus fronteras marítimas y proteger sus intereses en el extranjero, reiterando que este desarrollo armamentístico no va dirigido a políticas ofensivas de confrontación<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> La directriz de la guerra global contra el terrorismo, la protección de rutas marítimas internacionales, y el monitoreo de los intentos de expansión de Rusia en Europa y Medio Oriente, son algunos de esos compromisos.

<sup>47</sup> Goldman David, “*What is China’s Grand Strategy?*”, Heritage Foundation, 10 de octubre de 2019, en: <https://www.heritage.org/asia/lecture/what-chinas-grand-strategy>

<sup>48</sup> *Idem*

<sup>49</sup> *Idem*

Michael D. Swaine y Ashley J. Tellis, del centro de pensamiento *RAND Corporation* indican que los regímenes chinos han establecido una “Gran Estrategia” sostenida sobre tres objetivos interrelacionados<sup>50</sup>:

- “Control de su periferia y protección del régimen gobernante”
- “Preservación del orden y bienestar interno frente a protestas sociales”
- “Alcanzar o mantener su influencia geopolítica”

Al respecto, el documento “*China’s Grand Strategy*”<sup>51</sup> de la *RAND Corporation* establece cinco estrategias nacionales subordinadas a la “Gran Estrategia” en los sectores político, social, diplomático, económico, de ciencia y tecnología, y militar. Su implementación apunta a la obtención de los resultados esperados para el Gobierno chino en el corto (2023), mediano (2030) y largo plazo (2050).

- Los objetivos de dichas estrategias son asegurar la estabilidad y cohesión social<sup>52</sup>, “fortalecer el control central del Partido Comunista y las instituciones civiles”, “promover una diplomacia efectiva”, “alcanzar un crecimiento económico sostenido junto con prosperidad para su población”, “avanzar en los esfuerzos nacionales sobre ciencia y tecnología”, y “mejorar las capacidades de combate del Ejército Popular de Liberación”.

Actualmente, la principal herramienta de negociación del Gobierno de China para impulsar sus intereses estratégicos en el exterior es su capacidad económica. La fuerte integración de su mercado en las principales cadenas de suministro a nivel internacional representa un nivel de interdependencia difícil de contrarrestar, o en su caso, de eliminar.

---

<sup>50</sup> Swaine, Michael D. y Tellis, Ashley J. “*Interpreting China’s Grand Strategy*”, informe de investigación de la *RAND Corporation*. [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RB61.html#:~:text=Viewed%20through%20the%20prism%20of,being%20in%20the%20face%20of](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB61.html#:~:text=Viewed%20through%20the%20prism%20of,being%20in%20the%20face%20of)

<sup>51</sup> Scobell, Andrew; Burke, Edmund J.; Cooper III, Cortez A.; Sale, Lilly; Ohlandt, Chad J.R.; Warner, Eric; William, J.D., “*China’s Grand Strategy, Trends, Trajectories, and Long-Term Competition*”, *RAND Corporation*, 2020, en [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2798.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2798.html)

<sup>52</sup> Las manifestaciones de descontento social por los conflictos territoriales con El Tíbet, Hong Kong y Taiwán, han provocado que la integración y cohesión social sea uno de los principales intereses del Partido Comunista de China.

Esta condición privilegiada de China es un ejemplo de la influencia que puede generar en el Sistema Internacional a partir de la interdependencia estudiada por Keohane y Nye; así como del alto valor que tiene ese país en el sistema estructural reconocido por Kenneth Waltz en su teoría neorrealista.

De acuerdo con CNN<sup>53</sup>, hasta septiembre de 2020, la guerra comercial iniciada dos años antes por el Presidente estadounidense Donald Trump contra el Gobierno de Xi Jinping<sup>54</sup>, había generado la pérdida de 300 mil empleos y el pago de 46 mil millones de dólares en aranceles en Estados Unidos, con afectaciones directas para los consumidores finales y la producción nacional.

Retomando el documento de la *RAND Corporation*, “*China’s Grand Strategy*”, los regímenes chinos han desarrollado cuatro visiones (o etapas) dentro de la “Gran Estrategia”<sup>55</sup>:

- *Revolución*. Periodo 1949-1977; su principal objetivo fue implementar la revolución socialista en China. Promovió la expansión de su ideología política en el extranjero (Vietnam y Corea), fortaleció sus capacidades militares y desarrolló su programa nuclear<sup>56</sup>.
- *Recuperación*. Periodo 1978-1989. Dio inicio a un enfoque dirigido al desarrollo económico con “Las Cuatro Modernizaciones” (agricultura, industria, ciencia y tecnología, y defensa nacional), y la apertura a la inversión extranjera y comercio internacional, como principales estrategias nacionales<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> “Las cifras reales de lo que ha costado la guerra comercial de Trump con China”, Katie Lobosco, publicado el 14 de enero de 2020 <https://cnnspanol.cnn.com/2020/01/14/las-cifras-reales-de-lo-que-ha-costado-la-guerra-comercial-de-trump-con-china/>

<sup>54</sup> El 22 de marzo de 2018, el Presidente Trump firmó un memorándum en el que solicitó la aplicación de aranceles a productos provenientes de China, por 50 mil millones de dólares. La decisión del Ejecutivo estadounidense provocó una escalada de contramedidas que incluyeron la imposición de más aranceles en el comercio entre ambos países.

<sup>55</sup> Scobell, Andrew; Burke, Edmund J.; Cooper III, Cortez A.; Sale, Lilly; Ohlandt, Chad J.R.; Warner, Eric; William, J.D., “*China’s Grand Strategy, Trends, Trajectories, and Long-Term Competition*”, RAND Corporation, 2020, en [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2798.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2798.html)

<sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 14 y 15

<sup>57</sup> *Ibidem*, pp. 15 y 16

- *Construcción de un Poder Nacional Integral*<sup>58</sup>. Periodo 1990-2003. China se integró completamente a la economía global y su estrategia nacional se concentró en el desarrollo y modernización de su poder duro (defensa y economía) para mejorar su capacidad de reacción ante amenazas externas<sup>59</sup>.
- *Rejuvenecimiento*. Periodo 2004 al presente. El éxito de la etapa anterior permitió que los líderes de la República Popular China actuaran con una política más asertividad entre los países de la región<sup>60</sup>. Al igual que en el resto del mundo, las amenazas externas para la seguridad de China se diversificaron con la consideración del terrorismo, por ejemplo.

La evaluación de amenazas estatales se concentró en la potencia hegemónica (Estados Unidos), y elevó su nivel de riesgo, derivado de la falta de contrapesos internacionales y el impulso de su poder duro (Ejército) y suave (promoción de los derechos humanos y la democracia)<sup>61</sup>.

El Gobierno chino se encontraba en estado de alerta por la ola de movimientos sociales en el mundo, incluyendo las Revoluciones de Colores<sup>62</sup> y la Primavera Árabe<sup>63</sup>, las cuales consideraba que fueron coordinadas por Estados Unidos.

La estrategia Xi Jinping presentó (oct/2017) un plan de desarrollo dividido en dos etapas<sup>64</sup>. “La primera se extendería hasta el 2035, y convertiría a

---

<sup>58</sup> Esta etapa estuvo caracterizada a nivel internacional por los movimientos contra revolucionarios comunistas que generaron la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991. Este acontecimiento provocó una reevaluación del entorno global y una reestructura de la Gran Estrategia, con la integración de una política más abierta a la globalización.

<sup>59</sup> Scobell, Andrew; Burke, Edmund J.; Cooper III, Cortez A.; Sale, Lilly; Ohlandt, Chad J.R.; Warner, Eric; William, J.D., “*China’s Grand Strategy, Trends, Trajectories, and Long-Term Competition*”, RAND Corporation, 2020, pp 16 y 17, en [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2798.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2798.html)

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 17-19.

<sup>61</sup> *Ibid*

<sup>62</sup> En referencia a las movilizaciones políticas contra líderes de tendencia socialista en países ex soviéticos (Serbia, 2000; Georgia, 2003; Ucrania, 2004; Kirguistán, 2005).

<sup>63</sup> Serie de protestas desarrolladas entre 2010 y 2012 para derrocar a gobiernos autoritarios en el Medio Oriente y el Norte de África (Túnez, Egipto, Yemen, Bahréin, Libia y Siria).

<sup>64</sup> Scobell, Andrew; Burke, Edmund J.; Cooper III, Cortez A.; Sale, Lilly; Ohlandt, Chad J.R.; Warner, Eric; William, J.D., “*China’s Grand Strategy, Trends, Trajectories, and Long-Term*

China en líder mundial en innovación con gran capacidad de *poder suave*, y la consolidación del imperio de la ley a nivel nacional (control socio-político)”.

“La segunda etapa continuaría hasta 2050, cuando China se volvería próspero, fuerte, democrático, culturalmente avanzado, armonioso y bello”. Para ello, el Gobierno de Xi promueve las siguientes estrategias<sup>65</sup>:

- “Mantener el control político y asegurar la estabilidad social”
- “Promover el desarrollo económico continuo”
- “Ciencia y tecnología avanzada”
- “Fortalecer y modernizar su defensa nacional”

Como se puede observar, las estrategias no han distado entre sí durante las últimas tres etapas de la Gran Estrategia; los intereses de China prevalecieron desde entonces en torno al desarrollo económico, la ciencia y tecnología, y la defensa nacional, con ajustes que se adaptaron a la coyuntura correspondiente.

#### **1.4 Seguridad Nacional en América**

El Continente Americano cuenta con una gran diversidad cultural definida por los distintos procesos de colonización europea y las características originarias de sus poblaciones nativas.

El desarrollo político y económico de cada nación, generó condiciones sociales muy distintas a lo largo del territorio, con capacidades, recursos e intereses específicos. No obstante, el posicionamiento internacional de Estados Unidos como superpotencia, ha influido en la conceptualización que se tiene sobre seguridad nacional en la región.

En este sentido, es importante señalar que los conflictos multidimensionales estadounidenses han transferido riesgos y amenazas ajenos a la naturaleza

---

*Competition*”, RAND Corporation, 2020, pp 18, en [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2798.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2798.html)

<sup>65</sup> *Ibid.*

socio-política de sus países vecinos. Por lo que, hasta la Administración del presidente Donald Trump, los Gobiernos de ese país habían buscado fortalecer su relación con los Estados más vulnerables de América Latina.

El objetivo de dicha colaboración fue mejorar las condiciones de seguridad regional, para de esta manera disminuir los riesgos y amenazas a la integridad de la nación estadounidense. Sin embargo, las características propias de la región, obligan a que las políticas de seguridad nacional de los países latinoamericanos consideren también otras amenazas particulares.

A diferencia de Canadá y Estados Unidos, quienes mantienen intereses geoestratégicos en diferentes partes del mundo, los países de América Latina concentran sus esfuerzos en amenazas no estatales dentro de la región, como la delincuencia organizada, los movimientos de guerrilla, las epidemias, los altos índices de pobreza y la corrupción.

Por ello, las estrategias de seguridad en el Continente deben considerar tanto las amenazas naturales a su existencia como Estado-Nación, como las correspondientes a su naturaleza geopolítica.

Esta característica regional es un claro ejemplo de la comprobación de la teoría de sistemas de Kenneth Waltz, al demostrar que los intereses de seguridad nacional de un Estado no sólo dependen de características políticas, económicas y sociales propias, sino que, además, deben considerar su valor estratégico dentro del sistema internacional.

La estrategia de Seguridad Nacional de Canadá se enfoca en el combate al terrorismo, los procesos de controles de seguridad, y la protección de infraestructura crítica<sup>66</sup>.

Dentro de estas vertientes, el Gobierno canadiense ha desarrollado programas y acciones específicas para promover la colaboración internacional necesaria que permita aumentar el nivel de resiliencia de su infraestructura crítica; limitar

---

<sup>66</sup> *“National Security. Keeping Canadians safe through counter-terrorism, security screening and protecting critical infrastructure”*, sitio oficial del Gobierno de Canadá, en <https://www.canada.ca/en/services/defence/nationalsecurity.html>

la proliferación de armas biológicas, nucleares y radiológicas; y detectar y neutralizar amenazas cibernéticas<sup>67</sup>.

Además, su estrategia incluye la defensa nacional ante acciones de interferencia y/o espionaje extranjero; el manejo de controles de seguridad en puertos aéreos, marítimos y terrestres, así como para la relación con el Gobierno y para el manejo de información técnica militar<sup>68</sup>. Todo ello adicional a los esfuerzos nacionales para evaluar y contrarrestar las amenazas terroristas contra su población y territorio.

Como se puede observar, y considerando la naturaleza del concepto de seguridad nacional ya expuesta, las principales amenazas para Canadá provienen aún de actores estatales que pudieran poner en riesgo la estabilidad y seguridad del país. El único actor no estatal claramente identificado en su estrategia nacional es el terrorismo.

La ley de transparencia sobre seguridad nacional de Canadá establece como “amenazas a la seguridad nacional del país, las actividades que quebranten su soberanía, seguridad o integridad territorial, o que amenacen las vidas o seguridad de los canadienses, o de cualquier individuo que tenga una conexión con Canadá y que se encuentre en el extranjero”<sup>69</sup>.

Entre las amenazas que determina el documento legislativo se encuentra “la interferencia en las capacidades del Gobierno relacionadas con inteligencia, defensa, operaciones fronterizas y seguridad pública; el espionaje, sabotaje u operaciones encubiertas para influenciar al Gobierno; el terrorismo; las armas nucleares; interferencia en infraestructura crítica y de comunicación global; y las acciones dentro de Canadá que amenacen la seguridad de otro país”<sup>70</sup>.

Por su parte, Estados Unidos ha presentado un papel predominante en el panorama internacional, como potencia hegemónica en la era post Guerra Fría.

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> “*Security of Canada Information Disclosure Act*”, SC 2015, c 20, s2 “1”, 2019, c 13, s.114(E) en <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-6.9/page-1.html>

<sup>70</sup> *Ibid.*

Su influencia en los organismos internacionales del S.XXI marca la pauta sobre la agenda global en temas de seguridad.

Al igual que China, el valor estratégico de Estados Unidos se encuentra sostenido en gran parte por el desarrollo económico de su territorio. De acuerdo con Georgina Sánchez<sup>71</sup>, el poderío económico de ese país se reforzó durante la presidencia de William Clinton (1993-2001), el cual fue proyectado en liderazgo político e influencia en la seguridad internacional.

De esta manera, el Gobierno estadounidense promovió un marco transnacional de contención de amenazas, a través de acuerdos establecidos en organismos multinacionales. La no proliferación de armas nucleares y el combate al terrorismo se convirtieron en objetivos comunes para la sociedad internacional.

Las diferencias ideológicas y políticas provocaron que Washington dirigiera su atención hacia actores estatales como Libia, Irak, Irán y Corea del Norte, al considerarlos antagónicos para sus intereses; y permitió que el riesgo de un ataque a estos intereses diera lugar a una política de defensa activa con la constante actualización y fortalecimiento de sus fuerzas de seguridad.

La integración del terrorismo como principal amenaza no estatal a la seguridad nacional de Estados Unidos tras los ataques del 11 de setiembre de 2001, potencializó esta estrategia de defensa activa e intensificó las acciones de prevención y contención en el exterior. Su influencia internacional se acrecentó y su dominio global se consolidó.

Previo a ello, la Administración Clinton ya había definido lo que serían los nuevos parámetros que regirían la aplicación de la fuerza militar en vías del resguardo de la seguridad estadounidense<sup>72</sup>:

- “Defensa de intereses vitales, los cuales implican sobrevivencia, seguridad y vitalidad de la entidad nacional”.

---

<sup>71</sup> Benítez Manaut Raúl (coordinador), *“La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a Principios del Siglo XXI”*, en *“Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos”*, Woodrow Wilson Center, abril de 2010, en <https://www.casade.org/index.php/publicaciones/seguridad-y-defensa-en-america-del-norte-nuevos-dilemas-geopoliticos>

<sup>72</sup> *Ibidem* p. 27

- “Defensa de intereses importantes, pero no vitales, en referencia al bienestar nacional e internacional”.
- “Defensa de intereses humanitarios”.

La estrategia de Seguridad Nacional del presidente Donald Trump<sup>73</sup> se dividió en “cuatro pilares de atención” resumidos en “seguridad interna”, “prosperidad americana”, “fortaleza para la paz”, y “promoción de la influencia americana”.

De acuerdo con su Estrategia de Seguridad Nacional, su país requería el “reforzamiento de fronteras y territorio ante amenazas derivadas del desarrollo de armas de destrucción masiva, pandemias y la migración”; además, reiteró la “característica del terrorismo yihadista y la delincuencia organizada transnacional (DOT) como amenazas provenientes del exterior”; y promovió la “resiliencia americana”.

Asimismo, integró el “fortalecimiento de las capacidades nacionales de defensa del espacio y ciberespacio”, como parte de los objetivos estratégicos para asegurar la paz en su territorio; reconoció el “valor de la inteligencia y la diplomacia como herramientas para impulsar su política”; y replanteó la “participación del país en los foros multilaterales”, en busca de mejores resultados para su nación.

Por último, detalló estrategias particulares para las regiones Indo-Pacífico (con especial énfasis en China), Europa, Medio Oriente, Centro y Sur de Asia, el hemisferio occidental, y África. Sin embargo, destacó la falta de consideración de América Latina en esta estrategia; el presidente Trump únicamente relacionó a Centroamérica como parte del “reto que representa la DOT para su país”.

Sus predecesores, George W. Bush y Barack Obama impulsaron estrategias de seguridad enfocadas principalmente en el combate al terrorismo, por los sucesos del 11 de septiembre de 2001. A pesar de tener doctrinas políticas distintas, sus presidencias estuvieron caracterizadas además por el mantenimiento de conflictos armados como las invasiones a Irak y Afganistán, y la guerra en Siria.

---

<sup>73</sup> “*National Security Strategy of the United States*”, publicada por la Casa Blanca, diciembre de 2017, en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> y <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

En cambio, el mandato de Donald Trump estuvo fuertemente asociado a la retórica anti inmigrante, el discurso de recuperar la fortaleza de Estados Unidos y la guerra comercial con China. Obama tuvo interés de impulsar el desarrollo económico y social de ese país, así como promover la defensa de los derechos humanos, mientras que Bush concentró su estrategia en el fortalecimiento de sus capacidades de defensa y seguridad.

A diferencia de América del Norte, la seguridad nacional de Latinoamérica se ve amenazada principalmente por actores no estatales, como la DOT y los propios movimientos de desestabilización interna, como los grupos armados, que se acrecientan por la corrupción y los altos índices de inseguridad y pobreza.

El bajo desarrollo económico de la región representa una vulnerabilidad para los proyectos de nación de sus gobiernos; mientras que amenazas no estatales como los grupos de narcotráfico y las pandillas establecen zonas de influencia para facilitar su operación criminal, los apoyos financieros que reciben de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), condicionan la aplicación de políticas públicas afines a sus intereses.

La variedad de características y condiciones políticas, económicas y sociales, de los países de la región determina la subdivisión de América Latina en las subregiones de Centroamérica, el Caribe y América del Sur; a diferencia de la Unión Europea, ninguna de estas subregiones ha podido establecer un proceso de integración compleja que les permita funcionar como bloque de contrapeso.

El mayor avance en procesos de este tipo se presenta en acuerdos de libre movilidad, como el Convenio CA-4 firmado (2006) por los países del Triángulo Norte de Centroamérica<sup>74</sup> y Nicaragua; así como, acuerdos en materia comercial, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), en el que participan Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, además de estar asociados con otros siete países de la región.

Asimismo, el valor geopolítico de la región, determinado por la cercanía con Estados Unidos y su ubicación entre los continentes europeo y asiático, mantiene

---

<sup>74</sup> Guatemala, El Salvador y Honduras.

el interés de potencias extraregionales como China y Rusia, quienes buscan mayor presencia y cooperación en el territorio.

De acuerdo con el libro *Culture and National Security in the Americas*<sup>75</sup> los intereses de seguridad nacional en la región son tan diversos que pasan del ámbito de estabilidad política como el caso de Venezuela; hasta los grupos armados en Colombia; la defensa de la identidad brasileña; el valor geoestratégico de Panamá en el comercio mundial; la promoción de la ideología post revolucionaria en Cuba; y la defensa de la República Dominicana ante la influencia extranjera.

Esta amplia diversidad de intereses y objetivos representa un reto constante en la adaptación de estrategias comunes que beneficien la seguridad de la región, lo cual genera indirectamente un campo fértil para el desarrollo de amenazas provenientes de actores tanto tradicionales como de los no estatales. Todo ello, con repercusiones directas para la estabilidad y seguridad de México.

Una prueba de la influencia estadounidense en la región, es la participación, y en algunos casos dirección, que tiene ese país en organismos regionales tan relevantes como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC) y el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), algunos de los cuales tienen implicaciones directas en las estrategias de seguridad regional como es el caso de OEA y GAFILAT.

---

<sup>75</sup> Fonseca Brian y Gamarra Eduardo A., *Culture and National Security in the Americas*, Lexington Books, Maryland, 2017.

## Capítulo II. El valor de la inteligencia para la seguridad nacional

En el presente capítulo se abordará el enfoque de la inteligencia para la seguridad nacional, con énfasis en su conceptualización y en la existencia de la comunidad internacional de inteligencia, destacando los casos de Estados Unidos, Reino Unido, Israel, Rusia y China.

### 2.1 Inteligencia al servicio del Estado

La producción de inteligencia para la toma de decisiones se refiere al procesamiento sistematizado de datos obtenidos mediante diversas herramientas y metodologías. El valor de este tipo de información reside en la oportunidad que le brinda al tomador de decisiones para promover intereses específicos, así como para anticipar riesgos y amenazas hacia su preservación.

De este modo, el procesamiento de inteligencia tiene beneficios tanto para la iniciativa privada como para el sector gubernamental, toda vez que la ventaja estratégica que brinda permite realizar una evaluación que reduzca o neutralice el posible impacto negativo provocado por un determinado agente externo o interno, además de generar información privilegiada que facilite la toma de decisiones ejecutiva.

El presente capítulo se refiere a la inteligencia al servicio del Estado, es decir, al ámbito gubernamental. En este sentido, la tarea principal de una agencia de inteligencia es “proveer información creíble sobre posibles amenazas al Estado y su población”<sup>76</sup>.

Su análisis ayuda a los tomadores de decisiones políticas de la siguiente manera<sup>77</sup>:

- “Define los intereses nacionales”
- “Desarrolla estrategias coherentes de seguridad nacional y militares, y adecúa la política de seguridad”

---

<sup>76</sup> “Intelligence Services. Roles and responsibilities in good security sector governance”, Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF), en [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_BG\\_12\\_Intelligence%20Services.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_12_Intelligence%20Services.pdf)

<sup>77</sup> *Ibidem* p. 2

- “Determina la misión, doctrina y estrategias de las fuerzas armadas y de otras instituciones de seguridad”
- “Prepara ante y responde a, crisis nacionales”
- “Previene amenazas y prepara al Estado y su población para enfrentarlas”

Como se explicó en el capítulo anterior, la conceptualización de seguridad nacional tiene diversos enfoques dependiendo de la ubicación, características y recursos, con lo que cuenta cada país. En consecuencia, las agencias o servicios de inteligencia también se rigen por diferentes objetivos, y cuentan con ejes de acción acorde a sus políticas y lineamientos en la materia.

De manera general, los servicios de inteligencia dependen del presupuesto que les sea otorgado<sup>78</sup>, así como del margen de acción que su respectivo marco jurídico les permita, de acuerdo con el valor que sus Administraciones le confieran en sus estrategias nacionales.

Como es de esperarse, los países que se han enfrentado a conflictos armados de manera recurrente, otorgan un valor superior a la generación de inteligencia toda vez que reconocen la ventaja estratégica que ésta proporciona durante un enfrentamiento bélico<sup>79</sup>.

Por ejemplo, en la identificación de vulnerabilidades de su adversario al obtener la posición de sus bases militares y la evaluación de su capacidad armamentística, o en la anticipación de ataques y movimientos de defensa mediante la intervención de sus comunicaciones.

No obstante, considerando que la supervivencia de los Estado-Nación en el S. XXI se ve amenazada además por agentes no estatales como el terrorismo y la delincuencia organizada, así como por elementos sanitarios y climatológicos, como las pandemias y el desgaste de los recursos naturales, la generación de

---

<sup>78</sup> De acuerdo con el sitio electrónico de la Oficina del Directorado Nacional de Inteligencia (ODNI) de Estados Unidos, el presupuesto del año fiscal 2022, destinado al Programa Nacional de Inteligencia de ese país, asciende a \$62.3 millones de dólares. “*US Intelligence Community Budget*”, Office of the Director of National Intelligence, en <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/ic-budget>

<sup>79</sup> La intervención de comunicaciones del Servicio Secreto de Inteligencia (MI6) de Reino Unido fue un elemento clave para descifrar el código Enigma utilizado por Alemania para el avance de su fuerza marina.

inteligencia también debe ser multifactorial y presentar un panorama integral para la seguridad nacional de un país.

El ex funcionario del Centro Nacional de Inteligencia de España (CNI-España) y actual profesor de la Universidad de Granada, España, Rafael Ramírez Villalonga, establece que “la inteligencia como producto es el resultado que se obtiene al someter los datos, la información y el conocimiento a un proceso intelectual que los convierta en informes adecuados para satisfacer las necesidades de los decisores políticos, militares, policiales, empresariales, etc., así como para proteger a aquellos mediante las tareas de contrainteligencia<sup>80</sup>”.

Además, Ramírez Villalonga se refiere a la terminología adoptada por Sherman Kent, quien relaciona a la inteligencia con tres conceptos: “a) Producto derivado de la transformación de la información y el conocimiento en inteligencia; b) la organización que realiza esta tarea; y c) el proceso mediante el que se lleva a cabo”<sup>81</sup>.

En este sentido, el texto del ex funcionario del CNI-España determina que “la inteligencia como proceso comprende los procedimientos y medios que se utilizan para definir las necesidades de los decisores, establecer la búsqueda de información, su obtención, valoración, análisis, integración e interpretación hasta convertirla en inteligencia, y su difusión a los usuarios”<sup>82</sup>.

Al respecto, el Centro Nacional de Inteligencia de México (CNI) establece que la inteligencia 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”<sup>83</sup>.

En este sentido, la Ley de Seguridad Nacional refiere que la inteligencia es el “conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación

---

<sup>80</sup> Jiménez Villalonga Rafael, “Tipos de inteligencia”, Global Strategy, 26 de noviembre de 2018, en: <https://global-strategy.org/tipos-de-inteligencia/>

<sup>81</sup> *Idem*

<sup>82</sup> *Idem*

<sup>83</sup> “¿Qué es la inteligencia?”, Centro Nacional de Inteligencia, 18 de febrero de 2020, en: <https://www.gob.mx/cni/documentos/que-es-la-inteligencia>

y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional”<sup>84</sup>.

Para ello, CNI desarrolla un proceso que orienta las acciones de recolección y procesamiento de información denominado “ciclo de inteligencia” (ver figura 3. Ciclo de Inteligencia), el cual comprende cinco etapas: “Planeación; Recolección, Procesamiento y Análisis; Difusión y Explotación; y Retroalimentación”<sup>85</sup>.

**Figura 3. Ciclo de Inteligencia**



*Fuente: “¿Qué es la inteligencia?”, Centro Nacional de Inteligencia, 18 de febrero de 2020, en: <https://www.gob.mx/cni/documentos/que-es-la-inteligencia>*

De acuerdo con CNI, la etapa de planeación se refiere al establecimiento de “prioridades de los requerimientos de información de inteligencia”<sup>86</sup> (estratégica, táctica y operativa) establecidos por los tomadores de decisiones. La recolección por su parte, se enfoca en el “uso de diversas fuentes” para obtener insumos que correspondan a esos requerimientos<sup>87</sup>.

Así, la etapa de procesamiento y análisis consiste en “depurar, estandarizar y, en su caso, decodificar, la información recolectada para transformarla en un producto de inteligencia que exponga los aspectos más relevantes”, así como la detección de alcance y limitaciones de los datos y/o enfoques obtenidos<sup>88</sup>.

<sup>84</sup> *Ley de Seguridad Nacional*, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 31 de enero de 2005, última actualización 20 de mayo de 2021, artículo 29.

<sup>85</sup> “¿Qué es la inteligencia?”, Centro Nacional de Inteligencia, 18 de febrero de 2020, en: <https://www.gob.mx/cni/documentos/que-es-la-inteligencia>

<sup>86</sup> *Idem*

<sup>87</sup> *Idem*

<sup>88</sup> *Idem*

Para este proceso, “se requiere un conocimiento y perspectiva multidisciplinaria con la consideración de una gran variedad de fuentes de conocimiento y metodologías” que van de las ciencias sociales hasta las ciencias naturales y las exactas<sup>89</sup>.

La etapa de difusión y explotación depende en gran medida de la oportunidad con la que se presente el producto de inteligencia. Su transmisión a los consumidores finales debe contar con procesos y medidas de seguridad para evitar riesgos en su manejo<sup>90</sup>.

Finalmente, la evaluación de los tomadores de decisiones (retroalimentación) sobre los productos recibidos busca mejorar, profesionalizar y reiniciar el ciclo de inteligencia, con el surgimiento de necesidades de información más específica o con la generación de un tema de interés distinto<sup>91</sup>.

Ramírez Villalonga considera que existe una clasificación de cuatro tipos de inteligencia según el “nivel de decisión del usuario” a quien dirige el producto final: “estratégica”, “táctica”, “operativa” y “prospectiva”<sup>92</sup>. El presente trabajo de investigación abordará las primeras tres por coincidir con la metodología definida por el CNI en la etapa de planeación.

### **2.1.1 Inteligencia Estratégica**

La inteligencia estratégica para la seguridad nacional apoya la toma de decisiones sobre el manejo de políticas públicas, con énfasis en “prevención y prospectiva, advirtiendo de amenazas a los intereses vitales de la seguridad nacional y de las oportunidades para el Estado, con lo que se convierte en la principal herramienta en poder de los gobernantes para diseñar y desarrollar la política exterior y la de seguridad nacional”<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> *Idem*

<sup>90</sup> *Idem*

<sup>91</sup> *Idem*

<sup>92</sup> Jiménez Villalonga Rafael, “Tipos de inteligencia”, Global Strategy, 26 de noviembre de 2018, en: <https://global-strategy.org/tipos-de-inteligencia/>

<sup>93</sup> *Idem*

Bajo esas condiciones, este tipo de inteligencia evaluaría desde movimientos desestabilizadores y estrategias militares, hasta tendencias económicas y panoramas de seguridad pública; mientras que, a nivel internacional, su enfoque debería concentrarse en el análisis geopolítico de sus intereses. Todo ello representado en la construcción de escenarios futuros, el manejo de crisis, la anticipación de conflictos (análisis de riesgos), y la detección de áreas de oportunidad, entre otros.

En este sentido, la Oficina del Directorado Nacional de Inteligencia (ODNI) de Estados Unidos, describe a la inteligencia estratégica como el “procesamiento y producto, derivados del desarrollo de contexto, conocimiento, y entendimiento del entorno estratégico necesario para respaldar la política de seguridad nacional de Estados Unidos y la toma de decisiones”<sup>94</sup>.

Agrega que la inteligencia estratégica implica la “asimilación de una variedad de información, incluyendo el conocimiento profundo de temas políticos, diplomáticos, económicos y de seguridad, sobre temas de importancia permanente para su país”<sup>95</sup>.

Asimismo, determina que el “entorno estratégico debe considerar fenómenos transnacionales como el terrorismo y el crimen organizado transnacional, así como el análisis de las capacidades, actividades, e intenciones de entidades estatales y no estatales”<sup>96</sup>.

Por su parte, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) de México establece que “la inteligencia estratégica se refiere a la prevención y disuasión de riesgos y amenazas desde una perspectiva amplia que incorpora el corto, mediano y largo plazo, y permite orientar los programas y las políticas públicas en la materia”<sup>97</sup>.

De acuerdo con el CNI, “existen dos grandes vertientes” dentro de la inteligencia estratégica:

---

<sup>94</sup> “*The National Intelligence Strategy of the United States of America*”, Office of the Director of National Intelligence, 2019, p. 8, en: [https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National\\_Intelligence\\_Strategy\\_2019.pdf](https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf)

<sup>95</sup> *Idem*

<sup>96</sup> *Idem*

<sup>97</sup> “¿Qué es la inteligencia?”, Centro Nacional de Inteligencia, 18 de febrero de 2020, en: <https://www.gob.mx/cni/documentos/que-es-la-inteligencia>

- “Seguridad. Información de inteligencia orientada a detectar, prevenir, disuadir, contener y posibilitar la desactivación de riesgos y amenazas”.
- “Desarrollo. Información relacionada con la planeación y diseño de proyectos y políticas públicas estratégicas para el desarrollo social, económico y político”<sup>98</sup>.

Como se puede observar, la inteligencia estratégica requiere de un conocimiento integral sobre la realidad y el entorno nacional e internacional para comprender los diversos enfoques, vertientes y niveles de análisis de un mismo fenómeno.

Asimismo, los analistas encargados de su desarrollo deben evitar la existencia de sesgos cognitivos, por lo que comúnmente hacen uso de técnicas analíticas estructuradas como la generación de escenarios, el análisis de hipótesis competitivas y el manejo de indicadores<sup>99</sup>.

### **2.1.2 Inteligencia táctica**

La inteligencia táctica “contribuye a la planificación y diseño de acciones concretas para conseguir objetivos de alcance limitado, que están subordinados a los grandes objetivos de la inteligencia estratégica<sup>100</sup>”. En términos de defensa, este tipo de información se asocia al apoyo en operaciones militares. Sin embargo, en el ámbito empresarial se utiliza para atender objetivos inmediatos<sup>101</sup>.

El CNI establece que el propósito de la inteligencia táctica es “generar información relacionada con la identificación, seguimiento y comprensión de las manifestaciones de los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, así como la

---

<sup>98</sup> *Idem*

<sup>99</sup> Para mayor información sobre técnicas analíticas estructuradas leer Heuer Jr, Richards J.; y Pherson, Randolph H, “*Técnicas analíticas estructuradas para el análisis de inteligencia*”, Editorial Plaza y Valdés, 2015. Versión en español.

<sup>100</sup> Jiménez Villalonga Rafael, “*Tipos de inteligencia*”, Global Strategy, 26 de noviembre de 2018, en: <https://global-strategy.org/tipos-de-inteligencia/>

<sup>101</sup> *Idem*

información de inteligencia que permita a las instancias competentes poner en marcha medidas de contención y neutralización de los mismos”<sup>102</sup>.

En el ámbito policial y militar, la inteligencia táctica está relacionada con la obtención y análisis de información que brinde soporte al desarrollo de un operativo o estrategia de combate, por lo que comúnmente se utilizan herramientas tecnológicas y se trabaja con información en tiempo real.

Entre las técnicas utilizadas por los analistas encargados de su desarrollo se encuentra la formación de redes de vínculos<sup>103</sup> y el análisis de telecomunicaciones<sup>104</sup>.

### 2.1.3 Inteligencia operativa

La inteligencia operativa tiene una correlación importante con la inteligencia táctica, toda vez que “permite la organización y ejecución de acciones para el cumplimiento de una misión, entendiendo por esta la que le es encomendada a un oficial de inteligencia, solo o dirigiendo un grupo, para lograr un propósito determinado”<sup>105</sup>. Para CNI, la inteligencia operativa “consiste en información puntual directamente vinculada a la ejecución de las acciones de contención y neutralización de riesgos y amenazas”<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> “¿Qué es la inteligencia?”, Centro Nacional de Inteligencia, 18 de febrero de 2020, en: <https://www.gob.mx/cni/documentos/que-es-la-inteligencia>

<sup>103</sup> El uso de las redes de vínculos nos permite conocer a los actores, nodos o agentes que las conforman, las relaciones que se tejen entre ellos y los procesos micro y macrosociales que surgen de esa convergencia. Disponible en Cruz Cruz Mario, “Aproximación al Diseño de Redes de Vínculos para el Análisis del Comercio desde una Perspectiva Compleja”, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, en <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/icea/n4/e5.html#:~:text=El%20uso%20de%20las%20redes,que%20surgen%20de%20esa%20convergencia>

<sup>104</sup> Se refiere al análisis de las comunicaciones para establecer patrones de movilidad y contactos relevantes, entre otros.

<sup>105</sup> Jiménez Villalonga Rafael, “Tipos de inteligencia”, Global Strategy, 26 de noviembre de 2018, en: <https://global-strategy.org/tipos-de-inteligencia/>

<sup>106</sup> “¿Qué es la inteligencia?”, Centro Nacional de Inteligencia, 18 de febrero de 2020, en: <https://www.gob.mx/cni/documentos/que-es-la-inteligencia>

**Figura 4 Interrelación de la inteligencia para la Seguridad Nacional**



*Fuente: Elaboración propia a partir de lo descrito en los apartados de inteligencia estratégica, inteligencia táctica e inteligencia operativa.*

Como se puede observar en la figura 4, los tres tipos de inteligencia estarían encargados de respaldar las acciones necesarias para cumplir con las políticas públicas diseñadas por el Estado.

## **2.2 Comunidad Internacional de Inteligencia**

Para los fines de este trabajo de investigación, se entenderá a la Comunidad internacional de inteligencia (CII) como el conjunto de todas las agencias gubernamentales en el mundo encargadas de la producción de inteligencia para la seguridad nacional de sus países, las cuales pueden clasificarse de acuerdo con su ámbito de competencia (“criminal”, “militar” o “estratégica”<sup>107</sup>), así como por su nivel de análisis (“inteligencia interior” o “inteligencia exterior”<sup>108</sup>).

La atención integral de riesgos y amenazas para la seguridad de un país requiere un proceso de transversalidad entre la comunidad de inteligencia dentro y fuera

<sup>107</sup> *Idem*

<sup>108</sup> DCAF Intelligence Working Group. “Intelligence practice and democratic oversight – a practitioner’s view”, Ginebra, 2003. pp. 12 y 13

de su territorio nacional. La especialización de cada una de las agencias en los diferentes ámbitos de competencia y niveles de análisis, permite establecer el panorama necesario para la defensa de los intereses nacionales.

Es importante señalar que a pesar del reconocimiento universal del alcance transnacional que mantienen las amenazas globales del siglo XXI (terrorismo, delincuencia organizada, cambio climático, pandemias, entre otras), no todos los países promueven la separación y especialización de sus servicios en inteligencia interior y exterior.

Ejemplo de ello, es el caso de México, en donde la mayor parte de la información procesada por su comunidad de inteligencia se concentra en el ámbito nacional; no existe una agencia de inteligencia exterior encargada de recolectar y procesar inteligencia de interés nacional obtenida en el extranjero.

De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional de México, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), es el único “órgano administrativo desconcentrado, con autonomía, técnica, operativa y de gasto<sup>109</sup>” que tiene “atribuciones para operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, dar sustento a la gobernabilidad y fortalecer el Estado de Derecho”<sup>110</sup>.

Considerando que al menos hasta 2013 el entonces CISEN sólo contaba con una Dirección de Asuntos Internacionales<sup>111</sup>, se estima que la atención de temas nacionales habría absorbido el mayor número de recursos humanos, materiales y económicos con los que contaba esa institución, y por consecuencia, los únicos que destinaba el Estado mexicano para preservar la seguridad nacional.

No obstante, existen países que destinan un mayor alcance a sus intereses nacionales, por lo que integran elementos de inteligencia en objetivos y funciones de inteligencia a su política exterior mediante agencias o servicios con operativa

---

<sup>109</sup> *Ley de Seguridad Nacional*, Diario Oficial de la Federación de México, Ciudad de México, México, 31 de enero de 2005, última actualización 20 de mayo de 2021, art. 18.

<sup>110</sup> *Ibidem*, art. 19.

<sup>111</sup> De acuerdo con un reportaje publicado por la revista “*Contralínea*” el 26 de mayo de 2013, de entre seis coordinaciones generales y 23 direcciones, el Cisen sólo contaba con una Dirección de Asuntos Internacionales.

<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/05/26/cisen-los-39-altos-mandos-sus-onerosos-salarios/>

extraterritorial, entre los que destacan las comunidades de inteligencia de Estados Unidos, Reino Unido, Israel, Rusia y China, por su desempeño durante conflictos internacionales, así como en su labor frente a amenazas extranjeras. Estos casos serán abordados a continuación.

### **2.2.1 Estados Unidos**

La comunidad de inteligencia de Estados Unidos se integra por 18 organizaciones<sup>112</sup> y es considerada la más robusta a nivel internacional. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11/S) provocaron su transformación y modernización, toda vez que, hasta ese momento, la estrategia de inteligencia continuaba enfocada en las amenazas de la Guerra Fría, en referencia a la expansión del avance del comunismo y la contención de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Las instituciones federales encargadas de desarrollar inteligencia para la seguridad nacional son el Departamento de Defensa (DoD), Departamento de Estado (DoS), Departamento de Energía (DoE), Departamento de Seguridad Nacional o Seguridad Interna (DHS), Departamento de Justicia (DoJ), y el Departamento del Tesoro (DoT).

Únicamente existen dos agencias independientes que desarrollan las funciones de coordinación de todas las agencias de inteligencia y de inteligencia exterior, respectivamente.

Estructura actual de la comunidad de inteligencia estadounidense<sup>113</sup>:

- *Agencias independientes (2).*
  - Oficina del Directorado Nacional de Inteligencia (ODNI); encargada de coordinar e integrar la inteligencia generada por la comunidad estadounidense. “Supervisa y dirige la aplicación del presupuesto para el Programa de Inteligencia Nacional y funge como principal

---

<sup>112</sup> “Members of the IC”, Office of the Director of National Intelligence, en: <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic>

<sup>113</sup> *Idem*

asesor del Presidente, el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo de Seguridad Interna en aspectos de inteligencia relacionados con seguridad nacional”<sup>114</sup>.

- Agencia Central de Inteligencia (CIA); encargada de la inteligencia exterior del país; funge además como la agencia representante de la comunidad de inteligencia de Estados Unidos en el extranjero<sup>115</sup>.
- *Unidades especializadas del Departamento de Defensa (DoD) (8)*<sup>116</sup>:
  - Agencia de Inteligencia para la Defensa (DIA).
  - Agencia de Seguridad Nacional (NSA).
  - Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (NGA).
  - Oficina Nacional de Reconocimiento (NRO).
  - Unidades de inteligencia del Ejército, la Armada, los Cuerpos de Marina, y la Fuerza Aérea.
- *Unidades especializadas de otros Departamentos y agencias (7)*<sup>117</sup>:
  - Oficina de Inteligencia y Contrainteligencia del Departamento de Energía.
  - Oficina de Inteligencia y Análisis del Departamento de Seguridad Nacional.
  - Inteligencia de Guardacostas de Estados Unidos.
  - Buró Federal de Investigaciones (FBI).
  - Oficina de Inteligencia para la Seguridad Nacional de la Agencia de Control de Drogas (DEA).

---

<sup>114</sup> “What we do”, Office of the Director of National Intelligence, en <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do>

<sup>115</sup> “What is CIA?”, Central Intelligence Agency, en <https://www.cia.gov/about/>

<sup>116</sup> “Members of the IC”, Office of the Director of National Intelligence, en: <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic>

<sup>117</sup> *Idem*

- Buró de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado.
- Oficina de Inteligencia y Análisis del Departamento del Tesoro.

La fortaleza de la comunidad de inteligencia de Estados Unidos radica en el amplio espectro de atención que cada dependencia le otorga, que, como se puede observar en la figura 5, abarca los Departamentos de Justicia, Estado, Tesoro, Defensa, Seguridad Interna, Energía y agencias independientes como la CIA. Esto permite diversificar el análisis de inteligencia y mejora la comprensión de amenazas multifactoriales.

**Figura 5 Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos**



*Fuente: “The National Intelligence Strategy of the United States of America”, Office of the Director of National Intelligence, 2019, p. 28, en: [https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National\\_Intelligence\\_Strategy\\_2019.pdf](https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf)*

### **2.2.2 Reino Unido**

La comunidad de inteligencia de Reino Unido está integrada por tres agencias: Oficina del Servicio Secreto (MI5), dedicada a la inteligencia interior; el Servicio Secreto de Inteligencia (SIS/MI6), encargada de la inteligencia exterior; y la

Oficina de Comunicaciones Gubernamentales (GCHQ), encargada de la inteligencia de señales<sup>118</sup>, incluyendo la ciberseguridad.

El establecimiento del MI5 y MI6 se generó en 1909, en el marco de la expansión alemana y previo al inicio de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). El entonces Primer Ministro, Hebert Asquith, encargó al Comité de Defensa Imperial la estrategia correspondiente, y es así que se creó la Oficina del Servicio Secreto en julio de ese año<sup>119</sup>.

Dicha institución fue dividida en secciones independientes para la inteligencia del interior y la del exterior. El MI6 fue encargado a un oficial naval real, mientras que el MI5 a un capitán que “mantuvo un rol central en la captura de la mayoría de agentes de inteligencia alemanes en Reino Unido durante la I Guerra Mundial”<sup>120</sup>.

“Luego del final de la Guerra Fría, las amenazas terroristas provenientes de Irlanda del Norte y de regímenes como el del Coronel Muamar el Gadafi en Libia, así como del surgimiento del terrorismo islámico al final de la década de 1990 y el ataque del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, generaron una evolución en las agencias de inteligencia británicas”<sup>121</sup>.

“Durante el conflicto con Alemania en la Primera Guerra Mundial, MI6 trabajó de manera cercana con la inteligencia militar del país y se desarrolló como parte de la Oficina de Guerra”. El siguiente conflicto que abordó fue el surgimiento del movimiento comunista bolchevique en Rusia (1918), hasta la consolidación de la amenaza Nazi (1930s) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)<sup>122</sup>.

Posteriormente, MI6 desarrolló tareas fundamentales durante la Guerra Fría, entre las que se destaca la adopción de la Dirección de Operaciones Especiales

---

<sup>118</sup> Definida por la Agencia de Seguridad Nacional (NSA) de Estados Unidos, como la inteligencia obtenida a partir del análisis de señales electrónicas y sistemas de comunicaciones, así como de radares y sistemas armamentísticos. <https://www.nsa.gov/what-we-do/signals-intelligence/>

<sup>119</sup> “Our History”, Secret Intelligence Service (MI6), en <https://www.sis.gov.uk/our-history.html>

<sup>120</sup> “The history of MI5”, Security Service (MI5), en [History | MI5 - The Security Service](https://www.sis.gov.uk/history/mi5-the-security-service)

<sup>121</sup> *Idem*

<sup>122</sup> “Our History”, Secret Intelligence Service (MI6), en <https://www.sis.gov.uk/our-history.html>

(SOE), una unidad secreta especializada en labores clandestinas en tiempos de guerra<sup>123</sup>.

“Desde 1909, el MI6 se ha transformado incluso en lo que respecta a su nombre de identificación, incluyendo “Servicio de Inteligencia Exterior”, “Servicio Secreto”, “MI1(c)” “Servicio Especial de Inteligencia”, “Organización C”; siendo alrededor de 1920 que se adoptó el nombre oficial de “Servicio Secreto de Inteligencia” (SIS). El origen de la nomenclatura “MI6” se generó al inicio de la Segunda Guerra Mundial, cuando su uso sustituyó el de “SIS”, especialmente cuando se requerían generar vínculos institucionales con MI5”<sup>124</sup>.

Por su parte, la GCHQ tuvo su “origen en las labores de inteligencia de señales que desarrollaron las unidades especializadas de la Marina y el Ejército británicos durante la Primera Guerra Mundial, quienes lograron intervenir las comunicaciones alemanas que se transmitían por radio”<sup>125</sup>.

“El panorama que brindó la inteligencia de señales sobre los planes y estrategias enemigas durante los tiempos de guerra, generó que luego del periodo de conflicto, el Gobierno inglés estableciera en 1919 el “Código Gubernamental y Escuela de Cifrado”, cuyo nombre sería sustituido posteriormente por el de la Oficina de Comunicaciones Gubernamentales (*Government Communications Headquarters*)”<sup>126</sup>.

### 2.2.3 Israel

La comunidad de inteligencia de Israel inició funciones en junio de 1948; actualmente cuenta con tres organizaciones principales denominadas Aman, Mossad y Shabak, encargadas de la inteligencia militar, exterior e interior, respectivamente<sup>127</sup>.

---

<sup>123</sup> *Idem*

<sup>124</sup> *Idem*

<sup>125</sup> “*Our Origins & WWI*”, Government Communications Headquarters, en <https://www.gchq.gov.uk/section/history/our-origins-and-wwi>

<sup>126</sup> *Idem*

<sup>127</sup> “*Reorganizing Israel’s intelligence community*”, artículo publicado por Ephraim Kahana en el *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 15:3, 2002, pp 415-428.

Su conformación pasó por diferentes etapas; en el periodo del mandato británico sobre los territorios de Israel, Palestina y Jordania, “la resistencia israelí contaba con unidades de inteligencia independientes dentro de las organizaciones de seguridad Hagana, Etzel y Lehi”<sup>128</sup>.

Posteriormente, el primer ministro David Ben Gurión, “ordenó el desmantelamiento de dichas unidades para dar paso al Servicio de Seguridad Interior, conocido comúnmente como Shabak o Servicio de Seguridad General; el Servicio de Inteligencia extranjera; y la inteligencia militar”<sup>129</sup>.

Después de la Guerra de Independencia (1948-1949), Gurión solicitó una nueva “reorganización de los servicios de inteligencia para mejorar su desempeño, tras lo cual se creó el Mossad, que en hebreo significa “institución”. Esta organización pretendía unificar toda la comunidad de inteligencia bajo una misma institución”<sup>130</sup>.

No obstante, “la medida fue rechazada por los titulares de las agencias establecidas y coexistieron la inteligencia militar; el Shabak, bajo el nombre de Shin-Beth; y el Mossad, como encargado de recolectar información en el extranjero”, cuyas actividades iniciaron el 1 de abril de 1950 con el nombre oficial en hebreo de Hamossad le-Biyun u-le-Tafkidim Meyuhadim (Instituto para el Espionaje y Tareas Especiales)<sup>131</sup>.

Luego de la Guerra del Yom Kippur (también conocida como Guerra del Ramadán, iniciada en octubre de 1973), se estableció la estructura actual de la comunidad de inteligencia israelí:

- Aman. Reconocido como el departamento de inteligencia de las Fuerzas de Defensa Israelí. Cuenta con dos divisiones: Recolección y Análisis. Esta última es ampliamente respetada por la comunidad de seguridad de ese país; sus productos finales tienen el rango de Informe de Inteligencia Nacional<sup>132</sup>.

---

<sup>128</sup> *Idem*

<sup>129</sup> *Idem*

<sup>130</sup> *Idem*

<sup>131</sup> *Idem*

<sup>132</sup> *Idem*

- Mossad. Encargada de la inteligencia exterior. Cuenta con dos divisiones: Operaciones y Administración. Esta última, se encarga de proveer todos los servicios administrativos y logísticos necesarios para la operación de la agencia a nivel global<sup>133</sup>.

Entre las tareas de la división de Administración destaca el soporte en comunicaciones, con el desarrollo de inteligencia de señales (SIGINT); documentación, a través de la generación de identificaciones y otros documentos necesarios para la operación, incluidos pasaportes falsos; y análisis, relacionado únicamente con las operaciones del Mossad<sup>134</sup>.

Dentro de la agencia de inteligencia, existen además áreas especializadas en el desarrollo tecnológico y la realización de operaciones especiales.

Asimismo, la agencia establece “relaciones no oficiales con países con los que Israel no mantiene relaciones diplomáticas; y cuenta además con un área encargada de proteger a la comunidad israelí en el extranjero”<sup>135</sup>.

- Shabak. Establecido como el servicio de inteligencia interna. Entre sus funciones destaca la “defensa de las instalaciones israelitas en el exterior” y el “desarrollo de actividades de contrainteligencia para detectar espías de otros países”. Actualmente, su principal labor es el “seguimiento a la amenaza de organizaciones terroristas palestinas en Cisjordania y la Franja de Gaza”<sup>136</sup>.

#### **2.2.4 Rusia**

La comunidad de inteligencia rusa se compone por tres agencias de seguridad, Servicio Federal de Seguridad (FSB); el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR); y la inteligencia militar (GRU)<sup>137</sup>. Además, la Agencia Federal de Comunicaciones e Información (FAPSI), el Servicio de Protección Federal (FSO)

---

<sup>133</sup> *Idem*

<sup>134</sup> *Idem*

<sup>135</sup> *Idem*

<sup>136</sup> *Idem*

<sup>137</sup> “Russia’s Three Intelligence Agencies, Explained, reporte de *The Moscow Project*”, publicado el 12 de octubre de 2018, disponible en <https://themoscowproject.org/explainers/russias-three-intelligence-agencies-explained/>

y el Servicio Federal de Fronteras (FPS) cuentan con sus propias unidades de generación y procesamiento de inteligencia<sup>138</sup>.

El antecedente de los servicios de inteligencia rusa se encuentra en el Comité para la Seguridad del Estado, comúnmente conocido como KGB (1954-1991); sus funciones incluían la recolección de inteligencia dentro y fuera de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), con intervención incluso en asuntos militares y fronterizos<sup>139</sup>.

- Servicio Federal de Seguridad (FSB). “Cuerpo ejecutivo federal encargado de implementar la política gubernamental en materia de seguridad nacional, combate al terrorismo, protección y defensa de las fronteras Estatales de la Federación de Rusia, protección del espacio marítimo, la zona económica exclusiva, y los recursos naturales continentales”<sup>140</sup>.

Además, es responsable de proteger la información de Rusia, así como de coordinar los esfuerzos de contrainteligencia de los cuerpos ejecutivos federales<sup>141</sup>. Es considerado como el servicio de inteligencia más fuerte del país y el principal sucesor de la KGB.

- Servicio de Inteligencia Exterior (SVR). “Está integrado por diferentes agencias especiales Estatales –cuerpos de inteligencia exterior de la Federación de Rusia-, y es parte fundamental del sistema de seguridad ruso encargado de proteger a los individuos, la sociedad y el Estado, ante amenazas externas”<sup>142</sup>.

Se le considera como una agencia de bajo perfil; funge como contraparte civil de la inteligencia militar (GRU). Opera mediante oficiales de inteligencia en el exterior que utilizan tanto coberturas diplomáticas como actividades encubiertas<sup>143</sup>.

---

<sup>138</sup> “*The Heritage and Future of the Russian Intelligence Community*”, Robert W. Pringle, en *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 11:2, 1998, pp. 175-184.

<sup>139</sup> *Idem*

<sup>140</sup> *Federal Security Service*, Gobierno de Rusia, en <http://government.ru/en/department/113/>

<sup>141</sup> *Idem*

<sup>142</sup> *Foreign Intelligence Service*, Gobierno de Rusia, en <http://government.ru/en/department/112/>

<sup>143</sup> *Idem*

De acuerdo con el *Moscow Project*, el SVR destina grandes recursos al respaldo de movimientos pro rusos en Europa y es especialista en el desarrollo de operaciones encubiertas a largo plazo<sup>144</sup>.

- Dirección Central de Inteligencia Militar (GRU). Agencia de inteligencia militar rusa a cargo de recolectar inteligencia en el exterior junto con su contraparte civil, el SVR<sup>145</sup>.

Su capacitación militar le permite mantener actividad en regiones inestables, y estuvo a cargo de los sistemas de inteligencia de señales de la Federación previo a la creación de la FAPSI, quien actualmente se encarga de esas funciones<sup>146</sup>.

Lo relacionan con las principales acciones de la Federación de Rusia en el conflicto territorial con Ucrania, que derivó en la anexión de Crimea y el derribamiento del vuelo 17 de Malasia Airlines, en 2014. Así como, con el atentado (2018) en contra de Sergei Skripal en Reino Unido, un ex agente del GRU detenido en 2004 por actuar como doble agente del Servicio Secreto de Inteligencia inglés (SIS/MI6).

### 2.2.5 China

Como la mayoría de la información relacionada con el Gobierno de China, la organización y actividades de la comunidad de inteligencia de ese país es altamente reservada. Sin embargo, existen informes de Gobiernos extranjeros<sup>147</sup> y estudios estratégicos<sup>148</sup> que refieren la existencia de tres instituciones

---

<sup>144</sup> “*Russia’s Three Intelligence Agencies, Explained, reporte de The Moscow Project*”, publicado el 12 de octubre de 2018, disponible en <https://themoscowproject.org/explainers/russias-three-intelligence-agencies-explained/>

<sup>145</sup> “*The Heritage and Future of the Russian Intelligence Community*”, Robert W. Pringle, en *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 11:2, 1998, pp. 175-184.

<sup>146</sup> *Idem*

<sup>147</sup> “*Chinese Intelligence Services and Espionage Threats to the United States*”, informe de la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad Estados Unidos-China, 2019. Disponible en <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-11/Chapter%20,%20Section%203%20-%20China's%20Intelligence%20Services%20and%20Espionage%20Threats%20to%20the%20United%20States.pdf>

<sup>148</sup> “*Inteligencia Estratégica: China. Partido Comunista Chino y Ministerio de Seguridad del Estado, panorama actual y perspectivas futuras*”. Análisis del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, publicado el 30 de octubre de 2017,

encargadas de la producción de inteligencia para el Gobierno, el Ejército Popular de Liberación (PLA) y el Partido Comunista (CCP):

- Ministerio de Seguridad del Estado (MSE). Ministerio del Gobierno chino que responde al Consejo de Estado, principal autoridad administrativa gubernamental, y al Comité Permanente del Buró Político del CCP. Es la principal agencia de inteligencia y seguridad del país<sup>149</sup>.

Cuenta con capacidad operativa dentro y fuera de su territorio; monitorea objetivos políticos y criminales considerados como amenazas para el Estado, además de ejecutar acciones de espionaje<sup>150</sup> y contrainteligencia.

El MSE conduce una variedad de operaciones de recolección de inteligencia que involucran técnicas de inteligencia de fuentes humanas (HUMINT) y operaciones cibernéticas<sup>151</sup>. Hasta 2017 contaba con más de 100 mil miembros, de los cuales 50 mil se ubicaban fuera del país y se desempeñan como académicos, empresarios, periodistas y políticos<sup>152</sup>.

- Inteligencia del PLA. Encargada de la recolección de inteligencia militar, económica y política en el exterior, que respalde las operaciones del Ejército. Las unidades de inteligencia del PLA conducen actividades de HUMINT, así como operaciones de recolección de inteligencia técnica<sup>153</sup>.

---

<https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/inteligencia-estrat%C3%A9gica-china-partido-comunista-chino-y-ministry-state-security-panorama-1>

<sup>149</sup> “*Chinese Intelligence Services and Espionage Threats to the United States*”, informe de la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad Estados Unidos-China, 2019. Disponible en <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-11/Chapter%202,%20Section%203%20-%20China's%20Intelligence%20Services%20and%20Espionage%20Threats%20to%20the%20United%20States.pdf>

<sup>150</sup> “*China’s spy agencies are coming to Hong Kong*”, publicación electrónica de Axios, 9 de junio de 2020, <https://www.axios.com/china-hong-kong-intelligence-1cf65913-ccca-4279-994e-929c31eb3209.html>

<sup>151</sup> “*Chinese Intelligence Services and Espionage Threats to the United States*”, informe de la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad Estados Unidos-China, 2019. Disponible en <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-11/Chapter%202,%20Section%203%20-%20China's%20Intelligence%20Services%20and%20Espionage%20Threats%20to%20the%20United%20States.pdf>

<sup>152</sup> “*Inteligencia Estratégica: China. Partido Comunista Chino y Ministerio de Seguridad del Estado, panorama actual y prospectivas futuras*”. Análisis del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, publicado el 30 de octubre de 2017, <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/inteligencia-estrat%C3%A9gica-china-partido-comunista-chino-y-ministry-state-security-panorama-1>

<sup>153</sup> “*Chinese Intelligence Services and Espionage Threats to the United States*”, informe de la Comisión de Revisión Económica y de Seguridad Estados Unidos-China, 2019. Disponible en

La generación de inteligencia del PLA en el extranjero recae principalmente en el Departamento Conjunto de Personal, identificado hasta 2016 como Departamento General de Personal. Previo a su modernización, el Departamento contaba con tres unidades o áreas para cumplir estas funciones<sup>154</sup>.

Además, las fuerzas armadas del PLA, que son el Ejército de tierra, la Marina, las Fuerzas Aéreas y las fuerzas de misiles, cuentan con sus propias unidades de inteligencia, adicionales a la Fuerza Estratégica de Soporte y al nuevo Teatro de Operaciones de la Estructura de Comando<sup>155</sup>.

- Ministerio de Seguridad Pública. Encargado de la seguridad interna y la disidencia, además del combate al terrorismo. Controla también la política cibernética interna y administra los procesos migratorios<sup>156</sup>. Es responsable de la protección de edificios, bomberos y la policía.

### **2.3 El valor de la inteligencia para la seguridad nacional**

Como se puede observar en este y el siguiente capítulo, las unidades y agencias de inteligencia son necesarias en todas las instituciones de seguridad; la capacidad de análisis y la variedad de instrumentos existentes para la recolección y procesamiento de información otorgan un espectro de conceptualización de fenómenos más amplio e integral.

En cuanto a la supervivencia del Estado (seguridad nacional), la inteligencia es indispensable para la anticipación de riesgos y amenazas tradicionales y contemporáneas. Por ello, en el siguiente capítulo se identificará cómo las

---

<https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-11/Chapter%202,%20Section%203%20-%20China's%20Intelligence%20Services%20and%20Espionage%20Threats%20to%20the%20United%20States.pdf>

<sup>154</sup> *Idem*

<sup>155</sup> *Idem*

<sup>156</sup> "Ministries of security, Strategic Support Force-China's intel agencies & how they operate", The Print, 18 de julio de 2020, <https://theprint.in/defence/ministries-of-security-strategic-support-force-chinas-intel-agencies-how-they-operate/463697/>

potencias globales y regionales la utilizan como eje estratégico de sus políticas de seguridad.

Asimismo, el andamiaje de seguridad de los países mencionados en este capítulo refleja la diferencia de intereses y enfoques de política interior y exterior que amerita la existencia de agencias de inteligencia para cada ámbito; las cuales no dependen, compiten ni atienden los mismos temas de seguimiento.

La interdependencia de las naciones y los procesos de globalización potencializan el rango de afectación de una problemática local de un país hacia toda una región. Por ello, las amenazas a la seguridad nacional provenientes del extranjero se diversificaron, volviendo más compleja su conformación, y, por ende, su comprensión.

La existencia de estas amenazas como parte del sistema estructural como lo entiende Kenneth Waltz tienen una influencia importante en el accionar de los Estados y por ende ello impacta en el modo en el que se relacionan las naciones. Adicionalmente, la interdependencia actual requiere que la toma de decisiones considere también los efectos que tendrá en otros países del sistema o subsistema.

Las agencias de inteligencia exterior para la seguridad nacional se encargan de advertir riesgos y oportunidades en la dinámica internacional, proporcionando información privilegiada para la resolución de conflictos al interior del país.

El siguiente capítulo del presente trabajo de investigación, refiere algunas aportaciones pragmáticas de los servicios de inteligencia exterior de Estados Unidos, Reino Unido, Rusia, China e Israel, ante amenazas a su seguridad nacional.

### **Capítulo III. Aportaciones pragmáticas de servicios de inteligencia exterior para la seguridad nacional de sus países**

Servicios de inteligencia exterior como el Servicio Secreto (MI6) de Reino Unido, Servicio de Inteligencia Exterior (SVR) de Rusia, Ministerio de Seguridad del Estado (MSS) de China, Servicio Secreto de Inteligencia (MOSSAD) de Israel, y la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos, son considerados piezas fundamentales para la estrategia de seguridad nacional de sus respectivos países, toda vez que sus operaciones en el extranjero han permitido monitorear y neutralizar amenazas de actores hostiles ubicados fuera de sus territorios, como el caso de la CIA y el asesinato de Osama Bin Laden, o la recolección de información estratégica para la consecución de objetivos de seguridad y desarrollo de sus países, como los esfuerzos del SVR para conocer la estrategia nuclear de Estados Unidos, la operación del MOSSAD para obtener evidencias sobre el plan nuclear iraní para el enriquecimiento de uranio, o la campaña de ciberespionaje supuestamente dirigida por el MSS contra actores extranjeros, así como las evidencias recolectadas por el MI6 contra Rusia y su intervención en el envenenamiento del doble agente Serguéi Skripal.

La operación de estos servicios de inteligencia es posible gracias al reconocimiento que sus gobiernos hacen sobre el origen y desarrollo de amenazas y oportunidades para la seguridad nacional de sus países, con enfoque transnacional.

#### **3.1 Combate al terrorismo. El papel de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos, en el asesinato de Osama Bin Laden (2011)**

El 2 de mayo de 2011, un equipo militar estadounidense asesinó a Osama Bin Laden, ex líder del grupo terrorista Al Qaeda, en el marco de una operación denominada "Lanza de Neptuno". El éxito de la misión fue el resultado de largos, diversos y complejos análisis y operaciones de inteligencia dirigidas por la CIA,

con el respaldo y colaboración de las demás agencias de su Comunidad de Inteligencia (CI)<sup>157</sup>.

Bin Laden había sido identificado por la CI estadounidense desde la década de 1990. No obstante, la CIA comenzó a dar seguimiento puntual de sus posibles contactos y actividades en el exterior, luego de que se convirtiera en objetivo prioritario de la Administración de George W. Bush tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, en Nueva York.

Durante la coordinación de acciones para detectar a miembros clave dentro de la organización terrorista que pudieran contactar a Bin Laden, la agencia de inteligencia exterior de Estados Unidos logró identificar al mensajero directo del líder terrorista, mediante el uso de técnicas de interrogatorio e intervención de comunicaciones realizadas desde 2004 y hasta 2010<sup>158</sup>.

“Las labores de inteligencia de la CIA permitieron relacionar al mensajero con una propiedad en Abbottabad, Pakistán, a poco más de 50 kilómetros de Islamabad. El inmueble contaba con características inusuales para la zona en la que se encontraba ubicado, tales como grandes bardas con alambre de púas en la parte superior, ninguna conexión aparente de teléfono o internet, además de que toda la basura se quemaba en el patio”<sup>159</sup>.

Asimismo, la CIA detectó que los propietarios oficiales del domicilio no contaban con ingresos suficientes para haber adquirido un inmueble de ese tipo. La información de inteligencia con la que contaba la CI estadounidense sugería que Osama Bin Laden se escondía en esa ubicación (imagen 1).

---

<sup>157</sup> “Minutes and Years: The Bin Laden Operation”, portal oficial de la Agencia Central de Inteligencia, disponible en <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2016-featured-story-archive/minutes-and-years-the-bin-ladin-operation.html>

<sup>158</sup> Khan Ilyas M. “Who was the courier who led US to Osama Bin Laden?”, BBC News, 05 de mayo de 2011, disponible en <https://www.bbc.com/news/world-south-asia-13300680>

<sup>159</sup> *Idem*

### Imagen 1. Casa de seguridad de Osama Bin Laden en Abbottabad, Pakistán



Fuente: CNN, “Así era la guarida donde murió Bin Laden”, 30 de abril de 2012, disponible en <https://cnn.espanol.cnn.com/2012/04/30/asi-era-la-guarida-donde-murio-bin-laden/>

Como parte de los preparativos para la operación “Lanza de Neptuno”, la CI estadounidense elaboró una maqueta con las mismas características del inmueble al que se pretendía ingresar. Esta acción preparó al equipo de asalto para cualquier eventualidad durante el ejercicio<sup>160</sup>.

La operación fue autorizada por el presidente Barack Obama el 29 de abril de 2011, y su desarrollo estuvo a cargo de un pequeño grupo de fuerzas especiales para disminuir en la medida de lo posible, los daños colaterales ante posibles afectaciones para la población civil en las inmediaciones, así como para identificar mejor al objetivo y evitar filtraciones<sup>161</sup>.

Durante el operativo, un helicóptero de Estados Unidos sufrió un accidente. Sin embargo, la operación continuó y en 9 minutos se encontró a Osama Bin Laden

---

<sup>160</sup> “Minutes and Years: The Bin Laden Operation”, portal oficial de la Agencia Central de Inteligencia, disponible en <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2016-featured-story-archive/minutes-and-years-the-bin-ladin-operation.html>

<sup>161</sup> *Idem*

y se le asesinó por resistirse a su captura. La identidad del líder terrorista fue confirmada posteriormente<sup>162</sup>.

La CIA además dirigió la recolección y análisis de inteligencia obtenida de los documentos encontrados en la propiedad de Abbottabad. Al respecto, el Directorado Nacional de Inteligencia (DNI) ha publicado algunos de los hallazgos realizados en estas pesquisas, como el hecho de que el líder de Al Qaeda pretendía mudarse de domicilio en septiembre de ese año<sup>163</sup>.

Las acciones para concretar la captura de Osama Bin Laden fueron un ejemplo claro de coordinación interinstitucional entre las agencias de inteligencia y seguridad de Estados Unidos, dentro y fuera de su territorio. El papel de la CIA como encargada oficial de la inteligencia exterior, fue fundamental para la evaluación de datos, y la recolección y procesamiento de información de diversas fuentes en el extranjero.

La experiencia y enfoque de la CIA en el manejo y uso de recursos en el extranjero, fue lo que permitió ubicar al líder terrorista y conseguir su captura.

### **3.2 Contrainteligencia. La penetración del SVR de Rusia en el FBI de Estados Unidos: reclutamiento de Robert Phillip Hanssen (1985-2001)**

El 18 de febrero de 2001, el ex agente especial del FBI de Estados Unidos Robert Phillip Hanssen fue arrestado por cargos de espionaje en favor de la KGB de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y posteriormente del SVR de Rusia. Se declaró culpable de 15 cargos en julio de ese año y fue condenado a prisión; el FBI lo considera como el espía más dañino<sup>164</sup> en la historia de la agencia estadounidense<sup>165</sup>.

---

<sup>162</sup> *Idem*

<sup>163</sup> *Idem*

<sup>164</sup> Historia de Robert Hanssen, en “*Famous cases and criminals*” del sitio oficial de FBI, Disponible en <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/robert-hanssen>

<sup>165</sup> De acuerdo con el sitio oficial del Buró Federal de Investigaciones (FBI), existen 23 casos prioritarios de contrainteligencia y espionaje trabajados por esa agencia. El caso más reciente se registró en 2002 con la espía cubana Ana Montes, quien fue descubierta como infiltrada del Gobierno cubano en la Agencia de Inteligencia para la Defensa (DIA) de Estados Unidos. Para

El ex agente del FBI era un veterano de 25 años de experiencia especializado en contrainteligencia. Durante 22 años en la agencia estadounidense, Hanssen proporcionó información clasificada a la KGB/SVR, sobre diversos temas de interés para Moscú, entre los que destacaba el desarrollo nuclear de Estados Unidos y sus operaciones de inteligencia en el exterior.

El expediente judicial desclasificado de Hanssen<sup>166</sup> describe como se acercó voluntariamente a funcionarios de la KGB adscritos a la Embajada Soviética en Washington DC, para ofrecer información sobre seguridad nacional y contrainteligencia a cambio de diamantes y efectivo, con un valor que ascendió a más de \$600 mil dólares, además de una cuenta bancaria en Moscú con otros \$800 mil dólares.

Las labores de contrainteligencia del FBI determinaron que la KGB/SVR y Hanssen establecieron diferentes lugares donde depositaban la información y el pago de ésta (denominados “buzones muertos”), en las inmediaciones de Washington DC (ver imagen 2). Las indagatorias de la agencia estadounidense advierten al menos 20 transacciones en las que la agencia de inteligencia rusa recibió detalles de técnicas de contrainteligencia estadounidense, nombres de fuentes y agentes encubiertos<sup>167</sup>.

---

mayor información de los 23 casos, revisar “Major Cases” del FBI, disponible en <https://www.fbi.gov/investigate/counterintelligence/major-cases>

<sup>166</sup> Expediente desclasificado de Robert Hanssen, publicado por el FBI en su sitio oficial como “Affidavit in Robert Hanssen Spy Case”, disponible en <https://www.fbi.gov/file-repository/hanssen-affidavit.pdf/view>

<sup>167</sup> *Idem*

**Imagen 2. Robert Phillip Hanssen y dos de las ubicaciones utilizadas para el intercambio de información con KGB/SVR en Estados Unidos**



Fuente: Fotos de archivo del FBI, disponibles en <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/robert-hanssen>

Durante su carrera como oficial de inteligencia, el doble agente ocupó posiciones clave en áreas de contrainteligencia dentro del FBI, por lo que tenía acceso autorizado y legítimo a información sensible sobre los programas y operaciones de la agencia<sup>168</sup>.

Su capacitación especializada en inteligencia y contrainteligencia le facilitó la aplicación de medidas de seguridad para evitar ser detectado, siendo que incluso sus colaboradores rusos desconocían su verdadera identidad y lugar de trabajo. El FBI generó los primeros indicios al obtener informes rusos en los que se mencionaba a un agente estadounidense que cumplía con las características de Hanssen<sup>169</sup>.

La investigación para confirmar su operación como doble agente fue un esfuerzo conjunto entre FBI y CIA, quien estaba encargada de detectar otras penetraciones extranjeras a la comunidad de inteligencia estadounidense. “Hanssen habría entregado a la KGB/SVR 26 disquetes de computadora y 6 mil páginas de documentos secretos”<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> “Robert Hanssen”, sección de historia del sitio oficial del Buró Federal de Investigaciones (FBI), disponible en <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/robert-hanssen>

<sup>169</sup> *Idem*

<sup>170</sup> “La insondable alma de un espía, Robert Hanssen, tres lustros como doble agente”, periódico La Jornada, publicado el 10 de marzo de 2001, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2001/03/11/mas-espia.html>

Su reclutamiento inició en 1985, cuando el ex agente del FBI envió una carta a un oficial de la KGB, del cual tenía conocimiento que su domicilio no era monitoreado por ninguna autoridad estadounidense. La misiva estaba dirigida a Víctor I. Cherkasin, un alto funcionario de la agencia exterior rusa<sup>171</sup>.

En ella, “Hanssen describió la dinámica de los intercambios que realizarían; proporcionó ubicaciones de los buzones seleccionados y estableció un sistema de comunicación que consistía en dejar marcas con cinta adhesiva sobre un anuncio de “cruce peatonal” predefinido, cuando el doble agente tuviera información. La posición de la cinta indicaba la carga de los buzones”<sup>172</sup>.

El FBI detectó que entre 1991 y 1999, Hanssen se habría mantenido al margen de los intercambios con Moscú, lo cual coincide con la desintegración de la URSS y el posible proceso de reajuste de sus operaciones de inteligencia exterior.

La actividad de la KGB/SVR en el exterior fue esencial para el reclutamiento de agentes extranjeros y la recolección de inteligencia exterior para Moscú durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría.

### **3.3 Seguridad Nuclear. La operación del Servicio Secreto de Inteligencia (SIS/MOSSAD) de Israel, para robar los archivos nucleares secretos de Irán (2018)**

El 31 de enero de 2018, agentes del Ministerio de Defensa de Israel (SIS/MOSSAD) ingresaron a un almacén en Teherán y robaron aproximadamente 50 mil documentos y 163 discos compactos con informes, videos y planes relacionados con el programa nuclear iraní<sup>173</sup>.

La información sustraída por la agencia de inteligencia exterior de Israel evidenciaba el avance de estudios y proyectos del Gobierno iraní para el

---

<sup>171</sup> *Idem*

<sup>172</sup> *Idem*

<sup>173</sup> Sanger David E. y Bergman Ronen, “*How Israel, in Dark Night, Torched Its Way to Iran’s Nuclear Secret*”, publicado el 15 de julio de 2018 en The New York Times, disponible en <https://www.nytimes.com/2018/07/15/us/politics/iran-israel-mossad-nuclear.html>

desarrollo de armas nucleares, a pesar de la existencia del Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA)<sup>174</sup>.

La operación duró 6 horas y 29 minutos, en los cuales, miembros del MOSSAD deshabilitaron las alarmas del almacén, atravesaron dos puertas, fundieron docenas de cajas fuertes, extrajeron la información y salieron de la ciudad. Como medida de seguridad, los agentes se repartieron el material y utilizaron diferentes rutas para evitar que, en caso de ser detectados, todos los documentos fueran recuperados por las autoridades de ese país<sup>175</sup>.

El MOSSAD tardó dos años registrando los movimientos de oficiales iraníes para ubicar el almacén en el que resguardaban la información sensible de su programa nuclear (inteligencia operativa). Los documentos y el material electrónico habían sido trasladados desde diferentes puntos del país y conjuntados en esa ubicación estratégica<sup>176</sup>.

De acuerdo con la información publicada en medios, el inmueble se encontraba en un distrito comercial común de la capital iraní; no guardaba relación con ninguna facilidad del programa nuclear y se ubicaba lejos de los archivos declarados del Ministerio de Defensa. No contaba con guardias de seguridad para evitar llamar la atención de los vecinos y espías extranjeros<sup>177</sup>.

Los documentos detallaban los retos para integrar una cabeza nuclear en un misil Shahab-3<sup>178</sup>, e incluso uno de los documentos supuestamente proponía lugares para posibles pruebas nucleares bajo tierra. Además, describían los planes iraníes para construir un lote inicial de 5 armas, de las cuales ninguna

---

<sup>174</sup> Acuerdo Nuclear de 2015 entre Irán, China, Francia, Inglaterra, Rusia, Alemania y Estados Unidos. Las condiciones limitan el programa nuclear iraní a cambio del levantamiento de sanciones internacionales y multilaterales contra Teherán. Este acuerdo fue negociado por la Administración del ex presidente estadounidense Barack Obama.

<sup>175</sup> Sanger David E. y Bergman Ronen, *“How Israel, in Dark Night, Torched Its Way to Iran’s Nuclear Secret”*, publicado el 15 de julio de 2018 en The New York Times, disponible en <https://www.nytimes.com/2018/07/15/us/politics/iran-israel-mossad-nuclear.html>

<sup>176</sup> *Idem*

<sup>177</sup> *Idem*

<sup>178</sup> De acuerdo con Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), centro de pensamiento ubicado en Washington DC, el Shahab-3 es un misil de rango medio con un alcance de hasta 1,300 km (esto significa que puede llegar a Iraq o Israel). Tiene la capacidad de lanzarse desde un sitio fijo o una base móvil; y cuenta con 1,200 kg de explosivos. Este misil puede albergar cabezas nucleares y tiene una longitud de 16.58 m con un diámetro de 1.25 o 1.38 m. *“Missile Threat, CSIS Missile Defense Project”*, Center for Strategic & International Studies, disponible en <https://missilethreat.csis.org/about/>

consiguió ser creada<sup>179</sup>. El almacén habría sido utilizado a partir de 2015, año en que se firmó el acuerdo nuclear iraní.

En la mayoría de las operaciones del MOSSAD, sus agentes sólo toman fotografías de lo que requieren y salen del lugar sin dejar rastros. No obstante, en este caso se decidió sustraer el material, para disminuir el tiempo que los agentes de inteligencia permanecerían dentro del almacén, y también evitar que Irán desestimara las imágenes argumentando su falsedad<sup>180</sup>.

Es evidente que Israel reclutó a personal iraní dado que conocía cuáles de las 32 cajas fuertes contenían la información más valiosa. Asimismo, tuvieron que analizar la rutina de los trabajadores del almacén y estudiar el sistema de alarma de seguridad, para determinar el mejor momento para su operación (22:00hrs). Fueron menos de 12 agentes israelíes los que participaron<sup>181</sup>.

Entre el material de mayor interés que encontraron había fotografías tomadas dentro de lo que alguna vez fueron facilidades estratégicas de Irán, antes de que se desmantelaran anticipando las supervisiones acordadas con Estados Unidos, China, Alemania, Inglaterra, Francia y Rusia. Una de las imágenes mostraba una cámara gigante para experimentos de alta explosividad (ver imagen 3)<sup>182</sup>

---

<sup>179</sup> Sanger David E. y Bergman Ronen, *“How Israel, in Dark Night, Torched Its Way to Iran’s Nuclear Secret”*, publicado el 15 de julio de 2018 en The New York Times, disponible en <https://www.nytimes.com/2018/07/15/us/politics/iran-israel-mossad-nuclear.html>

<sup>180</sup> *Idem*

<sup>181</sup> *Idem*

<sup>182</sup> *Idem*

**Imagen 3. Imágenes publicadas por el New York Times sobre una presunta cámara instalada por Irán para realizar pruebas nucleares**



Fuente: Sanger David E. y Bergman Ronen, “How Israel, in Dark Night, Torched Its Way to Iran’s Nuclear Secret”, publicado el 15 de julio de 2018 en *The New York Times*, disponible en <https://www.nytimes.com/2018/07/15/us/politics/iran-israel-mossad-nuclear.html>

Los papeles iraníes mencionan constantemente el deuterio de uranio, una sustancia que se utiliza para hacer iniciadores de neutrones. Este elemento no tendría ningún uso civil o militar distinto al de la elaboración de armas nucleares, y ha sido utilizado por China y Pakistán en sus respectivos desarrollos armamentísticos.

El descubrimiento del MOSSAD influyó en la decisión del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, de salir (mayo/2018) del JCPOA, acción que promovió desde el desarrollo de su campaña electoral, al considerar que Teherán incumplía las condiciones establecidas por el acuerdo. Los países europeos integrantes del JCPOA, en cambio, mantenían una postura favorable a la continuidad del acuerdo nuclear<sup>183</sup>

El operativo del MOSSAD ofreció mayores elementos para los planteamientos de la Administración Trump en contra de Irán, generando implicaciones incluso de distanciamiento entre la Unión Europea y Washington, por la aplicación de medidas restrictivas unilaterales.

---

<sup>183</sup> Brustlein Corentin, Dobbins James, Kaye Dalia Dassa, Meier Oliver, Overhaus Marco, Quilliam Neil, Ries Charles, Schmid Dorothee, Vakil Sanam y Zamirirad Azadeh. “*Saving Transatlantic Cooperation and The Iran Nuclear Deal*”, Instituto Alemán para Asuntos Internacionales y de Seguridad, febrero 2018, disponible en [https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2018C09\\_zmd\\_etal.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2018C09_zmd_etal.pdf)

### **3.4 Contrainteligencia. La función del Servicio Secreto de Inteligencia (SIS-MI6) de Inglaterra, en la expulsión de diplomáticos rusos de la OTAN, por el envenenamiento de Serguéi Skripal (2018).**

El 4 de marzo de 2018, Serguéi Skripal y su hija Yulia Skripal, fueron hallados semiconscientes en un parque de la ciudad de Salisbury, Inglaterra. Serguéi Skripal fue un miembro del servicio de inteligencia militar ruso (GRU) cooptado por el Servicio Secreto de Inteligencia inglés (SIS/MI6) en 1995<sup>184</sup>.

El ex agente del GRU fue descubierto por el Gobierno de Rusia en 2004 y condenado a 13 años de prisión en un complejo de alta seguridad en ese país. No obstante, el doble agente fue puesto en libertad en 2010 junto con otros 3 espías, luego de un intercambio por 10 agentes de inteligencia rusos detenidos en Estados Unidos<sup>185</sup>.

Skripal proporcionó al MI6 los nombres de agentes rusos que trabajaban en Europa, a cambio de 100 mil dólares<sup>186</sup>. Permaneció en el GRU hasta 1999 y posteriormente laboró en el Ministerio de Asuntos Exteriores británico hasta 2003; desde entonces se dedicó a los negocios hasta su detención.

Las investigaciones británicas sugieren el involucramiento de tres agentes del servicio de inteligencia militar (GRU) ruso<sup>187</sup>, y destacan el uso de un agente nervioso llamado *Novichok* en el ataque, el cual fue detectado también por autoridades alemanas en el envenenamiento (29 de agosto de 2020) del líder opositor ruso Alexéi Navalny, en el Aeropuerto de Tomsk-Bogashevo.

El agente Novichok fue desarrollado en la Unión Soviética entre 1970 y 1980<sup>188</sup>. Se consideró como arma química de cuarta generación y su diseño elude la

---

<sup>184</sup> “*British Investigators identify third man in Russian spy poisoning: sources*”, Reuters, publicado el 15 de febrero de 2019, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-britain-russia-skripal-idUSKCN1Q4139>

<sup>185</sup> “*¿Quién es Sergéi Skripal, el exespía ruso en estado crítico tras estar expuesto a una sustancia desconocida en Reino Unido?*”, BBC Mundo, 6 de marzo de 2018, en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43301713>

<sup>186</sup> *Idem*

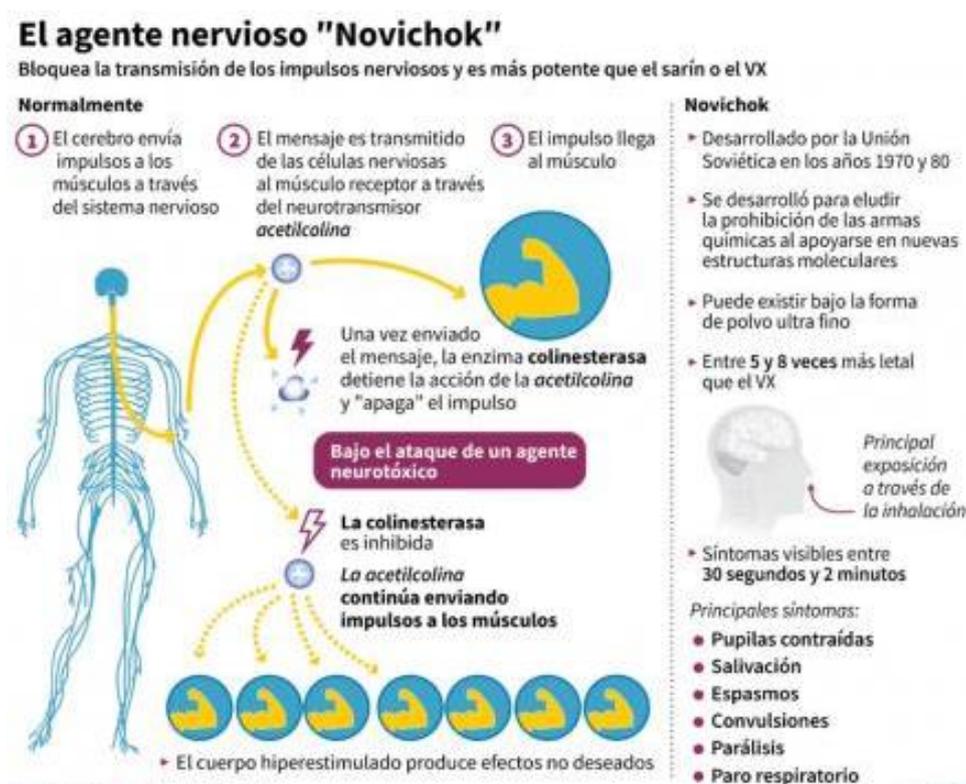
<sup>187</sup> “*British Investigators identify third man in Russian spy poisoning: sources*”, Reuters, publicado el 15 de febrero de 2019, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-britain-russia-skripal-idUSKCN1Q4139>

<sup>188</sup> Novichok: qué es y cómo actúa el agente nervioso de origen soviético que Alemania dice que se usó contra Alexei Navalny, publicado por BBC news, el 13 de marzo de 2018 y actualizado el

detección de inspecciones internacionales. No obstante, es identificado como un elemento más peligroso y sofisticado que el Sarín y el agente VX.

Las afectaciones incluyen el bloqueo de las señales nerviosas a los músculos, lo que deriva en un colapso de las principales funciones del organismo. Los síntomas son compresión de pupilas, convulsiones, babeo, fallo de respiración, inducción al coma, y en su caso, la muerte (ver imagen 4)<sup>189</sup>.

**Imagen 4. Infografía del agente nervioso Novichok**



Fuente: "Novichok, tóxicos rusos poco conocidos", *El Universal*, 13 de marzo de 2018, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/ciencia-y-salud/ciencia/agentes-nerviosos-novichok-toxicos-rusos-poco-conocidos>

De hecho, algunas variantes del Novichok fueron "específicamente diseñadas para resistir los antídotos existentes para otros agentes nerviosos". Si una

2 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43381592>

<sup>189</sup> *Idem*

persona lo inhala o el agente toca su piel, los efectos empezarán a reflejarse entre 30 segundos y dos minutos después<sup>190</sup>.

La investigación del MI6 y otras autoridades británicas sobre el caso de Skripal provocó la expulsión de 23 diplomáticos rusos de Reino Unido; medida que fue replicada por otros 24 países aliados, entre los que destacó Estados Unidos con la expulsión de 60 funcionarios<sup>191</sup>.

Por su parte, el presidente Vladimir Putin ordenó la salida de 140 diplomáticos y el cierre del consulado estadounidense en San Petersburgo<sup>192</sup>, como respuesta a las acciones de Occidente.

Las denuncias británicas fueron retomadas por el Secretario General de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), quien decidió expulsar a 7 representantes rusos y rechazar la acreditación de otros 3<sup>193</sup>, con lo que la misión diplomática del país euroasiático fue reducida de 30 a 20 miembros.

La reacción de la OTAN es importante dado que la alianza entre sus países integrantes representa un bloque de intereses que en algunas ocasiones son contrarios a los de Rusia, por lo que cualquier limitante a su participación en el mecanismo implica una vulnerabilidad para su política exterior.

En este evento, nuevamente se puede observar el valor de la inteligencia generada por una agencia de seguridad exterior y las implicaciones que puede tener en la política interior de su Gobierno.

---

<sup>190</sup> *Idem*

<sup>191</sup> “Estados Unidos y otros 20 países aliados de Reino Unido expulsan a decenas de diplomáticos rusos tras el envenenamiento del ex espía Sergei Skripal”, BBC News, publicado el 26 de marzo de 2018, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43545778>

<sup>192</sup> “Rusia expulsa a más de 140 diplomáticos y cierra el consulado estadounidense en San Petersburgo”, El Mundo, publicado el 29 de marzo de 2018, disponible en <https://www.elmundo.es/internacional/2018/03/29/5abd1f81e5fdea48778b45c7.html>

<sup>193</sup> “La OTAN expulsa a siete diplomáticos rusos por el caso Skripal”, France24, 27 de marzo de 2018, en <https://www.france24.com/es/20180327-otan-expulsion-diplomaticos-skripal-rusia>

### 3.5 Ciberseguridad. Operación *Cloud Hopper* y el Ministerio de Seguridad del Estado (MSS) de China. (2017)

En abril de 2017, la consultora británica *Price Waterhouse Coopers* (PWC), en colaboración con la contratista militar *BAE Systems*, publicó un informe inicial sobre una campaña global de ciberespionaje contra Proveedores de Servicios Administrados de Tecnologías de la Información (MSP) en Canadá, Estados Unidos, Brasil, Suecia, Francia, Reino Unido, Noruega, Suiza, Finlandia, Sudáfrica, India, Tailandia, Corea del Sur, Japón y Australia<sup>194</sup>.

De acuerdo con PWC y *BAE Systems*, la campaña denominada *Cloud Hopper*, era impulsada, al menos, desde 2014 por un grupo de origen chino identificado como APT10<sup>195</sup>, que proporcionaba acceso potencial a información sensible y de propiedad intelectual de los MSP y sus clientes a nivel internacional. Las técnicas utilizadas para los ataques incluían programas maliciosos (*malwares*) personalizados, así como herramientas de fuentes abiertas.

Ello mostró un avance en la calidad de los ataques cibernéticos detectados hasta ese momento a nivel global, ya que implicaba la selección de objetivos y el análisis de sus respectivas vulnerabilidades, lo que resultaba en operaciones dirigidas. Comúnmente, los atacantes realizaban acciones masivas con la intención de obtener la mayor cantidad de datos sin que existiera una selección determinante de sus víctimas<sup>196</sup>.

Los sectores a los que se dirigieron los ataques detectados en la operación *Cloud Hopper*, corresponden al de construcción e ingeniería, sector público, farmacéutico y ciencias de la vida, comercio minorista, energía y minería, tecnología, negocios y servicios profesionales, manufactura industrial, y metales<sup>197</sup>.

---

<sup>194</sup> "Operation Cloud Hooper, Exposing a systemic hacking operation with an unprecedented web of global victims", PWC en colaboración con *BAE Systems*, abril 2017, disponible en <https://www.pwc.co.uk/cyber-security/pdf/pwc-uk-operation-cloud-hopper-report-april-2017.pdf>

<sup>195</sup> APT se refiere a "Amenaza Persistente Avanzada" (Advance Persistent Threat) y fue detectado desde 2006 por la compañía estadounidense de ciberseguridad *FireEye*. APT10 es conocido comúnmente también como *Red Apollo*.

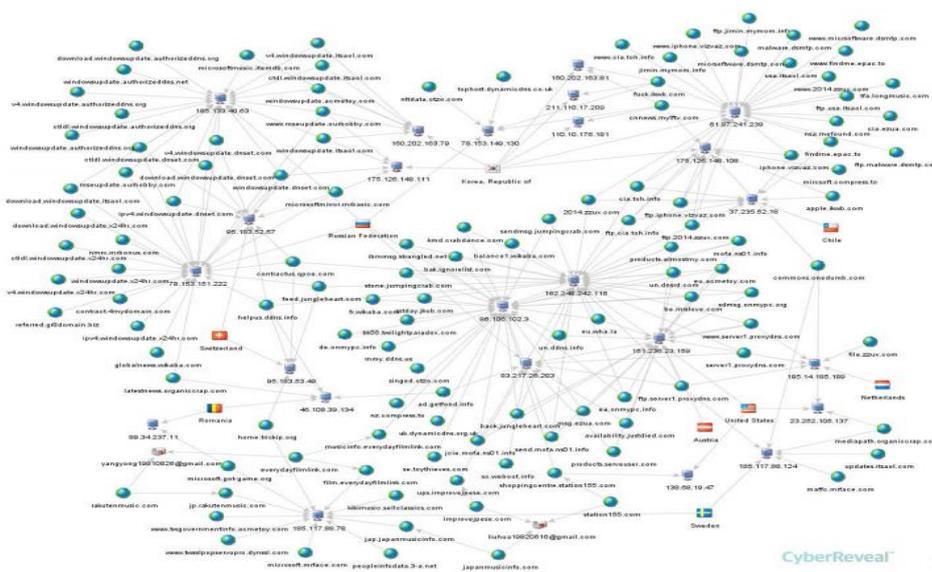
<sup>196</sup> "Operation Cloud Hooper, Exposing a systemic hacking operation with an unprecedented web of global victims", PWC en colaboración con *BAE Systems*, abril 2017, disponible en <https://www.pwc.co.uk/cyber-security/pdf/pwc-uk-operation-cloud-hopper-report-april-2017.pdf>

<sup>197</sup> *Idem*

La consultora británica determinó altamente probable que APT10 operara desde China toda vez que la actividad de intrusión del grupo, los tiempos de compilación de los binarios del malware, y los tiempos de registro de los dominios atribuidos a APT10, presentaban un patrón de trabajo alineado con el Uso Horario de China (UTC+8)<sup>198</sup>.

Además, PWC y BAE Systems advirtieron que la selección de los objetivos de sus ataques en los ámbitos político, diplomático y empresarial, coincidía con intereses estratégicos de Beijing de tipo geopolítico. El informe señala también el reciente interés de APT10 en obtener información de la base industrial de defensa de Estados Unidos (DIB) (ver imagen 5)<sup>199</sup>.

**Imagen 5. Vista general de la infraestructura utilizada por APT10 desde 2016**



*Fuente: “Operation Cloud Hooper, Exposing a systemic hacking operation with an unprecedented web of global victims”, PWC en colaboración con BAE Systems, abril 2017, disponible en <https://www.pwc.co.uk/cyber-security/pdf/pwc-uk-operation-cloud-hopper-report-april-2017.pdf>*

La información presentada en la publicación de PWC fue respaldada por el Centro Nacional de Ciberseguridad (NCSC) de Reino Unido, e incluso, el 20 de diciembre de 2018, el Gobierno británico declaró públicamente que APT10 operó bajo la dirección del Ministerio de Seguridad del Estado (MSS) de China, y

<sup>198</sup> *Idem*  
<sup>199</sup> *Idem*

advirtió que era casi seguro que continuara seleccionando compañías a nivel global para obtener secretos empresariales<sup>200</sup>.

El entonces secretario de Exteriores de Inglaterra, Jeremy Hunt, aseguró que la campaña (operación *Cloud Hopper*) era la ciberintrusión más importante y extensa en contra del Reino Unido y sus aliados, detectada hasta ese momento<sup>201</sup>.

Por su parte, el Departamento de Justicia (DoJ) de Estados Unidos desclasificó en esa misma fecha, una acusación judicial en contra de los nacionales chinos Zhu Hua y Zhang Shilong, por su actividad como hackers vinculados con el MSS que formaban parte de una campaña de intrusión virtual para el robo de información confidencial de negocios y propiedad intelectual, dentro del grupo denominado APT10; en referencia implícita a la operación *Cloud Hopper*<sup>202</sup>.

La publicación indica que el fiscal general adjunto, Rod J. Rosenstein, el juez del Distrito Sur de Nueva York, Geoffrey S. Berman, y el director del Buró Federal de Investigaciones (FBI), Christopher Wray, entre otras autoridades, realizaron una conferencia de prensa donde señalaron que durante más de una década, los imputados robaron información de diferentes MSP a nivel internacional, de más de 45 compañías de tecnología en doce estados de la Unión Americana, así como de diferentes agencias gubernamentales de ese país<sup>203</sup>.

Rosenstein detalló que la acusación del DoJ determina que los implicados formaron parte de un grupo que invadió computadoras en al menos una docena de países y dio acceso al Servicio de Inteligencia de China, a información sensible de negocios. Agregó que los datos robados a empresas y agencias

---

<sup>200</sup> “*UK and allies reveal global scale of Chinese cyber campaign*”, publicación de prensa en sitio oficial del Gobierno británico, 20 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-allies-reveal-global-scale-of-chinese-cyber-campaign>

<sup>201</sup> *Idem*.

<sup>202</sup> “*Two Chinese Hackers Associated With the Ministry of State Security Charged with Global Computer Intrusion Campaigns Targeting Intellectual Property and Confidential Business Information*”, publicación oficial del Departamento de Justicia de Estados Unidos, 20 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.justice.gov/opa/pr/two-chinese-hackers-associated-ministry-state-security-charged-global-computer-intrusion>

<sup>203</sup> *Idem*.

estadounidenses representaban años de investigación e incontables inversiones, por lo que ese tipo de acciones debían ser sancionadas<sup>204</sup>.

El Gobierno del presidente Xi Jinping niega la vinculación del MSS con la operación *Cloud Hopper* señalada por Occidente<sup>205</sup>. No obstante, destaca que, como ya se explicó en el presente trabajo de investigación, el desarrollo económico de China es parte esencial de su estrategia de seguridad nacional; y el avance tecnológico ha sido uno de sus pilares más importantes y reconocidos.

---

<sup>204</sup> *Idem*

<sup>205</sup> Stubbs Jack, Menn Joseph y Bing Christopher. “*Inside the West’s failed fight against China’s “Cloud Hopper” hackers*”, Reuters, 26 de junio de 2019, disponible en <https://www.reuters.com/investigates/special-report/china-cyber-cloudhopper/>

## Capítulo IV. Amenazas transnacionales del S.XXI

### 4.1 Amenazas globales del nuevo Siglo.

Como se explicó en el Capítulo I del presente trabajo de investigación, los países enfrentan una gran variedad de amenazas a su seguridad nacional, que dependen de las características y recursos propios de cada uno de éstos. Sin embargo, existen algunas amenazas comunes a las que se enfrenta la sociedad internacional en su conjunto y que deben considerarse como parte de las estrategias de seguridad en cada nación.

En materia de seguridad, el S. XX estuvo caracterizado por la visión tradicional de amenazas estatales, con enfrentamientos entre las fuerzas regionales, como los registrados durante la I y II Guerra Mundial, y el periodo de la Guerra Fría. No obstante, el establecimiento de un poder hegemónico y la consolidación de bloques y mecanismos de cooperación y supervisión internacional disminuyeron en gran medida el riesgo de enfrentamientos armados entre países, dando paso a una nueva visión de seguridad multidimensional.

En septiembre de 2003, el entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, advirtió el transcurso de un momento decisivo para la seguridad colectiva y anunció la creación de un grupo de alto nivel que proporcionaría una visión amplia sobre la manera de avanzar hacia la solución de los problemas críticos con que se enfrentaba la comunidad internacional<sup>206</sup>.

El Grupo fue presidido por Anand Panyarachun, ex Primer Ministro de Tailandia, y estuvo integrado por expertos de Francia, Brasil, Noruega, Ghana, Australia, Reino Unido, Uruguay, Egipto, India, Japón, Rusia, China, Tanzania, Pakistán y Estados Unidos.

En su informe final del 2 de diciembre de 2004, el Grupo presentó una nueva visión de la seguridad colectiva, con la integración de las principales amenazas a la paz y seguridad internacional<sup>207</sup>. El documento indica además que la

---

<sup>206</sup> "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos". Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Organización de las Naciones Unidas, 2004, p. 1, disponible en <https://undocs.org/es/A/59/565>

<sup>207</sup> *Ibidem* p. 6

seguridad debe basarse en el entendimiento de que los principales protagonistas de la lucha contra todas las amenazas, nuevas y antiguas, siguen siendo los Estados soberanos y asegura que particularmente en el S.XXI, éstas no pueden ser atendidas de manera unilateral<sup>208</sup>.

Asimismo, se establecieron tres características principales de las amenazas de este Siglo: no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben enfrentarse tanto a nivel mundial y regional, como en el plano nacional<sup>209</sup>.

El Grupo de alto nivel clasificó las amenazas del S. XXI de la siguiente manera<sup>210</sup>:

- “Amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental”
- “Conflictos entre Estados”
- “Conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala”
- “Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas”
- “El terrorismo”
- “La delincuencia organizada transnacional”

#### **4.1.1 Indicadores globales**

La previsión del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, en torno a la definición de las seis amenazas globales del S.XXI ha sido acertada en el nivel de impacto que han representado para la comunidad internacional.

El presente documento de investigación no pretende abordar de manera exhaustiva las amenazas definidas por la ONU a principios de Siglo, únicamente se busca presentar un breve panorama sobre el estatus actual que guardan en el mundo:

---

<sup>208</sup> *Ibidem* p. 11

<sup>209</sup> *Idem*

<sup>210</sup> *Ibidem* p. 12

a) *Amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental*

La pobreza extrema es una de las principales amenazas a la seguridad y estabilidad de las naciones, representada en el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>211</sup>. A pesar de que los esfuerzos mundiales para contrarrestarla habían generado una disminución constante de este fenómeno durante casi 25 años, el Banco Mundial estima<sup>212</sup> que en 2020 la pandemia por COVID-19 generó entre 119 y 124 millones de nuevos casos de personas en pobreza extrema<sup>213</sup>, con lo que el total de la población en estas condiciones se situaría en 2021 entre 730 y 751 millones.

De acuerdo con el Banco Mundial, los países de ingreso medio como India y Nigeria podrían albergar el 82% de los nuevos pobres; y para 2030, el cambio climático podría trasladar a entre 68 y 135 millones de personas a condiciones de pobreza extrema. En varios países, una gran parte de los pobres vive en zonas afectadas por conflictos y con un elevado grado de exposición a las inundaciones como en Nepal, Camerún, Liberia y la República Centroafricana<sup>214</sup>.

Por otro lado, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) amplía la clasificación de pobreza extrema (vivir con menos de \$1.90 dólares al día) hacia la pobreza multidimensional, la cual considera los rezagos de la población en cuanto a salud, educación y nivel de vida, para establecer el índice Multidimensional de Pobreza (IMP) con un estimado de 1,300 millones de personas en esa condición<sup>215</sup>.

---

<sup>211</sup> El 25 de septiembre de 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de desarrollo sostenible. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años. Para mayor información sobre los ODS revisar el sitio oficial <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>212</sup> Lakner Christoph, Yonzan Nishant, Gerszon Daniel, Castañeda Andrés, Wu Haoyu. “*Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Looking back at 2020 and the outlook for 2021*”, World Bank Blogs, 2021, disponible en [https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021?cid=pov\\_tt\\_poverty\\_en\\_ext](https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021?cid=pov_tt_poverty_en_ext)

<sup>213</sup> El Banco Mundial establece como población en pobreza extrema a la que vive con menos de \$1.90 dólares al día.

<sup>214</sup> “*Panorama general de pobreza*” establecido por el Banco Mundial, disponible en <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>

<sup>215</sup> Alkire Sabina, Conceição Pedro, Calderón Cecilia, Dirksen Jakob, Evans Maya, Gonzales Rolando, Hall Jon, Jahic Admir, Kanagaratnam Usha, Kivilo Maarit, Kovacevic Milorad, Kovesdi

Esta categoría establece 10 indicadores, entre los que destaca la falta de acceso al agua potable, nutrición adecuada y educación primaria. Las personas que experimentan privación en al menos un tercio de estos indicadores entran en la clasificación de pobreza multidimensional<sup>216</sup>.

#### b) *Conflictos entre Estados y Conflictos internos*

A pesar de que la evolución del conflicto entre Estados transitó hacia enfrentamientos con, y entre, actores no estatales, en el S.XXI aún existe el riesgo de enfrentamientos armados entre Naciones, aunque comúnmente con la característica de permanecer en acciones bilaterales, sin que exista una escalada hacia la participación bélica multilateral.

Las controversias territoriales en Asia Meridional, Asia Nororiental y Oriente Medio continúan representando una amenaza a la paz y seguridad internacional. En esta categoría se encuentran los conflictos armados entre Palestina e Israel; Estados Unidos e Iraq; India y China; Azerbaiyán y Armenia; entre otros. Asimismo, se puede incluir la tensión constante entre Estados Unidos y Corea del Norte, con el despliegue de fuerzas navales estadounidenses frente al territorio coreano, y el lanzamiento de misiles de prueba de Pyongyang sobre territorio surcoreano.

A excepción del caso de Corea del Norte e Iraq, estos conflictos armados tienen como característica la lucha por el control de territorios fronterizos, Jerusalén y los límites y conformación del estado palestino; Cachemira; y Nagorno-Karabaj. No obstante, la expansión del territorio a través de la incursión militar de un país en otras naciones es cada vez menos recurrente.

En cambio, el S. XXI se ha caracterizado por el surgimiento de diversos conflictos internos, con matices políticos, ideológicos y religiosos, y el desarrollo de nuevas

---

Fanni, Mitchell Corinee, Nogales Ricardo, Ortubia Anna, Pinilla-Roncancio Mónica, Quinn Natalie, Rivera Carolina, Scharlin-Pettee Sophie y Suppa Nicolai. *“Índice de Pobreza Multidimensional 2020. Trazar caminos para salir de la pobreza multidimensional: Lograr los ODS”*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de Oxford, 2020, disponible en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2020\\_mpi\\_report\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2020_mpi_report_es.pdf)

<sup>216</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *“Más allá del ingreso: un perfil de la pobreza”*. Disponible en <https://feature.undp.org/multidimensional-poverty/es/>

tendencias como las guerras híbridas<sup>217</sup>, que en algunos casos han generado guerras civiles entre población y fuerzas armadas. En esta categoría destacan los siguientes casos<sup>218</sup>:

- Afganistán (2001-2021). Intervención de Estados Unidos para derrocar al Gobierno del Talibán, en el marco de la guerra contra el terrorismo.
- “Primavera Árabe” (2010-2013). Movimientos pro democráticos en Túnez, Egipto, Yemen, Bahrein, Libia y Siria.
- Siria (2011). Guerra civil con intervención de Estados Unidos y Rusia, entre otros.
- Ucrania (2014). Adhesión de Crimea y Sebastopol a Rusia.
- Yemen (2014). Guerra civil con intervención de Estados Unidos, Arabia Saudita y países europeos.
- Venezuela (2014). Inicio de protestas civiles por situación económica.
- Estados Unidos (2018 y 2020). Conflicto político interno por intervención de Rusia en campaña presidencial de Donald Trump; y enfrentamientos entre grupos afroamericanos y supremacistas blancos por muerte de George Floyd.
- Libia (2020). Renuncia del Gobierno por protestas civiles luego de explosión en puerto de Beirut y mal manejo de la crisis económica.

c) *Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas*

Con el fin de la Guerra Fría, la carrera armamentista de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Estados Unidos terminó. No obstante, los

---

<sup>217</sup> La guerra híbrida es el esfuerzo para alcanzar objetivos estratégicos sin el uso significativo de la fuerza. Las técnicas de este tipo de enfrentamiento incluyen operaciones de información, despliegue de tropas, campañas de desinformación, ciberataques, o una combinación de todas éstas. Garamone, Jim. “*Military Must Be Ready to Confront Hybrid Threats, Intel Official Says*”, US Department of Defense, 2019, disponible en <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1952023/military-must-be-ready-to-confront-hybrid-threats-intelligence-official-says/>

<sup>218</sup> Para mayor información sobre el panorama de nuevos conflictos armados, leer: Von Einsiedel, Sebastian. “*Civil war Trends and The Changing Nature of Armed Conflict*”, United Nations University Centre for Policy Research, 2017, disponible en [https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6156/Civil\\_war\\_trends\\_UPDATED.pdf](https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6156/Civil_war_trends_UPDATED.pdf)

esfuerzos para el desarrollo nuclear y de armas de destrucción masiva (WMD) de países como India, Pakistán, Corea del Norte e Irán, han sido causa de inestabilidad geopolítica hasta la actualidad<sup>219</sup>.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas convocó (2017) a una Convención para negociar la prohibición de armas nucleares, dirigida a conseguir la eliminación total de las mismas. El Tratado (TPNW<sup>220</sup>) aborda un conjunto integral de prohibiciones relacionadas con la participación en cualquier actividad vinculada con armas nucleares, y entró en vigor el 22 de enero de 2021.

A pesar del consenso internacional para la contención de amenazas nucleares, que inició con el Tratado sobre la No-Proliferación de Armas Nucleares (NPT<sup>221</sup>), los principales desarrolladores de esta energía (Estados Unidos, Reino Unido, Rusia, China, Francia, India, Pakistán, Corea del Norte e Irán) no han firmado el TPNW<sup>222</sup>, posiblemente debido al valor estratégico que conlleva.

Para principios de 2021, se estimaba un total de 13,100 ojivas nucleares en el mundo, concentradas en sólo nueve países. De éstas, aproximadamente 2 mil se encuentran integradas en misiles que podrían ser lanzados de manera inmediata. Reino Unido, Rusia, Corea del Norte, China, India y Pakistán, habrían incrementado su arsenal nuclear<sup>223</sup>.

Independientemente del desarrollo de armas nucleares por parte de Estados, científicos han formulado advertencias sobre la facilidad con que los terroristas, usando componentes disponibles en el mercado, podrían armar un artefacto nuclear sencillo de tipo cañón, en el que se provoca el impacto entre dos masas

---

<sup>219</sup> "Arms Proliferation and Control", Rand Corporation", disponible en <https://www.rand.org/topics/arms-proliferation-and-control.html>

<sup>220</sup> "Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares", Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2017, disponible en [https://treaties.un.org/doc/Treaties/2017/07/20170707%2003-42%20PM/Ch\\_XXVI\\_9.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/2017/07/20170707%2003-42%20PM/Ch_XXVI_9.pdf)

<sup>221</sup> "Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares", Organización de las Naciones Unidas, Londres, Moscú y Washington DC, 1968, disponible en <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text>

<sup>222</sup> "El Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares entrará en vigor en enero", Noticias ONU, 2020, disponible en <https://news.un.org/es/story/2020/10/1483002>

<sup>223</sup> "Status of World Nuclear Forces", Federation of American Scientist, disponible en <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>

de uranio muy enriquecido, con daños que podrían alcanzar más del millón de personas bajo ciertas circunstancias<sup>224</sup>.

Las armas radiológicas<sup>225</sup>, que pueden utilizar plutonio o uranio muy enriquecido, así como material radioactivo de una gran variedad de fuentes distintas médicas e industriales, tienen un alcance más limitado pero que genera un nivel de incertidumbre considerable por la facilidad con que pueden construirse<sup>226</sup>, y el interés que genera en grupos terroristas.

Asimismo, el alcance de las armas biológicas, al igual que las químicas, tiene el potencial de traspasar las fronteras y esparcir organismos, agentes o toxinas que pueden dañar o matar al ser humano<sup>227</sup> alrededor del mundo. Entre los riesgos asociados a estas armas, también se encuentran catástrofes para el medio ambiente, pérdidas económicas y dispersión de enfermedades.

La Convención sobre Armas Biológicas de la Organización de las Naciones Unidas, también conocida como Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción, prohíbe el desarrollo, producción, adquisición, transferencia, almacenamiento, y uso de este tipo de armas, con la ratificación de 183 Estados miembro<sup>228</sup>.

Las armas químicas comenzaron a utilizarse durante la I Guerra Mundial con ataques mediante gases venenosos provocados por productos químicos

---

<sup>224</sup> *“Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”*. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Organización de las Naciones Unidas, 2004, p. 43, disponible en <https://undocs.org/es/A/59/565>

<sup>225</sup> Su principal representación son los dispositivos explosivos, también conocidos como bombas sucias. Actualmente estas armas no existen en posesión de ningún Ejército del mundo, y sólo se considera su uso por parte de algunos grupos terroristas, principalmente islamistas radicales y grupos supremacistas en Estados Unidos. Gil Laso, Alfredo. *“Armamento radiológico y terrorismo”*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2021, disponible en [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2021/DIEEO45\\_2021\\_ALFGIL\\_Armamento.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEO45_2021_ALFGIL_Armamento.pdf)

<sup>226</sup> *“Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”*. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Organización de las Naciones Unidas, 2004, p. 43, disponible en <https://undocs.org/es/A/59/565>

<sup>227</sup> *“Biological Weapons Convention”*, Organización de las Naciones Unidas, Ginebra, 1972, disponible en <https://www.un.org/disarmament/biological-weapons>

<sup>228</sup> La Convención sobre Armas Biológicas de 1972 suplió el Protocolo de Ginebra de 1925, el cuál prohibía únicamente el uso de gases asfixiantes, venenosos o cualquier otro gas de ese tipo durante la guerra, así como los métodos de guerra bacteriológica.

comerciales<sup>229</sup> integrados en municiones como proyectiles y granadas. A pesar de que el Protocolo de Ginebra de 1925 representaría el marco regulatorio para el uso de este tipo de armas, en el texto no se menciona al armamento químico; de hecho, los gases venenosos fueron utilizados nuevamente durante la II Guerra Mundial en campos de concentración nazi y en Asia<sup>230</sup>.

La Convención sobre Armas Químicas fue adoptada durante la Conferencia sobre Desarme, realizada en Ginebra (1992), derivando en la creación de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas en 1997<sup>231</sup>.

Entre los ataques más representativos llevados a cabo con armas químicas y biológicas durante el S.XXI se encuentran los perpetrados con el agente nervioso “*novichok*”<sup>232</sup> en contra de los disidentes rusos Sergei Skripal (2018) y Alexéi Navalni (2020); así como los envíos de cartas con esporas de ántrax en Estados Unidos (2001), que provocaron la muerte de cinco personas.

De acuerdo con los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de Estados Unidos, en caso de un ataque bioterrorista, el uso de la bacteria *bacillus anthracis*, causante del ántrax, sería uno de los agentes biológicos que se utilizarían con más probabilidad<sup>233</sup>.

#### d) *Terrorismo*

El terrorismo surge en condiciones de vulnerabilidad para la población civil como es el caso de la pobreza, opresión política, extremismo, violaciones a los derechos humanos, conflictos regionales y ocupación extranjera, aprovechando la insuficiente capacidad de los Estados para mantener el orden público<sup>234</sup>.

Los grupos terroristas incitan a personas de todo el mundo, particularmente jóvenes, a dejar sus comunidades y viajar a zonas de conflicto como Irak y Siria,

---

<sup>229</sup> Cloro, fosgeno y gas mostaza, entre otros.

<sup>230</sup> “*Chemical Weapons*”, Office for Disarmament Affairs, United Nations, disponible en <https://www.un.org/disarmament/wmd/chemical/>

<sup>231</sup> *Idem*

<sup>232</sup> Sustancia química presuntamente desarrollada por el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) entre los años setenta y noventa.

<sup>233</sup> Bioterrorismo, Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, Estados Unidos, disponible en <https://www.cdc.gov/anthrax/es/bioterrorismo/bioterrorismo.html>

<sup>234</sup> “*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*”. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Organización de las Naciones Unidas, 2004, p. 49, disponible en <https://undocs.org/es/A/59/565>

aunque recientemente se detecta una tendencia importante también hacia Libia. Destaca que, en la actualidad, el reclutamiento de nuevos adeptos se realiza mediante redes sociales y otros medios digitales<sup>235</sup>.

De acuerdo con el especialista David C. Rapoport, desde finales de la década de 1880 han existido “cuatro olas”<sup>236</sup> del terrorismo internacional; la primera ola se refiere al Movimiento Anarquista que surgió a finales del siglo XIX y principios del XX; le siguió la Ola Anti-Colonial que empezó en la década de 1920; la cual dio paso a la Ola de la Nueva Izquierda en la década de 1960; y la más reciente Ola Religiosa iniciada en 1979.

A pesar de que puede existir una mezcla entre el final de una ola y el principio de la otra, el tiempo de vida de cada una de éstas es de aproximadamente 40 años<sup>237</sup>. Si Rapoport está en lo correcto, podríamos esperar que la Ola Religiosa termine o sea suplida por una nueva ola del terrorismo en la década de 2020<sup>238</sup>.

La posibilidad de una nueva tendencia terrorista podría estar relacionada con el uso de la tecnología, toda vez que las herramientas digitales han permitido que los grupos terroristas amplíen su alcance e influencia en todo el mundo, incrementando así el nivel de riesgo para la comunidad internacional.

En este contexto, el surgimiento de los denominados “lobos solitarios”<sup>239</sup> es una amenaza creciente que se beneficia de los procesos tecnológicos; siendo que el internet aumenta el acceso a contenido de reportes, sitios web, y otro tipo de información utilizada para la investigación, planeación y realización de ataques terroristas<sup>240</sup>.

---

<sup>235</sup> “Terrorismo”, sitio oficial de Interpol, disponible en <https://www.interpol.int/es/Delitos/Terrorismo>

<sup>236</sup> Rapoport, David C. “*The Four Waves of Modern Terrorism*”, in *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Audrey Kurth Cronin and James M. Ludes, Washington DC, 2004, pp. 46-73.

<sup>237</sup> El autor refiere que esa temporalidad como un cambio de generación en el que los ideales y motivaciones originales pierden vigencia entre sus adeptos.

<sup>238</sup> Simon, Jeffrey D. “*Lone Wolf Terrorism, understanding the growing threat*”. Prometheus Books, Nueva York, 2013, p.26.

<sup>239</sup> En referencia a los atacantes solitarios que no pertenecen a una organización y planean sus atentados solos, con las herramientas a su alcance y sus objetivos particulares.

<sup>240</sup> Simon, Jeffrey D. “*Lone Wolf Terrorism, understanding the growing threat*”. Prometheus Books, Nueva York, 2013, p.20.

En particular, la acción de “lobos solitarios asesinos<sup>241</sup>” es la que presenta la mayor influencia y promueve el nivel de riesgo más alto a partir de la era tecnológica. Durante un discurso realizado en 2011, el ex presidente de Estados Unidos, Barack Obama, aseguró que la preocupación más grande de esa generación era el terrorismo de los lobos solitarios. Al igual que Obama, líderes mundiales como el Ministro del interior de India, G. K. Pillai, y el Ministro del Exterior de Australia, Stephen Smith, han coincidido en la preocupación global por el surgimiento de esos atacantes<sup>242</sup>.

Jeffrey D. Simon considera que el final de la “cuarta ola” del terrorismo internacional (la Ola Religiosa) podría estar influenciada por la desocupación estadounidense de Iraq y Afganistán, lo que terminaría con la imagen de tropas americanas interviniendo un territorio extranjero, que alentaba el involucramiento de jóvenes como combatientes<sup>243</sup>.

La “quinta ola”, según Simon, sería la “Ola Tecnológica”, y estaría caracterizada por el uso de herramientas digitales en actividades terroristas y contraterroristas. Esta nueva ola, promueve todo tipo de actos terroristas con información y confidencialidad para lanzar ataques y publicitar su causa, con lo que se genera un nuevo campo de actuación, que no sólo incluye una agenda religiosa o ideológica<sup>244</sup>.

El acceso a internet facilita el intercambio de información entre grupos terroristas y lobos solitarios, además de mezclar otro tipo de intereses con grupos extremistas no relacionados necesariamente con el terrorismo islámico, como es el caso de grupos de izquierda en Alemania que publican propaganda en línea con el detalle de los puntos débiles en los chalecos anti balas de la policía para hacer más daño a los oficiales<sup>245</sup>. Con este nuevo campo de interacción, la

---

<sup>241</sup> *Íbidem* pp 145-179. El término lobo solitario asesino se refiere a atacantes que realizan atentados contra personas de alto perfil político, cuya muerte conlleva implicaciones de impacto para la sociedad. Este tipo de ataques no son específicos del S.XXI, de hecho, uno de los lobos solitarios asesinos de mayor trascendencia fue el agresor del Archiduque Francisco Fernando, cuyo evento dio lugar a la I Guerra Mundial.

<sup>242</sup> *Íbidem* p 23

<sup>243</sup> *Íbidem* pp.244-248

<sup>244</sup> *Ibidem*

<sup>245</sup> *Ídem*

distinción entre atentados terroristas y otros actos criminales, es más difícil de identificar.

#### e) *Delincuencia Organizada Transnacional*

La Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) representa una amenaza para el Estado y la sociedad, ya que atenta contra la seguridad del ser humano y el estado de Derecho que mantiene el imperio de la Ley<sup>246</sup>. Por ello, la Organización de las Naciones Unidas suscribió la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos<sup>247</sup>. En el prefacio del documento, el ex secretario general del organismo, Kofi Annan, señaló a los terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas y otros grupos, como fuerzas alineadas que contrarrestan la construcción de la sociedad civil, obteniendo ventajas de la fronteras abiertas, mercados libres y de los avances tecnológicos.

Además, Annan aseguró que estos grupos prosperan en países con instituciones débiles a través de la intimidación y la violencia; es así que en el caso de la trata de personas, sus raíces se encuentran en las condiciones sociales y económicas de los países de origen de las víctimas<sup>248</sup>.

El artículo 2 de la Convención establece que “grupo delictivo organizado” se entiende como “grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material<sup>249</sup>”.

Existen tres condicionantes para que un delito sea considerado de carácter transnacional: que se cometa en más de un Estado; se cometa dentro de un solo

---

<sup>246</sup> “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Organización de las Naciones Unidas, 2004, p. 54, disponible en <https://undocs.org/es/A/59/565>

<sup>247</sup> “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos”, Organización de las Naciones Unidas, 2000, Palermo, disponible en <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

<sup>248</sup> *Íbidem* pp. III y IV

<sup>249</sup> *Íbidem* p 5

Estado, pero que tenga participación de un grupo delictivo organizado que realice actividades delictivas en más de un Estado; o que se cometa en un solo Estado, pero tenga efectos sustanciales en otro Estado<sup>250</sup>.

A pesar de que la Convención no especifica los delitos vinculados con la DOT, menciona la importancia de su instrumentación en el combate internacional al blanqueo de dinero, la corrupción, el tráfico ilícito de especies de flora y fauna silvestres en peligro de extinción, los delitos contra el patrimonio cultural, y los crecientes vínculos entre la DOT y el terrorismo<sup>251</sup>. Asimismo, destaca los delitos de trata de personas, tráfico de migrantes y tráfico de armas, creando protocolos particulares de atención para estos fenómenos<sup>252</sup>.

Adicionalmente, Naciones Unidas deja abierta la posibilidad de que cada Estado tipifique dentro de las actividades de la DOT los “delitos graves” que en cada país sean considerados bajo la condición de tratarse de una “conducta que constituya un delito punible con una privación de la libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave”<sup>253</sup>.

Por su parte, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), clasifica las formas de delincuencia organizada transnacional en tráfico de drogas, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, tráfico ilícito de armas de fuego, tráfico ilícito de recursos naturales, comercio ilegal de flora y fauna, venta de medicamentos adulterados, y delincuencia cibernética<sup>254</sup>.

Para 2009, se estimaban ganancias de la DOT por \$870 mil millones de dólares, lo que equivale a más de seis veces el presupuesto de Naciones Unidas destinado a la asistencia para el desarrollo en ese año, y aproximadamente al 7% de las exportaciones globales<sup>255</sup>.

---

<sup>250</sup> *Ibidem*, artículo 3, p 6

<sup>251</sup> *Ibidem*, p 2

<sup>252</sup> Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; y Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

<sup>253</sup> *Ibidem*, artículos 2 y 5, p 5 y 7

<sup>254</sup> “*Delincuencia Organizada Transnacional*”, Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), disponible en <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

<sup>255</sup> “*Transnational Organized Crime –The Globalized Illegal Economy*”, United Nations Office on Drugs and Crime, disponible en [https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12\\_fs\\_general\\_EN\\_HIRES.pdf](https://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_EN_HIRES.pdf)

De acuerdo con el *Índice Global del Crimen Organizado 2021*<sup>256</sup>, más de tres cuartos de la población mundial vive en países con altos niveles de criminalidad y baja resiliencia al crimen organizado, lo que aumenta la vulnerabilidad internacional ante actos criminales.

El informe advierte que Asia es el Continente con los niveles más altos de criminalidad, seguido de África y América, debido a que cuenta con un gran número de países en conflicto; indica también que la trata de personas es el mercado ilícito más extenso a nivel mundial, seguido de la comercialización de marihuana, tráfico de armas y el tráfico de personas, asegurando que la trata es impulsada por el desplazamiento masivo que también se vincula con el tráfico de personas, y cuyas víctimas suelen ser afectadas también con prácticas como el trabajo forzado y el tráfico de órganos, entre otros delitos<sup>257</sup>.

Asimismo, asegura que los países democráticos tienen mayores niveles de resiliencia a la criminalidad que los regímenes autoritarios, ello debido a que los modelos democráticos permiten la construcción de instituciones sólidas y marcos no estatales para el beneficio de la sociedad y el combate al crimen organizado. Otro de los hallazgos relevantes del informe indica que los actores estatales son el tipo de agente criminal más dominante en el mundo, lo que refiere el impacto de la corrupción en la dinámica delictiva alterando la capacidad de los países para responder ante el crimen organizado<sup>258</sup>.

Finalmente, el informe reitera la relación entre condiciones de conflicto y fragilidad de un país, con la vulnerabilidad aguda ante las actividades del crimen organizado, identificando a la República Democrática del Congo, Colombia, Myanmar, México, Nigeria e Irán como los países con mayores niveles de criminalidad<sup>259</sup>, lo que dirige especial atención hacia América Latina, al encontrarse dos países de esa región entre los seis principales.

---

<sup>256</sup> “*Global Organized Crime Index*”, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021, disponible en <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/09/GITOC-Global-Organized-Crime-Index-2021.pdf>

<sup>257</sup> *Íbidem*, pp 12-15

<sup>258</sup> *Íbidem*, pp 16 y 17

<sup>259</sup> *Íbidem*, p 18

## 4.2 Amenazas regionales para América Latina.

A nivel regional, la Organización de Estados Americanos (OEA) concluyó que la seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma (y medida), por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas para el S. XXI<sup>260</sup>:

- “Terrorismo, delincuencia organizada transnacional, problema mundial de las drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos”;
- “Pobreza extrema y exclusión social, que también afectan la estabilidad y la democracia”;
- “Desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente”;
- “Trata de personas”;
- “Ataques a la seguridad cibernética”;
- “Posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos”;
- “Posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”<sup>261</sup>.

Como se explicó en el primer Capítulo del presente trabajo de investigación, los intereses de seguridad nacional de América Latina son muy amplios y diversos debido a la variedad de características geopolíticas, económicas y sociales que imperan en la región. Como ejemplo de ello, se puede referir que para las islas del Caribe, ampliamente vulnerables ante la temporada anual de huracanes, la amenaza por actividad terrorista o del narcotráfico no se reconoce como de atención prioritaria en su agenda de riesgos; en cambio, para México, que

---

<sup>260</sup> “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, Conferencia Especial sobre Seguridad, Organización de los Estados Americanos, Ciudad de México, 2003, disponible en [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)

<sup>261</sup> *Ibidem*, p 4

comparte su frontera norte con uno de los principales mercados de consumo ilícito, el tráfico de droga, armas y personas, así como la inseguridad pública, son los principales elementos de atención para su seguridad, dejando las afectaciones por fenómenos naturales como riesgos secundarios<sup>262</sup>.

Como en el resto del mundo, las amenazas que ponen en riesgo la seguridad de América Latina tienen cada vez menos relación con agendas militaristas y más cercanía a las realidades socioeconómicas, el medio ambiente, localización geográfica, asimetrías económicas fronterizas, la fragilidad institucional de algunos gobiernos y el surgimiento de actores no estatales ilegales<sup>263</sup>.

Para los fines de este trabajo, se considera que los riesgos de mayor trascendencia entre los países de la región están relacionados con movimientos armados internos, tráfico de armas, tráfico de droga, delincuencia organizada transnacional, flujos migratorios descontrolados, ciberdelincuencia, pobreza extrema, corrupción, y desastres naturales y pandemias, toda vez que se encuentran presentes en la mayor parte del territorio.

La presencia de movimientos armados internos es una constante que se hace presente incluso en los países más desarrollados de la región como México y Colombia, en donde surgieron representaciones de estos grupos como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y la asociación de grupos paramilitares conocidos como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); además de la guerrilla mexicana del Ejército Popular Revolucionario (EPR)<sup>264</sup> y los grupos de autodefensa en Michoacán y Guerrero. Asimismo, existe referencia en Chile, donde operó el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR); Paraguay, con la presencia actual del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP); y Perú, en donde Sendero Luminoso realizó ataques considerados de tipo terrorista.

---

<sup>262</sup> Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo. “*Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina*”, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2018, p 1, disponible en <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-regional/137-antiguas-y-nuevas-amenazas-a-la-seguridad-de-america-latina/file>

<sup>263</sup> *Idem*

<sup>264</sup> *Íbidem*, p 2

Al respecto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que la fragmentación y surgimiento de nuevos actores en el S. XXI que demandan un protagonismo en los sistemas políticos, aunado al hecho de que el Continente continúe siendo el más desigual del planeta, y tomando en cuenta la debilidad institucional que persiste en muchos de los países, hacen de la región un espacio de alta conflictividad social y volatilidad política<sup>265</sup>.

El aumento en los niveles de violencia y de inseguridad pública en la mayoría de los países de la región se encuentra vinculado directamente con la proliferación de armas pequeñas y ligeras<sup>266</sup>. De acuerdo con la consultoría PWC, América Latina es el territorio más violento en el mundo, con el 33% de los homicidios a nivel global en 2021, ocurriendo principalmente en Brasil, Colombia, México y Venezuela; en 2017, de los 20 países con mayor tasa de homicidios per cápita, 17 eran latinoamericanos, con El Salvador encabezando la lista (60 homicidios por cada 100 mil habitantes)<sup>267</sup>.

El Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego 2020 de la Organización de Naciones Unidas<sup>268</sup> determinó que la mayor parte de las armas de fuego en circulación son fabricadas para el mercado legal por fabricantes autorizados. No obstante, durante su ciclo de producción y distribución son desviadas a mercados ilegales.

En el periodo 2016-2017, las pistolas representaron el arma de mayor circulación ilícita en América, con el 50% de las incautaciones reportadas; en ese mismo periodo el Continente concentró la mayor circulación ilegal de armas a nivel mundial<sup>269</sup>. De acuerdo con el estudio, existen cinco grandes corrientes

---

<sup>265</sup> “Curso-Conflictos y Construcción de Paz en América Latina”, Oficina Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y El Caribe, 2014, p 12, disponible en <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/UNDP-RBLAC-Curso-paz-AL.pdf>

<sup>266</sup> Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo. “Antiguas y nuevas amenazas a la seguridad de América Latina”, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2018, p 1, disponible en <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-regional/137-antiguas-y-nuevas-amenazas-a-la-seguridad-de-america-latina/file>

<sup>267</sup> García Reyes, Karina G., “América Latina: más que la droga, el tráfico de armas”. Price Waterhouse Coopers (PWC), 2021, disponible en <https://mercado.com.ar/geopolitica/america-latina-mas-que-la-droga-el-trafico-de-armas/>

<sup>268</sup> “Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego 2020”. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), 2020, disponible en [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/Global\\_Study\\_Ex\\_Summary\\_es.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/Global_Study_Ex_Summary_es.pdf)

<sup>269</sup> *Ibidem*, p 6

transnacionales de tráfico de armas; tres de las cuales se dirigen hacia, o se realizan dentro, de América Latina<sup>270</sup>.

Asimismo, la ruta de tráfico de cocaína entre América del Sur y Europa, continúa siendo la segunda más importante del mundo<sup>271</sup>. Sin embargo, la cadena de suministros se ha modificado a partir del involucramiento de un mayor número de grupos delictivos con respecto al flujo tradicional, lo que ha provocado una baja en los precios de comercialización en Europa, pero un aumento en la calidad del producto, con riesgo de una nueva expansión del mercado de la cocaína en ese Continente<sup>272</sup>.

El *Informe Mundial de Naciones Unidas* sobre drogas refiere que “gran parte de la cocaína que entraba en Europa solía importarse por cauces bien establecidos, en particular por grupos delictivos organizados italianos y mediante alianzas entre grupos colombianos y españoles. Sin embargo, en la actualidad las organizaciones procedentes de los Balcanes están cada vez más implicadas en el tráfico y el suministro, y algunas de ellas se abastecen de cocaína directamente en las zonas productoras de la región de los Andes, prescindiendo de los intermediarios<sup>273</sup>”.

Entre 2014 y 2019, el volumen de fabricación mundial de cocaína se duplicó alcanzando la cifra máxima registrada hasta la fecha de aproximadamente 1,784 toneladas en ese último año<sup>274</sup>. Pese a una reducción considerable de cultivos de hoja de coca en Colombia durante 2019, el país continúa siendo la principal fuente de abastecimiento mundial de cocaína; la disminución en el ritmo de crecimiento de cultivos de hoja de coca a nivel global, podría sugerir una disminución en la fabricación de cocaína para los siguientes años. No obstante, existe el riesgo de que la pandemia por COVID-19 y sus afectaciones

---

<sup>270</sup> *Íbidem*, pp 8 y 9

<sup>271</sup> “Resumen ejecutivo del Informe Mundial sobre las Drogas 2021”, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2021, disponible en [https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/V2104298\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/res/wdr2021/field/V2104298_Spanish.pdf)

<sup>272</sup> *Íbidem*, p 8

<sup>273</sup> *Ídem*

<sup>274</sup> *Íbidem*, pp 13 y 14

socioeconómicas conexas agraven la vulnerabilidad de agricultores e incentiven una nueva producción<sup>275</sup>.

Para Estados Unidos, las organizaciones criminales transnacionales mexicanas dedicadas al tráfico de droga son la principal amenaza a su seguridad, toda vez que controlan la mayor parte del mercado de drogas en ese país mediante rutas de transporte establecidas, técnicas de comunicación avanzadas, y fuertes alianzas con pandillas y grupos locales en territorio estadounidense<sup>276</sup>. De acuerdo con la Agencia de Control de Drogas de ese país (DEA), las organizaciones mexicanas han establecido laboratorios clandestinos (en México) para la fabricación de fentanilo, que se produce en pastillas y tabletas; asimismo, esos grupos criminales serían responsables de la mayor cantidad del trasiego de heroína y metanfetaminas que se registra en la frontera común<sup>277</sup>.

A pesar de que la pandemia por COVID-19 generó complicaciones iniciales en la cadena de suministro para los mercados ilícitos, las organizaciones criminales aprovecharon los obstáculos a la distribución tradicional para aumentar el precio de sus productos y obtener una mayor ganancia<sup>278</sup>. En su *Informe Nacional de Drogas de 2020*, la DEA aseguró que la pandemia no tuvo un impacto significativo en las capacidades de las organizaciones criminales transnacionales para introducir cocaína a Estados Unidos; las restricciones migratorias en Centro y Sudamérica afectaron en mayor medida el trasiego terrestre y aéreo, no así el marítimo, por donde continuó el mayor suministro de la droga<sup>279</sup>. Además, en el análisis de cultivo y producción potencial de cocaína entre 2010 y 2019, DEA señala un aumento en 2017, 2018 y 2019, de la capacidad de producción estimada de cocaína pura a pesar de la disminución en ese periodo de los cultivos de hoja de coca en Colombia, lo que contrasta con el periodo 2010 a 2016, en los que la cantidad de cultivos de hoja de coca era mayor a la capacidad de producción de cocaína pura<sup>280</sup>.

---

<sup>275</sup> *Ídem*

<sup>276</sup> “*National Drug Threat Assessment 2020*”. Drug Enforcement Agency (DEA), 2021, disponible en [https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-02/DIR-008-21%202020%20National%20Drug%20Threat%20Assessment\\_WEB.pdf](https://www.dea.gov/sites/default/files/2021-02/DIR-008-21%202020%20National%20Drug%20Threat%20Assessment_WEB.pdf)

<sup>277</sup> *Ídem*

<sup>278</sup> *Ídem*

<sup>279</sup> *Ídem*

<sup>280</sup> *Íbidem*, p 32

DEA identifica a las organizaciones criminales transnacionales que operan actualmente en América Latina como<sup>281</sup>:

- “México: Cártel de Sinaloa; Cártel Jalisco Nueva Generación; Los Beltrán Leyva; Los Zetas; Guerreros Unidos, Cártel del Golfo; Cártel de Juárez y La Línea; La Familia Michoacana; y Los Rojos. De acuerdo con la agencia estadounidense, las organizaciones mexicanas dominan completamente la distribución de cocaína colombiana en Estados Unidos”.
- “Colombia: las organizaciones colombianas colaboran de manera cercana con grupos mexicanos y de Centroamérica para la exportación de cocaína. Actualmente, los Grupos Armados Organizados (GAO) y disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) dominan la comercialización de droga en ese país. El Clan del Golfo, conocido también como Los Urabeños y Clan Úsuga, tiene la estructura más amplia dentro de los GAO, y es el grupo criminal colombiano con mayor impacto en Estados Unidos”.
- “República Dominicana: Sus organizaciones criminales transnacionales son responsables de envíos de droga al noreste de Estados Unidos, incluido Nueva York, abasteciéndose de mercancía proporcionada por grupos criminales mexicanos y colombianos. Operan en pequeños grupos no estructurados y sin jerarquía, cada uno de éstos es responsable de sus propias técnicas y rutas en constante colaboración con redes transnacionales”.

Por otra parte, la pobreza, corrupción, inseguridad y los flujos migratorios irregulares tienen una correlación importante que se impulsa mutuamente en América Latina. De acuerdo con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), más de siete millones de personas en la región están desplazadas, y las solicitudes de asilo, especialmente de países como El Salvador y Guatemala, han aumentado drásticamente<sup>282</sup>.

---

<sup>281</sup> *Íbidem*, pp 65-77

<sup>282</sup> Sección de las Américas, en el sitio oficial de ACNUR, disponible en <https://www.acnur.org/es-mx/americas.html?query=haiti>

Además, la crisis política y económica de Venezuela ha generado el desplazamiento de 5.4 millones de personas desde ese país, con más de 800 mil solicitantes de asilo en el mundo<sup>283</sup>. Esto representa una de las mayores crisis de desplazamiento a nivel internacional.

A partir del inicio de la pandemia por COVID-19, los países más desarrollados de América Latina han recibido a una gran cantidad de migrantes regionales. Es el caso de Chile con nacionales haitianos, peruanos y colombianos; de Costa Rica, en donde se alberga a migrantes principalmente de Nicaragua; y Colombia, que ha recibido el mayor flujo de migrantes venezolanos<sup>284</sup>. Además, en 2018, 396,448 personas quedaron bajo la custodia del Servicio de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) de Estados Unidos en la frontera con México, que para 2019 tuvo un promedio diario de 42,188 retenidos<sup>285</sup>.

En Colombia, la concentración de venezolanos en plazas públicas durante la pandemia aumentó los actos de xenobia. Asimismo, el incremento en el flujo de haitianos en 2021<sup>286</sup> provocó que cuatro agencias de las Naciones Unidas se pronunciaran para solicitar a los países del Continente Americano no expulsarlos antes de evaluar sus necesidades de protección, ya que las condiciones en su país de origen no son propicias para los retornos forzados; 20% de la niñez ha sido víctima de violencia sexual y casi el 24% de la población vive en pobreza extrema; se estima además que el 46% padece inseguridad alimentaria<sup>287</sup>.

Cifras de ACNUR señalan también 580 mil refugiados y solicitantes de asilo procedentes del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), con más de 113 mil ubicados en México. El crimen y la violencia, fomentados por los cárteles de droga y las pandillas (Mara Salvatrucha MS-13; y Barrio 18), junto con la fragilidad institucional y la creciente desigualdad, son

---

<sup>283</sup> “Situación en Venezuela”. Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), disponible en <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

<sup>284</sup> Segnana, Juan, “La situación de los migrantes en América Latina en el contexto del COVID-19”. Blog del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2020, disponible en <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/blog/2020/la-situacion-de-los-migrantes-en-america-latina-en-el-contexto-d.html>

<sup>285</sup> *Idem*

<sup>286</sup> Para septiembre de 2021 Naciones Unidas estimó que al menos 19 mil personas habían salido desplazadas desde Puerto Príncipe.

<sup>287</sup> “La ONU insta a los Estados a no deportar a los haitianos y a evaluar sus necesidades de protección”, portal de noticias de la Organización de Naciones Unidas, 2021, disponible en <https://news.un.org/es/story/2021/09/1497712>

responsables por gran parte de esa migración; el organismo internacional señala que en Nicaragua, la persecución política y a las violaciones a los derechos humanos han provocado una nueva ola de desplazamiento a gran escala<sup>288</sup>.

El *Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC) de la Organización No Gubernamental *Transparency International* señala que el Continente Americano es un polo de corrupción y deficiente gestión de fondos, con un puntaje promedio regional de 43/100<sup>289</sup>. En 2020, Nicaragua, Haití y Venezuela tuvieron el peor desempeño en cuanto a la percepción del nivel de corrupción con calificaciones de 22, 18 y 15, respectivamente, en tanto que, El Salvador continúa sin avance en su calificación de 36 puntos por ocho años consecutivos, y Guatemala se presenta como uno de los países que más ha decaído en su puntaje a nivel regional con 25 puntos.

En lo referente a ciberdelincuencia, la compañía de seguridad Kaspersky indica que los ciberataques incrementaron un 24% con respecto a 2020, durante los primeros ocho meses de 2021 en América Latina. El trabajo a distancia (*home office*) y la piratería fueron los principales vectores de ataque, tanto para consumidores como para empresas, con un promedio regional de 35 ataques por segundo<sup>290</sup>.

Kaspersky detalla que la tendencia de crecimiento se refleja en todos los países, con especial atención en Ecuador, Perú, Panamá, Guatemala y Venezuela. Asimismo, refiere que la mayor cantidad de ataques por minuto se realiza en Brasil, con más de 1,390 intentos de infección, México con 299, Perú con 96, Ecuador con 89 y Colombia con 87<sup>291</sup>.

Finalmente, la Oficina la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) señala que América Latina y El Caribe es la segunda región más

---

<sup>288</sup> “*Desplazamiento en Centroamérica*”, portal de la Agencia de la ONU para los Refugiados, disponible en <https://www.acnur.org/desplazamiento-en-centroamerica.html#:~:text=Un%20creciente%20n%C3%BAmero%20de%20personas,en%20comparaci%C3%B3n%20con%20el%202018>.

<sup>289</sup> “*Índice de Percepción de la Corrupción 2020: Américas*”, Transparency International, 2021, disponible en <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-americas>

<sup>290</sup> Diazgranados, Hernan, “*Ciberataques en América Latina crecen un 24% durante los primeros ocho meses de 2021*”, sitio oficial de la compañía Kaspersky, disponible en <https://latam.kaspersky.com/blog/ciberataques-en-america-latina-crecen-un-24-durante-los-primeros-ocho-meses-de-2021/22718/>

<sup>291</sup> *Ídem*

propensa a desastres naturales en el mundo<sup>292</sup>. OCHA precisa que desde el 2000, 152 millones de latinoamericanos y caribeños han sido afectados por 1,205 desastres, entre los que se encuentran inundaciones, huracanes y tormentas, terremotos, sequías, aludes, incendios, temperaturas extremas y eventos volcánicos.

Entre 2000 y 2020, los países más afectados por las tormentas en la región fueron Cuba, México y Haití, con 110 tormentas, 5 mil muertes, 29 millones de personas siniestradas y 39 mil millones de dólares en daños totales; cabe señalar que el 85% de esas muertes se registraron en Haití<sup>293</sup>. El cambio climático ha provocado tormentas más intensas y frecuentes en la región, lo que significa menos tiempo para la recuperación entre eventos.

En lo que respecta a la pandemia por COVID-19, OCHA asegura que las medidas de distanciamiento social y las limitaciones a la movilidad han afectado de forma desigual a las actividades económicas de la región, destacando el cierre de 2.7 millones de empresas latinoamericanas (19% del total registrado). Entre los sectores más afectados por el nuevo coronavirus se encuentra el turismo, la cultura, el comercio, el transporte y la moda<sup>294</sup>.

Además, la pandemia afectó los ingresos y los gastos del sector público; el cierre de actividades disminuyó la recaudación de impuestos pero aumentó el gasto público con la implementación de instrumentos de ayuda económica para la población<sup>295</sup>. Estas afectaciones económicas se sumaron a la vulnerabilidad de la sociedad por las condiciones explicadas de pobreza e inseguridad, potenciando así el riesgo para la región.

---

<sup>292</sup> “*América Latina y el Caribe: la segunda región más propensa a los desastres*”, publicación de la Organización de Naciones Unidas, 2020, disponible en <https://news.un.org/es/story/2020/01/1467501>

<sup>293</sup> *Ídem*

<sup>294</sup> “*El impacto económico del coronavirus en América Latina*”, Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2021, disponible en <https://nhcoa.org/el-impacto-economico-del-coronavirus-en-america-latina/>

<sup>295</sup> *Ídem*

## Capítulo V. Seguridad Nacional en México

La conceptualización de seguridad nacional en México aún no se consolida en una visión consensuada dentro del aparato gubernamental, toda vez que existen diferentes definiciones y enfoques dependiendo del documento en que se describe, ya sea la Ley de Seguridad Nacional, los planes nacionales de desarrollo, o las estrategias de seguridad nacional de cada sexenio.

Sin embargo, existen coincidencias entre las administraciones federales mexicanas del S.XXI, en el reconocimiento de la inteligencia como pieza clave en la consecución de objetivos nacionales, destacando a la inteligencia civil como elemento estratégico para esos fines, por lo que un servicio de inteligencia exterior mexicano complementaría esa visión y permitiría reforzar el Sistema de Seguridad Nacional y el Sistema Nacional de Inteligencia, promovidos desde el sexenio 2012-2018, con un enfoque multidimensional y transnacional de la seguridad en México.

### 5.1 Marco legislativo para la Seguridad Nacional (Ley de Seguridad Nacional).

La Ley de Seguridad Nacional (LSN) se publicó el 31 de enero de 2005<sup>296</sup>, durante la Administración del ex presidente Vicente Fox Quezada (2000-2006). El documento representa el primer esfuerzo legislativo para formar un marco jurídico que intentara legitimar y dar transparencia a las acciones gubernamentales en la materia.

Además, fue el primer intento consensuado entre los poderes Legislativo y Ejecutivo para priorizar y fortalecer el Sistema de Seguridad Nacional como parte de la estrategia de desarrollo nacional. Es así que el texto establece la base conceptual de seguridad nacional e inteligencia, que debe regir la labor de las instituciones de seguridad correspondientes, como se describe a continuación:

---

<sup>296</sup> El establecimiento de leyes federales que regulen y describan las actividades de seguridad nacional en otros países, varía ampliamente en temporalidad y no define por sí mismo su profesionalización en la materia. Como ejemplo de ello tenemos que en Estados Unidos su ley (*National Security Act*) fue firmada en 1947, luego de la Segunda Guerra Mundial; en tanto que, las leyes de Reino Unido (*Justice and Security Act* y *National Security and Investment Act*), fueron establecidas en 2013 y 2021, respectivamente.

- **“Artículo 3.-** Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:
  - I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
  - II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
  - III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
  - IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
  - V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
  - VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”<sup>297</sup>.
- **“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”<sup>298</sup>.
- **“Artículo 32.** Para los efectos de esta Ley se entiende por contrainteligencia a las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión”<sup>299</sup>.

El reconocimiento de la Seguridad Nacional como eje de apoyo para el desarrollo nacional se hace evidente desde la naturaleza protectora hacia el Estado que la

---

<sup>297</sup> *Ley de Seguridad Nacional*, Diario Oficial de la Federación de México, Ciudad de México, México, 31 de enero de 2005, última actualización 20 de mayo de 2021, p. 1.

<sup>298</sup> *Ibidem*, p 8.

<sup>299</sup> *Ibidem*, p 9

LSN estableció, concretamente, en su labor para asegurar el desarrollo económico, social y político del país y su población. De esta manera, el Gobierno Federal amplió el espectro de protección más allá de la soberanía y la integridad del territorio y sus habitantes.

Adicionalmente, el documento legislativo establece en el artículo 7, que los temas de seguridad nacional estarán definidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en el programa que de éste derive, con lo que se oficializa la responsabilidad del Ejecutivo para determinar los asuntos de interés en la materia, mismos que deberán respaldar la estrategia gubernamental para el desarrollo nacional.

Como apoyo a tales funciones, la LSN estableció el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), que se encargaría de coordinar las acciones orientadas a preservar la seguridad nacional del país. Sus integrantes son los encargados de operar las políticas públicas sobre defensa del territorio y sus fronteras, mantenimiento y desarrollo de instalaciones estratégicas, finanzas públicas, relaciones internacionales, impartición de justicia, e inteligencia civil.

El CSN es presidido por el Presidente de México, y está conformado por los titulares de Gobernación, quien funge como Secretario Ejecutivo; Defensa Nacional; Marina; Seguridad Pública (ahora Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana); Hacienda y Crédito Público; Función Pública; Relaciones Exteriores; Comunicaciones y Transportes; Procuraduría General de la República (ahora Fiscalía General de la República); y del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (ahora Centro Nacional de Inteligencia)<sup>300</sup>.

Su naturaleza es deliberativa, por lo que su objetivo es establecer y articular la política necesaria en la materia. Entre sus principales funciones destaca la aprobación del Programa de Seguridad Nacional, la Agenda Nacional de Riesgos (ANR)<sup>301</sup>, los lineamientos para la intervención legal de comunicaciones, así como de las condiciones en que el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) participa en la preservación de la seguridad nacional.

---

<sup>300</sup> *Ibidem*, artículo 12, p 4

<sup>301</sup> Referido en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, como “Documento estratégico y prospectivo que orienta las operaciones del Sistema de Seguridad Nacional, a partir de la identificación de los fenómenos que pueden vulnerar los intereses y objetivos nacionales”.

La coordinación y funcionamiento del CSN está a cargo del titular de la Secretaría de Gobernación, quien tiene la facultad de firmar los convenios y bases de colaboración que establezca el organismo. Sin embargo, el responsable real de generar los lineamientos, acciones y políticas, así como los estudios especializados e informas correspondientes al Consejo en materia de seguridad nacional, es el Secretario Técnico.

Entre las dependencias encargadas de preservar la seguridad nacional, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) es el único órgano desconcentrado con atribuciones de generación de inteligencia civil, detalladas en la LSN. Su condición podría interpretarse como un elemento de soporte independiente para las instituciones de impartición de justicia, entes policiales y fuerzas armadas.

Su marco jurídico de actuación considera tanto el desarrollo de inteligencia táctica y operativa, como la generación de inteligencia estratégica para la seguridad nacional. Siendo la evaluación y determinación de los principales riesgos y amenazas que atentan contra la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, una de sus principales atribuciones<sup>302</sup>.

Entre las instituciones que conforman el Consejo, el CNI es el único facultado por la ley para fungir como auxiliar del Ministerio Público de la Federación en cuestiones técnicas, tecnológicas y de intercambio de información sobre delincuencia organizada, entre otras acciones, con lo cual se formalizó su participación en acciones de procuración de justicia.

Los esfuerzos de sistematización en materia de seguridad se ven reflejados en la conformación de la Red Nacional de Información (RNI)<sup>303</sup>, la cual integra bases de datos de los tres órdenes de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal). De acuerdo con un informe elaborado por la Auditoría Superior Federal (ASF) en 2011<sup>304</sup>, el entonces CISEN se encargó de las acciones correspondientes para su integración.

---

<sup>302</sup> *Ley de Seguridad Nacional*, Diario Oficial de la Federación de México, Ciudad de México, México, 31 de enero de 2005, última actualización 20 de mayo de 2021, artículos 18 y 19.

<sup>303</sup> *Ibidem.*, artículo 27, p 8.

<sup>304</sup> "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011", Auditoría Superior Federal de México, en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011\\_0010\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0010_a.pdf)

Además del intercambio de información intergubernamental, la LSN brinda un marco jurídico a dos de las principales herramientas de apoyo para las labores del CSN: la generación de inteligencia y la intervención de comunicaciones.

Para el manejo de información de inteligencia, la legislación proporciona autonomía técnica a los miembros del Consejo, y permite el uso de cualquier método de recolección de información que no atente contra las garantías individuales y/o derechos humanos en el país. De esta manera, la LSN representa también el primer esfuerzo legislativo para promover una conceptualización jurídica mexicana de inteligencia y contrainteligencia para la seguridad nacional.

El documento legislativo presenta además un marco regulatorio para la intervención de comunicaciones con fines de protección a la seguridad nacional, el cual corresponde normar las acciones del CNI en la materia<sup>305</sup>.

La información resguardada y procesada sobre tareas de seguridad nacional tiene una clasificación de “reservada”, por lo que su acceso no es público<sup>306</sup>. No obstante, la LSN precisa que las políticas y acciones relacionadas con seguridad nacional estarán sujetas a la supervisión del Poder Legislativo Federal, mediante una Comisión Bicameral<sup>307</sup>.

## **5.2 La seguridad nacional en la estrategia gubernamental para el desarrollo de México (análisis de los planes nacionales de desarrollo 2000-2024)**

### *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) del ex presidente Vicente Fox Quezada, presentó una visión a largo plazo para México (2025), que pretendía establecer como eje central el desarrollo de la educación, y en el que se definieron tres comisiones gubernamentales encargadas de impulsar la estrategia federal: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad, y Orden y Respeto.

---

<sup>305</sup> *Ibidem*, artículos 34 y 41, pp 9 y 10

<sup>306</sup> *Ibidem*, artículo 51, p 12

<sup>307</sup> *Ibidem*, artículo 56 y 57, pp 12 y 13

La defensa de la soberanía y seguridad nacional de México recaería particularmente en la Secretaría de Gobernación con apoyo de la Comisión de Orden y Respeto. En el texto del Ejecutivo, el concepto de seguridad nacional se definió como:

“La preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos<sup>308</sup>.”

La Administración del ex presidente Fox destacó también como temas de seguridad nacional la delincuencia organizada y el tráfico de droga, con lo que amplió aún más los intereses en la materia y reflejó la creciente problemática por la comercialización ilícita de narcóticos<sup>309</sup>.

El PND de ese sexenio acentuó la importancia de la inteligencia como elemento estratégico para garantizar la seguridad nacional del país, y a diferencia de las menciones realizadas sobre estos conceptos en planes anteriores, esa Administración estableció la necesidad de un marco jurídico que diera legitimidad y respaldo a sus actividades, además de reconocer el valor del entonces CISEN para la seguridad pública, gobernabilidad y Estado de Derecho.

Es así que el segundo objetivo rector de su Gobierno fue “diseñar un marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional”, mediante cinco estrategias<sup>310</sup>:

- “Concebir la seguridad nacional multisectorial”.
- “Desarrollar una doctrina de seguridad nacional”.

---

<sup>308</sup> “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, Diario Oficial de la Federación del 30/may/2001, p.53.

<sup>309</sup> *Ibidem*, p 102.

<sup>310</sup> *Ibidem*, p 108.

- “Elaborar una agenda de riesgos preventiva, mediante un análisis sistematizado”.
- “Diseñar un marco jurídico e institucional”.
- “Anticipar y prever riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis”.

Asimismo, el documento determinó como objetivos de la inteligencia para la seguridad nacional, el bienestar y la paz de la población, la permanencia de las instituciones del Estado y la integridad del territorio, es decir, la defensa de la soberanía del país. No obstante, el enfoque sobre seguridad nacional fue atribuido a las funciones de política interna que ejerce la Secretaría de Gobernación<sup>311</sup>.

En materia de política exterior, el PND 2001-2006 agregó la intención de utilizar a la diplomacia mexicana como promotora del desarrollo socioeconómico de México y de sus intereses nacionales. Al igual que en PND anteriores, la estrategia del ex presidente Fox consideró como interés nacional fundamental la salvaguarda de la seguridad nacional y la integridad del territorio mexicano<sup>312</sup>.

#### *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*

El documento presentado por la Administración del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa estableció el Desarrollo Humano Sustentable como premisa básica para el desarrollo integral del país, y definió cinco ejes estratégicos para su política pública<sup>313</sup>:

- “Estado de Derecho y Seguridad”
- “Economía competitiva y generadora de empleos”
- “Igualdad de oportunidades”
- “Sustentabilidad ambiental”

---

<sup>311</sup> *Ibidem*, pp 46 y47.

<sup>312</sup> *Ibidem*, p 46.

<sup>313</sup> “*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*”, Diario Oficial de la Federación del 31/may/2007, p.2

- “Democracia efectiva y política exterior responsable”

Como parte del Desarrollo Humano Sustentable, el PND 2007-2012 definió 10 objetivos nacionales encaminados a asegurar la *Visión de México 2030*, que se caracterizaría por contar con un Estado de Derecho firme; una economía altamente competitiva; con igualdad de oportunidades; pobreza erradicada; desarrollo sustentable; respeto a los procesos democráticos y de transparencia; la consolidación de una relación equitativa con Estados Unidos y Canadá; y un liderazgo en América Latina<sup>314</sup>.

El primero de esos objetivos fue el de “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<sup>315</sup>”. En la descripción de su Plan Nacional de Desarrollo, el ex presidente Calderón definió al narcotráfico como una fuerte amenaza a la seguridad nacional<sup>316</sup>, lo que anticiparía su combate como uno de los objetivos principales de la estrategia nacional.

De acuerdo con el documento del Ejecutivo, la seguridad nacional, destacando el combate a la delincuencia organizada, recaería principalmente en las Fuerzas Armadas (Ejército mexicano), y tendría como ejes de actuación la defensa de la soberanía y de la integridad del territorio; la seguridad fronteriza de México; y la cooperación internacional<sup>317</sup>.

Al igual que en el PND anterior, el ex presidente Calderón señaló la importancia de la información de inteligencia para la preservar la seguridad nacional. Sin embargo, no mencionó a ninguna institución en específico encargada de su generación, a excepción de la Procuraduría General de la República (PGR) en materia de combate al narcotráfico.

El PND 2007-2012 reconoció la necesidad de un sistema que permitiera el intercambio de información en tiempo real entre las instituciones encargadas de la procuración de justicia, que sirviera de respaldo en su labor en el combate al

---

<sup>314</sup> *Ibidem*, pp 4 y 5

<sup>315</sup> *Ibidem*, p 4.

<sup>316</sup> *Ibidem*, p 19.

<sup>317</sup> *Ibidem*, pp 24 y 25

crimen organizado. El avance más destacado al respecto fue la creación (2007) de la Plataforma México<sup>318</sup>.

Además, el documento estratégico detalló la intención del Gobierno Federal para fortalecer los centros y sistemas de inteligencia en apoyo a las acciones gubernamentales en la materia. De esta manera, el sexenio 2006-2012 estaría caracterizado por sus esfuerzos para sistematizar el manejo de la información en el combate a la delincuencia organizada, como una de las herramientas principales en la estrategia de seguridad nacional.

Cabe destacar que uno de los principales objetivos de la estrategia de seguridad nacional para ese periodo presidencial fue “garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés”<sup>319</sup>, lo cual demuestra el valor que se le otorgaba a esta necesidad.

En materia de política exterior, la Administración Federal de 2006-2012 no integró como uno de sus objetivos la promoción y defensa de la seguridad nacional. Sin embargo, concibió la política internacional como un elemento de influencia para preservar la seguridad interna, por lo que solicitó utilizar los mecanismos de cooperación internacional para promover el desarrollo económico, social y político del país, destacando también la necesidad de aprovechar el valor geopolítico de México.

#### *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*

El plan nacional del ex presidente Enrique Peña Nieto destaca inicialmente el contexto internacional en el que se encuentra el Estado mexicano<sup>320</sup>, lo cual anticiparía un enfoque transnacional en la política pública de su Gobierno.

---

<sup>318</sup> Herramienta tecnológica para la integración de todas las bases de datos relativas a la seguridad pública, que busca apoyar a sus usuarios en actividades de prevención y combate al delito. Presentación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) ante la Organización de Estados Americanos, octubre 2008. <http://scm.oas.org/pdfs/2008/rm00021t.pdf>

<sup>319</sup> Diario Oficial de la Federación del 31/may/2007, “*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*”, pp 24 y 25.

<sup>320</sup> Diario Oficial de la Federación del 20/may/2013, “*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*”, p 4.

En el tema económico, el documento hace referencia a la “Gran Recesión”<sup>321</sup> y menciona que, por primera vez en la historia reciente, los factores que pudieran afectar la macroeconomía del país eran principalmente de índole externa.

En el ámbito político, el PND destaca el proceso de democratización alcanzado en Medio Oriente y el Norte de África por la denominada “Primavera Árabe”<sup>322</sup> y advierte la importancia de las nuevas tecnologías de la información en la relación entre la ciudadanía y el Gobierno. Lo que demuestra un cambio en la estructura clásica del PND al reconocer y destacar el interés del Gobierno Federal por la coyuntura internacional y su impacto o influencia en los intereses nacionales.

Prueba de ello es que el documento anticipaba que los cambios a nivel geopolítico en las economías y políticas internas de algunos países desarrollados, representaría un área de oportunidad para que naciones emergentes (como México) se reposicionaran en el escenario internacional<sup>323</sup>.

La estrategia general del PND 2013-2018 fue definida en términos de “mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial”<sup>324</sup>, con lo que se esperaba un crecimiento económico sostenido que mejorara la calidad de vida de la población mexicana. Para ello, la Administración Federal estableció cinco metas nacionales<sup>325</sup>:

- “México en Paz”
- “México Incluyente”
- “México con Educación de Calidad”
- “México Próspero”
- “México con Responsabilidad Global”

---

<sup>321</sup> Crisis económica mundial originada en Estados Unidos por el cierre de bancos de inversión a causa de una crisis hipotecaria, con procesos de desaceleración y recesión en diversos países entre 2008 y 2009. Entre las principales afectaciones se encuentra el colapso de mercados financieros, retroceso en actividad económica y desempleo.

<sup>322</sup> Serie de movimientos sociales en Medio Oriente y el Norte de África durante 2011, en los que se exigieron reformas a los procesos de selección de sus gobernantes. Los países involucrados fueron Túnez, Egipto, Yemen, Bahrein, Libia y Siria.

<sup>323</sup> “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, Diario Oficial de la Federación del 20/may/2013, , p 4.

<sup>324</sup> *Ibidem*, p 1

<sup>325</sup> *Idem*

La estrategia de seguridad nacional se incluyó en México en Paz. El cometido de esta meta fue garantizar el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población, a través del fortalecimiento de instituciones; formación de la ciudadanía y corresponsabilidad social; respeto y protección de los derechos humanos; erradicación de la violencia de género; y combate a la corrupción y fomento de la rendición de cuentas<sup>326</sup>.

El documento establece a la seguridad nacional como un derecho fundamental de la ciudadanía, y cita por primera vez en un Plan Nacional de Desarrollo, el concepto jurídico definido en la Ley de Seguridad Nacional. El ex presidente Peña proponía una política integral para la seguridad nacional con una perspectiva multidimensional, que permitiera proteger e impulsar los intereses estratégicos nacionales<sup>327</sup>.

De esta manera, dicha Administración pretendía ampliar el modelo de seguridad nacional para incluir problemáticas de naturaleza distinta a la violación de los derechos fundamentales de la población mexicana.

Entre los intereses de dicho modelo se encontraban el combate a la pobreza; la oferta de educación de calidad; la prevención y atención de enfermedades; la protección del medio ambiente; el desarrollo económico, social y cultural; así como brindar seguridad para las tecnologías de la información y la comunicación; además del combate a la violencia y delincuencia de alto impacto; todas éstos, son elementos que pueden ser atendidos mediante estrategias impulsadas desde el exterior y que tienen una relación directa con el contexto internacional.

El PND 2013-2018 advierte la necesidad de consolidar el funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional<sup>328</sup>, que fungiría como “eje rector de las políticas, instancias, información, acciones y demás instrumentos jurídicos que contribuyen, mediante el ejercicio de atribuciones y capacidades jurídicas, en la

---

<sup>326</sup> *Ibidem.*, p. 10.

<sup>327</sup> *Ibidem*, p 14.

<sup>328</sup> El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 refiere que “el Sistema de Seguridad Nacional se encuentra conformado por el conjunto de autoridades, procesos e instrumentos, que permitan al Presidente de la República atender de modo integral los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional desde una perspectiva multidimensional”.

preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano<sup>329</sup>.”

Al igual que las administraciones anteriores, el ex presidente Peña destacó la importancia de la inteligencia para el logro de los objetivos estratégicos en materia de seguridad nacional, y consideró la necesidad de fortalecer las capacidades gubernamentales para su generación, difusión y explotación, en función de respaldar la toma de decisiones.

Es así que el documento hace reconocimiento a la labor de las Fuerzas Armadas en la defensa exterior y seguridad interna. Sin embargo, señala la necesidad de incrementar la coordinación entre autoridades de los tres órdenes de Gobierno, a través de procedimientos estandarizados para el intercambio de inteligencia en el combate a la delincuencia<sup>330</sup>.

La estrategia para garantizar la seguridad nacional destacó además la necesidad de una política que identifique y prevenga la actualización de fenómenos que pretendan atentar contra los intereses estratégicos nacionales; fortalezca la generación de inteligencia; promueva esquemas de cooperación y coordinación con autoridades municipales, estatales y federales; y garantice el equipamiento, infraestructura, y marco legal para responder a las amenazas que enfrenta el país<sup>331</sup>.

Finalmente, el PND 2013-2018 establece la necesidad de garantizar la seguridad nacional como uno de los seis objetivos estratégicos para la consecución de la meta México en Paz<sup>332</sup>.

A su vez, las estrategias para garantizar la seguridad nacional estarían dirigidas particularmente a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación; fortalecer la inteligencia del Estado Mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la seguridad nacional; y fortalecer las capacidades de

---

<sup>329</sup> Diario Oficial de la Federación del 20/may/2013, “*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*”, p 15.

<sup>330</sup> *Ibidem*, p 15.

<sup>331</sup> *Ibidem*, p 20.

<sup>332</sup> *Ibidem*, pp 60-68.

respuesta operativa, así como la modernización de los procesos, sistemas e infraestructura institucional de las Fuerzas Armadas.

Con dicha delimitación, la Administración del ex presidente Peña reiteró la relevancia de la inteligencia para la seguridad nacional, como un pilar fundamental en la estrategia federal para el desarrollo de México.

#### *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*

La estrategia gubernamental para el desarrollo de México establecida por el presidente Andrés Manuel López Obrador, presenta un enfoque dirigido al sector social con 12 principios rectores que pretenden integrar su política pública<sup>333</sup>:

- “Honradez y honestidad”
- “No al gobierno rico con pueblo pobre”
- “Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie”
- “Economía para el bienestar”
- “El mercado no sustituye al Estado”
- “Por el bien de todos, primero los pobres”
- “No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie afuera”
- “No puede haber paz sin justicia”
- “El respeto al derecho ajeno es la paz”
- “No más migración por hambre o por violencia”
- “Democracia significa el poder del pueblo”
- “Ética, libertad, confianza”

Además, el PND 2019-2024 define tres ejes de actuación: Política y Gobierno; Política Social; y Economía<sup>334</sup>. En todos éstos, el Gobierno Federal replantea las estrategias nacionales anteriores y promueve el desarrollo social y el combate a

---

<sup>333</sup> Diario Oficial de la Federación del 12/jul/2019, “*Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*”, p 8.

<sup>334</sup> *Ibidem*, pp 9 y 10.

la corrupción como impulsores del crecimiento económico, estabilidad política y preservación de la seguridad.

El eje de Política y Gobierno integra los planteamientos sobre combate a la corrupción, Estado de Derecho, poder político, seguridad, democracia, política exterior, migración, y libertad e igualdad<sup>335</sup>.

En el ámbito de seguridad, el Ejecutivo advierte un cambio de paradigma con doce objetivos entre los que destaca la articulación de la seguridad nacional, la seguridad pública y la paz; así como, el replanteamiento de la seguridad nacional y la reorientación de las Fuerzas Armadas. Su estrategia rechaza los modelos anteriores de seguridad nacional y seguridad pública, y promueve una política de paz y seguridad integral.

La Administración del presidente López considera a la seguridad nacional como una “condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacional, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera” y formula los siguientes objetivos estratégicos para su consecución<sup>336</sup>:

- “Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno, por medio del Consejo de Seguridad Nacional”
- “Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia”
- “Actualizar el catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas”
- “Fortalecer y mantener la seguridad interior del país y garantizar la defensa exterior de México”
- “Promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo del tema”
- “Mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia”

---

<sup>335</sup> *Ibidem*, p 9.

<sup>336</sup> *Ibidem*, p 17.

- “Construir las bases para la creación de un Documento único de Identificación Nacional biometrizado”<sup>337</sup>

La estrategia de seguridad nacional descrita en el PND 2019-2024 reconoce la labor de las Fuerzas Armadas y reitera su responsabilidad sobre la preservación de la seguridad nacional y la integridad del territorio, y la defensa de la soberanía nacional, entre otras funciones.

En materia de generación de inteligencia, el documento no precisa las instituciones involucradas en dichas tareas. Sin embargo, realiza una diferenciación implícita entre la inteligencia policial, financiera y estratégica, con especial énfasis en la labor de la SHCP, para combatir la evasión fiscal y la desviación de recursos, a través de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

Además, el Ejecutivo plantea la creación de una unidad policial especializada en lavado de dinero, lo cual reforzaría la reorientación de la UIF hacia temas de combate a la corrupción. Se considera que la inteligencia estratégica podría entonces hacer referencia a las labores del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), reestructurado durante la actual Administración Federal para formar parte de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).

Hasta la fecha de elaboración de este trabajo de investigación, la Administración Federal actual no ha presentado los lineamientos de un Programa para la Seguridad Nacional ni un Sistema de Seguridad Nacional distintos a los establecidos en el sexenio anterior, por lo que se toma este último como vigente<sup>338</sup>.

---

<sup>337</sup> Tales objetivos, así como los demás planteamientos en materia de seguridad (nacional y pública), se encuentran establecidos en la Estrategia Nacional de Seguridad Pública presentada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 2019

<sup>338</sup> La SSPC únicamente ha publicado el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 (Diario Oficial de la Federación del 2 de julio de 2020), en el que se delinean los objetivos y estrategias generales de las políticas de seguridad pública y seguridad nacional.

### **5.3 Primer planteamiento formal de un Sistema de Seguridad Nacional**

La estructura del Sistema de Seguridad Nacional (SSN) mexicano se definió formalmente en el marco del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018<sup>339</sup> (PSN), elaborado por la Administración del ex presidente Enrique Peña Nieto.

La estrategia del Ejecutivo buscaba garantizar la Seguridad Interior y reducir la violencia en el país a través de la consolidación de un Sistema de Seguridad Nacional que asegurara la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos, y las amenazas a la seguridad nacional; y pretendía aportar una perspectiva multidimensional para favorecer la consecución de los objetivos e intereses nacionales.

De esa forma, dicho Sistema permitiría al Poder Ejecutivo disponer de un modelo integral para atender la agenda de seguridad nacional del Estado Mexicano. La propuesta Federal incluía además como otros dos propósitos estratégicos, la construcción de un Sistema Nacional de Inteligencia (SNI) y el desarrollo de una cultura de la seguridad nacional.

El modelo descrito en ese Programa, considera que la seguridad nacional orientaría la actuación de la Administración para promover la seguridad del Estado Mexicano por medio de una política multisectorial, que anticipe aquellas tendencias internas y externas que podrían poner en riesgo el proyecto de nación, salvaguardando así la libertad, los derechos humanos y la seguridad de los ciudadanos.

Con ese enfoque, la seguridad nacional sería entendida en un concepto más amplio que incluye la seguridad económica, alimentaria, tecnológica, ambiental, social y humana, además de las amenazas convencionales de tipo político-militar.

A diferencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), el SSN no cuenta aún con una estructura orgánica. Su definición se refiere a la existencia

---

<sup>339</sup> Diario Oficial de la Federación del 30 de abril de 2014, “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”.

y coordinación entre todas las instituciones encargadas de garantizar la seguridad del Estado Mexicano.

Sin embargo, dentro de ese Sistema se mantiene la función del Consejo de Seguridad Nacional, establecido en la Ley de Seguridad Nacional de 2005, como responsable de estructurar, supervisar, analizar e implementar, la política y acciones públicas en la materia.

La estrategia de dicho Sistema pretendía promover las capacidades gubernamentales para construir escenarios prospectivos y opciones de política pública, privilegiando la generación de inteligencia sobre la aplicación de la fuerza, así como la coordinación entre los tres órdenes de Gobierno.

Por ello, su gestión integra a todas las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa del país, al igual que todos los sistemas de información e inteligencia especializada de los que dispone el Estado Mexicano. El liderazgo del Sistema lo ejerce el Presidente de México con apoyo del Secretario Ejecutivo y del Secretario Técnico, del Consejo de Seguridad Nacional<sup>340</sup>.

De acuerdo por la estrategia planteada en el Programa, el SSN respaldaría la toma de decisión política fundamental; tendría funciones de asesoría y consulta, información e inteligencia, planeación y análisis, y ejecución de objetivos y estrategias que determine el Ejecutivo; y estaría sujeto a evaluación.

El modelo planteado del SSN utilizaría además las bases jurídicas que otorga la Ley de Seguridad Nacional para el establecimiento de convenios de colaboración con órganos autónomos, y los gobiernos de las distintas entidades federativas y sus municipios. Así mismo, el modelo destaca la importancia de la cooperación internacional en la detección de riesgos y amenazas, al igual que en la preservación de la seguridad regional.

El reconocimiento del valor geopolítico de México por sí mismo, y como parte de la comunidad internacional descrito en el PSN 2014-2018, promueve un enfoque transnacional para el impulso de los intereses nacionales en el mundo, con un

---

<sup>340</sup> *“Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de abril de 2014.

apego del SSN a los instrumentos estratégicos nacionales como el Plan Nacional de Desarrollo y la Agenda Nacional de Riesgos.

El Programa considera la información de inteligencia como componente central del SSN, por lo que también estableció el objetivo de desarrollar un Sistema Nacional de Inteligencia (SNI) que tendría la función de elaborar productos estratégicos para respaldar el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad Nacional.

#### **5.4 Primeros esfuerzos para la conformación de un Sistema Nacional de Inteligencia**

El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 estableció también el primer esfuerzo para conformar un Sistema Nacional de Inteligencia (SNI) y generar una cultura de Seguridad Nacional.

El SNI integraría “las inteligencias especializadas de la Administración Pública Federal, incluyendo la generada por la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, las Fuerzas Armadas y el órgano de inteligencia civil del Estado Mexicano”<sup>341</sup>.

El planteamiento del SNI señala que, para preservar la seguridad nacional, se requiere un “diagnóstico integral que considere las vulnerabilidades, riesgos y amenazas que puedan comprometer el desarrollo nacional, el cual tendría que ser sustentado por inteligencia oportuna, confiable y precisa”<sup>342</sup>.

Advierte además que sólo los productos de inteligencia de alcance estratégico ofrecerán las condiciones necesarias para anticipar el impacto de aquellas tendencias que pueden vulnerar la Seguridad Nacional y el desempeño de las instituciones que ejercen funciones públicas en la materia.

Entre los fines que se establecieron para el SNI en el PSN 2014-2018, destaca la importancia que por primera vez el Poder Ejecutivo otorgó a la inteligencia exterior, al determinar que el Sistema buscaría “favorecer la actuación

---

<sup>341</sup> “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2014.

<sup>342</sup> *Idem*

estratégica del Estado mexicano en el ámbito exterior para contribuir al mantenimiento de la gobernabilidad del sistema internacional y la proyección de los intereses de México en el mundo”<sup>343</sup>.

La propuesta del presente trabajo de investigación para conformar un Servicio de Inteligencia Exterior Mexicano para la Seguridad Nacional, diferente a la agencia de inteligencia civil interior (Centro Nacional de Inteligencia), aportaría de manera contundente a la consecución de ese planteamiento, integrándose como parte de la comunidad de inteligencia mexicana (ver imagen 6).

**Figura 6. Comunidad de inteligencia mexicana para la Seguridad Nacional (2020)**



*Fuente: Elaboración propia con base en información recolectada sobre las dependencias de seguridad nacional del país*

<sup>343</sup> *Íbid.*

## **5.5 Propuesta de un Servicio de Inteligencia Exterior Mexicano**

Como se analizó en el Capítulo I del presente trabajo de investigación, los riesgos y amenazas a la seguridad nacional de los Estados evolucionaron hacia una diversidad de elementos y actores no Estatales, que requieren de un enfoque multidimensional de atención gubernamental, cuyo nivel de impacto depende de los recursos y capacidades de cada Nación.

Al igual que los demás países del Continente Americano, particularmente de Centroamérica, México debe hacer frente también a los generados por la cercanía geográfica, cultural, política y económica con Estados Unidos, ampliando aún más la gama de riesgos y amenazas para su seguridad nacional, expuestas en el Capítulo IV.

Es por ello que México requiere de un Servicio de Inteligencia Exterior (SIEM) para la Seguridad Nacional que promueva y defienda sus intereses nacionales en el extranjero con un enfoque especializado en materia de seguridad estratégica, toda vez que su liderazgo regional en América Latina y su valor geopolítico en el sistema internacional generan grandes vulnerabilidades a su seguridad interior.

Fenómenos como la migración irregular, la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo, el cambio climático, la ciberdelincuencia, la conflictividad política y social, las crisis alimentarias y sanitarias, entre otras amenazas transnacionales referidas en los planes nacionales de desarrollo de los últimos sexenios, así como en las agendas de seguridad global y regional de organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, para el S.XXI, tienen diversos impactos directos e indirectos en la seguridad nacional de México, mismos que deben ser atendidos por un servicio de inteligencia exterior especializado en el análisis de riesgos internacionales.

Al igual que otros servicios de inteligencia exterior antes mencionados como el de Estados Unidos (CIA), Rusia (SVR), Reino Unido (MI6) e Israel (MOSSAD), el SIEM debe ser una agencia independiente a las instituciones encargadas de la seguridad interior que pertenezca a la estructura orgánica de la Presidencia de la República; por lo que tendría que ser la contraparte del Centro Nacional de

Inteligencia, el cual debe continuar con la concentración y generación de inteligencia estratégica interior para la seguridad nacional.

Para conseguir un enfoque integral de la inteligencia generada por el Estado mexicano, será necesario continuar con el proyecto de Sistema Nacional de Inteligencia, planteado por el ex Presidente Enrique Peña Nieto. En el que confluya las áreas de inteligencia de SEDENA, SEMAR, SSPC, SHCP y FGR (ver figura 6).

La labor del SIEM tendría que estar enfocada en la anticipación del surgimiento de fenómenos disruptivos originados en el exterior con impacto para México, por ello, su campo de operación debe encontrarse fuera del territorio nacional, con funcionarios civiles y que tengan una preparación académica orientada a la resolución de conflictos o problemas como son las carreras de Relaciones Internacionales, Derecho, Actuaría y algunas ingenierías. Al pertenecer a la Presidencia de la República, el SIEM tendría facilidad para interactuar con las demás dependencias de seguridad del Estado mexicano y reportaría directamente al Ejecutivo Federal.

Considerando los preceptos de la teoría neorrealista de Kenneth Waltz, la colaboración del SIEM con servicios de inteligencia homólogos en el extranjero, se generaría en función de las capacidades con las que cuente la agencia mexicana, así como de la posición estratégica que México tenga en el Sistema Internacional, o en su caso, en los subsistemas a los que pertenezca, como es el caso de su rol en América Latina. Bajo las condiciones actuales de cercanía con los países de Centro y Sudamérica, el SIEM tendría amplia capacidad de actuación en esta región.

A pesar de las buenas relaciones que México mantiene con la comunidad internacional, su seguridad no puede depender de la información que otras naciones le compartan; el SIEM dirigiría la recolección de información hacia objetivos específicos delineados en la estrategia de seguridad nacional del Gobierno en turno, y debería contar además con una agenda de trabajo independiente. La cooperación con otras agencias de inteligencia extranjeras se generaría a través de las relaciones que sus representantes en el exterior realicen, así como de la representación que esas agencias tengan en México.

La colaboración internacional del SIEM debe consistir en intercambio de información sobre los temas de interés en su agenda, mismos que deben alinearse a la Agenda Nacional de Riesgos, pero también a una Agenda Internacional de Riesgos, en la que las características del Sistema Internacional tendrán una influencia importante para definirla. Entre los riesgos internacionales deben destacar los conflictos armados en el mundo y sus afectaciones a las cadenas de suministro internacional, o el surgimiento de nuevas amenazas tecnológicas y las vulnerabilidades en los sistemas de comunicación.

Los recursos y capacidades del Estado mexicano requieren ampliar su influencia en las regiones geopolíticas de mayor interés para su desarrollo, es así que el SIEM tendría que mantener un despliegue importante en América Latina, Estados Unidos y Canadá, sin desatender otras regiones de especial interés como Asia, por la importante influencia de sus mercados en México y el incremento de actividades de organizaciones delictivas mexicanas en la región.

Como se mencionó anteriormente, la posición de México en subsistemas como el de América del Norte o el de Centroamérica y el Caribe, determinará la agenda de operación del SIEM. A modo de ejemplo, los temas de seguimiento en países de América del Norte podrían estar más relacionados con afectaciones a la población mexicana en esos territorios (crímenes de odio) o con la anticipación de crisis económicas mundiales y la aparición de nuevas amenazas globales.

En tanto que, en la agenda con los países de Centroamérica tendría que prevalecer el seguimiento a la dinámica criminal relacionada con el narcotráfico y el tráfico de personas, la corrupción y la injerencia de gobiernos extranjeros para imponer sus intereses en la región.

De este modo, el SIEM fortalecería la estrategia de seguridad nacional de México al proporcionar información de inteligencia que respalde la generación de políticas integrales, con un enfoque verdaderamente multidimensional apegado a las necesidades específicas de su población. Además, la creación de una agencia de esta naturaleza tendría un efecto positivo en la generación de una cultura de seguridad nacional e inteligencia, debiendo iniciar con mayor apertura para discutir estas materias en las universidades y que esto conlleve a un mejor desarrollo de las habilidades que el SIEM requeriría en sus funcionarios.

Asimismo, el SIEM ayudaría a consolidar el Sistema Nacional de Inteligencia, al especializarse en la cobertura de necesidades de información a nivel transnacional, con una estructura orgánica independiente; la formación de cuadros especializados en seguridad nacional e internacional; un marco legal que legitime su operación; un presupuesto designado a sus actividades en el exterior; y un intercambio de información constante con la comunidad de inteligencia dentro y fuera del país.

A pesar de que en América Latina no existen servicios de inteligencia exterior, sólo agencias nacionales con competencia de seguridad interior y exterior como la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN)<sup>344</sup>, el valor geopolítico de México en el sistema internacional amerita un incremento de esfuerzos gubernamentales para fortalecer su conocimiento y capacidad de actuación en el entorno internacional, y se determina que el Servicio de Inteligencia Exterior Mexicano es una herramienta esencial para ese planteamiento.

Para contar con esta herramienta es necesario materializarla, por lo que será necesaria la creación del SIEM a partir de una reforma constitucional en lo que respecta al artículo 123, apartado B, fracción XIII, para que los miembros de este servicio se rijan por sus propias leyes<sup>345</sup>, y adquieran la calidad que tienen los miembros del servicio exterior diplomático.

Asimismo, deberá existir una reforma a la Ley de Seguridad Nacional o bien promulgarse una Ley del Servicio de Inteligencia Exterior Mexicano, para delimitar las funciones, estructura y supervisión.

Para evitar la pérdida de objetividad y respetar el modelo que se establezca para su creación, el Servicio deberá contar con autonomía técnica y financiera; y la toma de decisiones, junto con la generación de productos, deberá depender de los mandos del propio servicio sin la intervención de ninguna otra instancia.

El SIEM deberá tener presencia en los cinco continentes con, por lo menos, una estación integrada por analistas, oficiales de inteligencia, técnicos, personal administrativo, y jefes de estación u oficina. Las oficinas deben ubicarse dentro

---

<sup>344</sup> *Estructura de la Agencia de Brasileña de Inteligencia*, sitio oficial, disponible en <https://www.gov.br/abin/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura>

<sup>345</sup> “Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.”

de las Embajadas o Consulados para hacer uso de la inmunidad diplomática y asegurar una mejor protección de su información, así como del personal. Sin embargo, las actividades del SIEM deben ser independientes y autónomas a las de Cancillería.

El Servicio establecerá contactos con los organismos de inteligencia internacionales e intercambiará información útil para salvaguardar la seguridad del Estado Mexicano, al mismo tiempo que anticipará las amenazas de cualquier tipo para la estabilidad política, social y económica del país.

Construirá escenarios políticos internacionales, comerciales, bélicos, sociales y tecnológicos de cada región del mundo de interés para la Seguridad Nacional, a fin de que el gobierno mexicano tome las decisiones pertinentes que anticipen cualquier contingencia extraterritorial.

Como se observó a lo largo de este trabajo de investigación, ese el objetivo de la inteligencia en relación a la seguridad nacional. Es decir, su uso como instrumento para recolectar datos que se transforman en información útil que coadyuve a la toma de decisiones, y permita anticipar riesgos y amenazas para la estabilidad del Estado y su gobernabilidad.

En términos de política internacional, la creciente interdependencia económica, política y social que existe hoy en día hace que cualquier suceso, sobre todo económico, repercuta en todo el sistema de naciones, por lo que se requiere un seguimiento puntual de los sucesos globales y sus afectaciones locales.

Por ello, la importancia de que México cuente con un Servicio de Inteligencia Exterior Mexicano, que además de ser una herramienta de prevención, representará una oportunidad para identificar las regiones en donde nuestro país pueda promover sus intereses, incrementando la posibilidad de conseguir los objetivos que se determinen.

Finalmente, se considera que en el mundo actual existe una gran cantidad de fuentes de información, que paradójicamente han provocado más desinformación que nunca, por lo que es indispensable un servicio de información confiable para el Estado mexicano, que responda a los desafíos de la nueva era tecnológica y la evolución del sistema internacional.

## Conclusiones

La naturaleza transnacional y vinculante de las amenazas a la seguridad de los países en el S. XXI requiere de una atención multidimensional, que no sólo implique el aspecto interno, sino la recolección y análisis de información desde el extranjero. Esta labor sería potencializada mediante la generación de inteligencia exterior que permita reconocer, anticipar y controlar los impactos para México.

Los capítulos desarrollados a lo largo del presente trabajo de investigación permitieron comprobar la hipótesis principal referente a que el desarrollo de inteligencia exterior para el Estado mexicano permitirá una mejor anticipación y gestión de los riesgos y amenazas globales que impactan la seguridad interior, como la delincuencia organizada, emergencias sanitarias, crisis económicas y flujos migratorios descontrolados, mediante el seguimiento puntual de esos fenómenos; manteniendo la premisa sobre la importancia que tendría un Servicio de Inteligencia Exterior para llevar a cabo esas funciones.

Como se detalló en el primer Capítulo “seguridad nacional en el mundo contemporáneo”, la diferencia de recursos y capacidades de los Estados determina los enfoques y estrategias políticas implementadas para preservar la seguridad de sus naciones. El S. XXI se ha caracterizado por el fin de los conflictos militares a gran escala y por el surgimiento de nuevas amenazas transnacionales representadas por actores no estatales como los grupos de la delincuencia organizada y las organizaciones terroristas.

La interdependencia entre las naciones y los procesos de integración han provocado además que el impacto de las amenazas sanitarias y climáticas tengan un mayor alcance entre la comunidad internacional, como fue el caso de la pandemia por COVID-19 que alcanzó un nivel de transmisión global en sólo dos meses. Además, la conexión cultural, económica y política que existe entre los países ha provocado que la situación interna de una nación tenga un impacto directo en toda la región; prueba de ello es el caso de Venezuela en América Latina.

De la misma forma en que las amenazas del S.XXI tienen un alcance transnacional cada vez más amplio, las agendas de seguridad de líderes

regionales como China, Estados Unidos, o la propia Unión Europea, tienen una influencia importante en el enfoque que el resto de la comunidad internacional brinda a la atención de esas amenazas.

En el caso de la influencia estadounidense en el Continente Americano, se percibe una asimetría importante entre las amenazas existentes en la región y las capacidades con las que cuentan los países vecinos para combatirlas bajo el esquema de seguridad de Estados Unidos, como se demuestra en las acciones limitadas de combate al narcotráfico y la contención de flujos migratorios descontrolados en la región.

Asimismo, la atención de amenazas de manera comunitaria en la Unión Europea, podría generar complicaciones para la comprensión de los riesgos y la concertación para adoptar las medidas necesarias; ese proceso podría limitar la capacidad de reacción ante riesgos inminentes, o en su caso, generar discrepancias que fracturen la solidez del bloque.

En ese mismo contexto, el referente que representa China para Asia y su política de seguridad fuertemente relacionada con el desarrollo económico de su nación, podría anticipar la vulnerabilidad más grande del país, y a su vez del Continente, la cual estaría vinculada con la estabilidad financiera y comercial del modelo capitalista. Sin embargo, la estrategia de expansión comercial que ha implementado China le permite disminuir esa vulnerabilidad; prueba de ello fue la capacidad de respuesta que el presidente Xi Jinping tuvo para contrarrestar las sanciones comerciales de Donald Trump en la denominada “guerra comercial” con Estados Unidos en 2018.

Lo anterior confirma otra de las hipótesis del presente trabajo de investigación, que se refiere a que la mayoría de los países fuera de América Latina tienen un enfoque transnacional que reconoce la necesidad de defender y promover sus intereses desde el exterior. En ese contexto, en el segundo capítulo “el valor de la inteligencia para la seguridad nacional” se estableció que las unidades y agencias de inteligencia son necesarias en todas las instituciones de seguridad; toda vez que la capacidad de análisis y la variedad de instrumentos existentes para la recolección y procesamiento de información otorgan un espectro de

conceptualización de fenómenos más amplio e integral, que permiten proteger esos intereses dentro y fuera del país.

De esta manera, se determina que la inteligencia es indispensable para la anticipación de riesgos y amenazas tradicionales y contemporáneas, mediante la obtención de información privilegiada para la toma de decisiones en seguridad nacional, por lo que México debe continuar impulsando este tipo de ventajas estratégicas a través de su comunidad de inteligencia, específicamente con la creación de una agencia de inteligencia exterior.

Los planteamientos detallados en el tercer capítulo “Aportaciones pragmáticas de servicios de inteligencia exterior para la seguridad nacional de sus países” sirvieron como sustento para reiterar la oportunidad que brinda la inteligencia exterior en la consecución de objetivos nacionales. Mientras que la Agencia Central de Inteligencia (CIA) consiguió brindar un alivio a la población estadounidense y a la comunidad internacional tras la ubicación y neutralización de Osama Bin Laden en Pakistán; el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR) de Rusia obtuvo información clasificada del Buró Federal de Investigaciones (FBI) en torno al desarrollo nuclear de Estados Unidos, lo que le otorgó un valor estratégico considerable en la carrera global por la fabricación de ese tipo de armamento.

De esa misma forma, el Servicio Secreto de Inteligencia (SIS/MOSSAD) de Israel demostró su valor en seguridad nacional al conseguir las supuestas pruebas necesarias para confirmar que Irán continuaba con su programa de desarrollo nuclear, lo que era considerado por el Gobierno de Tel Aviv como una amenaza directa y evidente hacia su estabilidad. Los servicios de inteligencia exterior de Reino Unido (MI6) y China (MSE) también han ejemplificado la alta importancia que tienen para sus Gobiernos, al detectar amenazas extranjeras dentro de su territorio nacional, así como al fungir como principales recolectores de información valiosa para sus intereses regionales.

En el cuarto capítulo “Amenazas transnacionales del S. XXI” se expusieron los esfuerzos de coordinación global y regional (en América) para definir las amenazas comunes a las que se enfrentaría la sociedad internacional en el presente Siglo. Los enfoques global y regional coinciden en la importancia del

factor económico como uno de los principales riesgos para la seguridad nacional, específicamente en lo que se refiere a los altos niveles de pobreza extrema que se encuentran en países de América Central, Asia y África. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial, la población en estas condiciones se situaría entre 730 y 751 millones para 2021; con el 82% de los nuevos pobres concentrados en países como India y Nigeria<sup>346</sup>.

Asimismo, la delincuencia organizada transnacional (DOT) es otro de los elementos coincidentes entre esos enfoques, toda vez que confluye con algunas repercusiones de la pobreza, y bajo ciertas condiciones provoca otro tipo de afectaciones sociales como inseguridad, bajo desarrollo económico y crisis de salud por generación de adicciones. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) estimaba ganancias de la DOT en 2009 por \$870 mil millones de dólares, lo que equivale a más de seis veces el presupuesto de Naciones Unidas destinado a la asistencia para el desarrollo en ese año, y aproximadamente al 7% de las exportaciones globales<sup>347</sup>.

A su vez, los conflictos entre Estados representan una amenaza en decremento luego de que los enfrentamientos registrados en los últimos 21 años son menos frecuentes que durante el Siglo anterior, y en los casos donde prevalecen las diferencias necesarias para que existan enfrentamientos armados entre naciones, éstos se mantienen en un ámbito bilateral, o en menor medida, regional, sin que ascienda a un conflicto global. Entre otras razones, en el capítulo en mención se refirió a los compromisos estratégicos de tipo social, político y económico, que consiguen mantener el orden global, además de la amplia disponibilidad de armamento nuclear en el mundo, lo que amenazaría la existencia de la humanidad en caso de que se inicie un intercambio de ataques de esa magnitud (los principales desarrolladores de la energía nuclear son Estados Unidos, Reino Unido, Rusia, China, Francia, India, Pakistán, Corea del Norte e Irán).

---

<sup>346</sup> “Debido a la pandemia de COVID-19, el número de personas que viven en la pobreza extrema habrá aumentado en 150 millones para 2021”, Banco Mundial, 7 de octubre de 2020, en <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021>

<sup>347</sup> UNODC, “Delincuencia Organizada Transnacional: la economía ilegal mundializada”, publicación disponible en <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html>

La Organización de Naciones Unidas clasificó las amenazas del S XXI en<sup>348</sup>:

- “Amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental”
- “Conflictos entre Estados”
- “Conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala”
- “Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas”
- “El terrorismo”
- “La delincuencia organizada transnacional”

En tanto que, la Organización de Estados Americanos las estableció en los siguientes términos, de acuerdo a su influencia en América<sup>349</sup>:

- “Terrorismo, delincuencia organizada transnacional, problema mundial de las drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos”;
- “Pobreza extrema y exclusión social, que también afectan la estabilidad y la democracia”;
- “Desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente”;
- “Trata de personas”;
- “Ataques a la seguridad cibernética”;
- “Posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos”;

---

<sup>348</sup> “*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*”. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, Organización de las Naciones Unidas, 2004, p. 1, disponible en <https://undocs.org/es/A/59/565>

<sup>349</sup> “*Declaración sobre Seguridad en las Américas*”, Conferencia Especial sobre Seguridad, Organización de los Estados Americanos, Ciudad de México, 2003, disponible en [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)

- “Posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”.

Finalmente, a través del quinto capítulo “Seguridad Nacional en México” se logró confirmar que la conceptualización de seguridad nacional en el país aún no se consolida en una visión consensuada dentro del aparato gubernamental, toda vez que existen diferentes definiciones y enfoques dependiendo del documento en que se describe, ya sea la Ley de Seguridad Nacional, los planes nacionales de desarrollo, o las estrategias de seguridad nacional de cada sexenio. Sin embargo, existen coincidencias en el reconocimiento de la inteligencia como pieza clave en la consecución de objetivos nacionales, destacando a la inteligencia civil como elemento estratégico para esos fines.

La Ley de Seguridad Nacional del 31 de enero de 2005 representa el primer intento consensuado entre los poderes Legislativo y Ejecutivo para priorizar y fortalecer el Sistema de Seguridad Nacional como parte de la estrategia de desarrollo nacional, estableciendo la base conceptual de seguridad nacional e inteligencia, que debe regir la labor de las instituciones de seguridad que tienen esas funciones a su cargo, a través de lo cual se fortaleció el planteamiento de la inteligencia como una prioridad para la atención de los fenómenos de seguridad que impactan al país.

Considerando la naturaliza de las amenazas globales del S. XXI, sus características, alcance transnacional, nivel de impacto en países más vulnerables, contexto geopolítico, la experiencia internacional en el manejo de amenazas exteriores y la proyección de afectaciones y beneficios para México, el presente trabajo de investigación concluye que un Servicio de Inteligencia Exterior Mexicano para la Seguridad Nacional ayudaría a promover y defender los intereses nacionales del país en el extranjero.

Para ello, se requeriría un enfoque estratégico de atención y prevención de amenazas globales. Como lo refieren los planes nacionales de desarrollo de 2000 al 2018, la migración irregular, la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo, el cambio climático, la ciberdelincuencia, la conflictividad política y social, las crisis alimentarias y sanitarias, entre otros, tienen diversos impactos directos e indirectos en la seguridad nacional de México. Las diferencias en los

marcos legislativos y políticos de los países vecinos, obliga a que la colaboración internacional privilegie el trabajo de inteligencia, para después establecer los acuerdos o acciones de cooperación jurídica necesarios para neutralizar esas amenazas, por lo que debe existir una institución encargada de esas funciones.

Al igual que países como Estados Unidos, Reino Unido, Rusia, China e Israel, México requiere una agencia de inteligencia exterior que atienda esas necesidades. Su labor tendría que estar enfocada en la anticipación del surgimiento de fenómenos disruptivos originados en el exterior con impacto para México, por ello, su campo de operación debe encontrarse fuera del territorio nacional.

Una institución gubernamental de este tipo obtendría información confiable sobre temas de interés prioritaria para la seguridad del país, y la transformaría en ventajas para la toma de decisiones. Los recursos y capacidades del Estado mexicano requieren ampliar su influencia en las regiones geopolíticas de mayor interés para su desarrollo, el Servicio de Inteligencia Exterior de México tendría que mantener un despliegue importante en América Latina, Estados Unidos y Canadá, con lo que fortalecería la estrategia de seguridad nacional.

En términos de política internacional, la creciente interdependencia económica, política y social que existe hoy en día hace que cualquier suceso, sobre todo económico, repercuta en todo el sistema de naciones, por lo que se requiere un seguimiento puntual de los sucesos globales y sus afectaciones locales. Particularmente, ese seguimiento tendría que ser en términos de inteligencia exterior.

## Fuentes de información

### Bibliografía

- Waltz Kenneth Neal, *“Theory of International Politics”*, McGraw Hill, Nueva York, 1979.
- Keohane Robert O. y Nye Joseph, *“Power and Interdependence: World Politics in Transition”*, Little Brown & Co, Boston, 1977.
- Waltz Kenneth Neal, *“Man, the State and War: A theoretical analysis”*. Universidad de Columbia, Nueva York, 1959.
- Schiavon Jorge, *“Teorías de las Relaciones Internacionales en el Siglo XXI, Interpretaciones críticas desde México”*. Editorial CIDE, México, 2014.
- Fonseca Brian y Gamarra Eduardo A., *“Culture and National Security in the Americas”*, Lexington Books, Maryland, 2017.
- Heuer Jr Richards J. y Pherson Randolph H., *“Técnicas analíticas estructuradas para el análisis de inteligencia”*, Editorial Plaza y Valdés, 2015, versión en español.
- Vega Castellanos Carlos Germán, *“Relaciones Ecuador-Estados Unidos y el FOL de Manta”*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, 2011.

### Hemerografía

- Kahana Ephraim, *“Reorganizing Israel’s intelligence community”*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol. 15, No. 3, 2002, pp 415-428.
- Pringle Robert W, *“The Heritage and Future of the Russian Intelligence Community”*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol. 11, No. 2, 1998, pp. 175-184.

### Documentos oficiales

- *Ley de Seguridad Nacional*, Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 31 de enero de 2005, última actualización 20 de mayo de 2021.
- “*Security of Canada Information Disclosure Act*”, SC 2015, c 20, s2 “1”, 2019, c 13, s.114(E).
- *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 2001.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2007.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación, 20 de mayo de 2013.
- *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014.
- *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 2019.
- *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 2019.
- *Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024*, Diario Oficial de la Federación, 2 de julio de 2020.

### **Fuentes electrónicas**

- Badillo Miguel, “*Cisen: los 39 altos mandos y sus onerosos salarios*”, Contralínea, México, 26 de mayo de 2013, en: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2013/05/26/cisen-los-39-altos-mandos-sus-onerosos-salarios/> (página consultada el 9 de abril de 2020)
- “*Política exterior y de seguridad de la Unión Europea*”, sitio oficial sobre leyes de la Unión Europea, manejada por la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea (EUR-LEX), en: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

- [content/ES/TXT/?uri=legissum:ai0025](#) (página consultada el 16 de junio de 2020)
- “*Política exterior y de seguridad*”, publicación de la Comisión Europea, 17 de septiembre de 2019, en [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/NA0219347ESN.es%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/NA0219347ESN.es%20(1).pdf) (página consultada el 20 de junio de 2020)
  - “*Política común de seguridad y defensa de la Unión Europea*”, publicada en EUR-LEX el 16 de septiembre de 2015, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legissum%3Aai0026> (página consultada el 20 de junio de 2020)
  - “*El repunte del crecimiento en Asia representa una oportunidad para realizar reformas*”, Artículos de Actualidad, Fondo Monetario Internacional, 17 de octubre de 2017, <https://www.imf.org/es/News/Articles/2017/10/12/NA101317-For-Asia-Growth-Pickup-Provides-Opportunity-for-Reforms> (página consultada el 25 de junio de 2020)
  - Yendamuri Praneeth e Ingilizian Zara, “*In 2020 Asia will have the world’s largest GDP. Here’s what that means*”, Foro Económico Mundial, 20 de diciembre de 2019, en <https://www.weforum.org/agenda/2019/12/asia-economic-growth/> (página consultada el 25 de junio de 2020)
  - Goldman David, “*What is China’s Grand Strategy?*”, Heritage Foundation, 10 de octubre de 2019, en: <https://www.heritage.org/asia/lecture/what-chinas-grand-strategy> (página consultada el 28 de junio de 2020)
  - Swaine Michael D. y Tellis Ashley J., “*Interpreting China’s Grand Strategy*”, RAND Corporation, 2000, en: [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RB61.html#:~:text=Viewed%20through%20the%20prism%20of,being%20in%20the%20face%20of](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB61.html#:~:text=Viewed%20through%20the%20prism%20of,being%20in%20the%20face%20of) (página consultada el 1 de julio de 2020)
  - Scobell Andrew, Burke Edmund J., Cooper III Cortez A., Lilly Sale, Ohlandt Chad J.R., Warner Eric, Williams J.D., “*China’s Grand Estrategy, Trends,*

- Trajectories, and Long-Term Competition*”, RAND Corporation, 2020, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2798.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2798.html) (página consultada el 4 de julio de 2020)
- Lobosco Katie, “*Las cifras reales de lo que ha costado la guerra comercial de Trump con China*”, CNN, 14 de enero de 2020, en: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/01/14/las-cifras-reales-de-lo-que-ha-costado-la-guerra-comercial-de-trump-con-china/s> (página consultada el 14 de julio de 2020)
  - “*National Security. Keeping Canadians safe through counter-terrorism, security screening and protecting critical infrastructure*”, sitio oficial del Gobierno de Canadá, en: <https://www.canada.ca/en/services/defence/nationalsecurity.html> (página consultada el 16 de julio de 2020)
  - Benítez Manaut Raúl (coordinador), “*La Política de Defensa y Seguridad de Estados Unidos a Principios del Siglo XXI*”, en “*Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*”, Woodrow Wilson Center, abril de 2010, en: <https://www.casade.org/index.php/publicaciones/seguridad-y-defensa-en-america-del-norte-nuevos-dilemas-geopoliticos> (página consultada el 21 de julio de 2020)
  - “*National Security Strategy of the United States*”, publicada por la Casa Blanca, diciembre 2017, en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (página consultada el 23 de julio de 2020)
  - Jiménez Villalonga Rafael, “*Tipos de inteligencia*”, Global Strategy, 26 de noviembre de 2018, en: <https://global-strategy.org/tipos-de-inteligencia/> (página consultada el 7 de septiembre de 2020)
  - “*¿Qué es la inteligencia?*”, Centro Nacional de Inteligencia, 18 de febrero de 2020, en: <https://www.gob.mx/cni/documentos/que-es-la-inteligencia> (página consultada el 7 de septiembre de 2020)

- “Ciclo de inteligencia”, Centro Nacional de Inteligencia, en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535136/Ciclo\\_Inteligencia.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/535136/Ciclo_Inteligencia.pdf) (página consultada el 7 de septiembre de 2020)
- “The National Intelligence Strategy of the United States of America”, Oficina del Directorado Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, 2019, en: [https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National\\_Intelligence\\_Strategy\\_2019.pdf](https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf) (página consultada el 14 de septiembre de 2020)
- “US Intelligence Community Budget”, Office of the Director of National Intelligence, en <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/ic-budget> (página consultada el 14 de septiembre de 2020)
- “Members of the IC”, Office of the Director of National Intelligence, en: <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic> (página consultada el 16 de septiembre de 2020)
- Cruz Cruz Mario, “Aproximación al Diseño de Redes de Vínculos para el Análisis del Comercio desde una Perspectiva Compleja”, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, en <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/icea/n4/e5.html#:~:text=El%20uso%20de%20las%20redes,que%20surgen%20de%20esa%20convergencia> (página consultada el 16 de septiembre de 2020)
- “What is CIA?”, Central Intelligence Agency, en <https://www.cia.gov/about/> (página consultada el 20 de septiembre de 2020)
- Sitio oficial del Servicio Secreto de Inteligencia de Reino Unido, en: <https://www.sis.gov.uk/index.html> (página consultada el 28 de septiembre de 2020)
- Sitio oficial de la Oficina del Servicio Secreto de Reino Unido, en: <https://www.mi5.gov.uk/> (página consultada el 28 de septiembre de 2020)
- Sitio oficial de la Oficina de Comunicaciones Gubernamentales de Reino Unido, en: <https://www.gchq.gov.uk/> (página consultada el 28 de septiembre de 2020)

- “*Signals Intelligence*”, National Security Agency, en: <https://www.nsa.gov/what-we-do/signals-intelligence/> (página consultada el 28 de septiembre de 2020)
- “*Russia’s Three Intelligence Agencies, Explained*”, The Moscow Project, 12 de octubre de 2018, en: <https://themoscowproject.org/explainers/russias-three-intelligence-agencies-explained/> (página consultada el 13 de octubre de 2020)
- “*Federal Security Service*”, sitio oficial del Gobierno de Rusia, en: <http://government.ru/en/department/113/> (página consultada el 13 de octubre de 2020)
- “*Foreign Intelligence Service*”, sitio oficial del Gobierno de Rusia, en: <http://government.ru/en/department/112/> (página consultada el 13 de octubre de 2020)
- “*Chinese Intelligence Services and Espionage Threats to the United States*”, Comisión de Revisión Económica y de Seguridad Estados Unidos-China, 2019, en: <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-11/Chapter%202.%20Section%203%20-%20China's%20Intelligence%20Services%20and%20Espionage%20Threats%20to%20the%20United%20States.pdf> (página consultada el 12 de octubre de 2020)
- Sáez Álvaro, “*Inteligencia Estratégica: China. Partido Comunista Chino y Ministry of State Security, panorama actual y perspectivas futuras*”, Grupo de Estudios en Seguridad Internacional, 30 de octubre de 2017, <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/inteligencia-estrat%C3%A9gica-china-partido-comunista-chino-y-ministry-state-security-panorama-1> (página consultada el 12 de octubre de 2020)
- Allen-Ebrahimian Bethany y Dorfman Zach, “*China’s spy agencies are coming to Hong Kong*”, Axios, 9 de junio de 2020, en: <https://www.axios.com/china-hong-kong-intelligence-1cf65913-ccca-4279-994e-929c31eb3209.html> (página consultada el 12 de octubre de 2020)

- Philip Snehesh Alex, “Ministries of security, Strategic Support Force-China’s intel agencies & how they operate”, The Print, 18 de julio de 2020, <https://theprint.in/defence/ministries-of-security-strategic-support-force-chinas-intel-agencies-how-they-operate/463697/> (página consultada el 12 de octubre de 2020)
- “Minutes and Years: The Bin Laden Operation”, portal oficial de la Agencia Central de Inteligencia, en <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2016-featured-story-archive/minutes-and-years-the-bin-ladin-operation.html> (página consultada el 27 de octubre de 2020)
- “Robert Hanssen”, en “Famous cases and criminals”. sitio oficial de Buró Federal de Investigaciones (FBI) de Estados Unidos, en <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/robert-hanssen> (página consultada el 28 de octubre de 2020)
- “Affidavit in Robert Hanssen Spy Case”, en <https://www.fbi.gov/file-repository/hanssen-affidavit.pdf/view> (página consultada el 28 de octubre de 2020)
- Moheno Rubén, “La insondable alma de un espía, Robert Hanssen, tres lustros como doble agente”, La Jornada, 10 de marzo de 2001, en: <https://www.jornada.com.mx/2001/03/11/mas-espia.html> (página consultada el 28 de octubre de 2020)
- Sanger David. E. y Bergman Ronen, “How Israel, in Dark Night, Torched Its Way to Iran’s Nuclear Secret”, The New York Times, 15 de julio de 2018, en <https://www.nytimes.com/2018/07/15/us/politics/iran-israel-mossad-nuclear.html> (página consultada el 5 de noviembre de 2020)
- Hosenball Mark, “British Investigators identify third man in Russian spy poisoning: sources”, Reuters, 15 de febrero de 2019, en: <https://www.reuters.com/article/us-britain-russia-skripal-idUSKCN1Q4139> (página consultada el 6 de noviembre de 2020)
- “Novichok: qué es y cómo actúa el agente nervioso de origen soviético que Alemania dice que se usó contra Alexei Navalny”, BBC News, 13 de

- marzo de 2018, última actualización 2 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43381592> (página consultada el 9 de noviembre de 2020)
- *“Estados Unidos y otros 20 países aliados de Reino Unido expulsan a decenas de diplomáticos rusos tras el envenenamiento del ex espía Sergei Skripal”*, BBC News, 26 de marzo de 2018, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43545778> (página consultada el 11 de noviembre de 2020)
  - Martin Carolina, *“Rusia expulsa a más de 140 diplomáticos y cierra el consulado estadounidense en San Petersburgo”*, El Mundo, 29 de marzo de 2018, en: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/03/29/5abd1f81e5fdea48778b45c7.html> (página consultada el 11 de noviembre de 2020)
  - *“Operation Cloud Hooper, Exposing a systemic hacking operation with an unprecedented web of global victims”*, PWC en colaboración con BAE Systems, abril 2017, en: <https://www.pwc.co.uk/cyber-security/pdf/cloud-hopper-report-final-v4.pdf> (página consultada el 11 de noviembre de 2020)
  - *“UK and allies reveal global scale of Chinese cyber campaign”*, comunicado de prensa conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores y Commonwealth, el Centro Nacional de Ciberseguridad, y el ministro Jeremy Hunt, 20 de diciembre de 2018, en <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-allies-reveal-global-scale-of-chinese-cyber-campaign> (página consultada el 18 de noviembre de 2020)
  - *“Two Chinese Hackers Associated With the Ministry of State Security Charged with Global Computer Intrusion Campaigns Targeting Intellectual Property and Confidential Business Information”*, comunicado del Departamento de Justicia de Estados Unidos, 20 de diciembre de 2018, en <https://www.justice.gov/opa/pr/two-chinese-hackers-associated->

[ministry-state-security-charged-global-computer-intrusion](#) (página consultada el 18 de noviembre de 2020)

- “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011”, Auditoría Superior Federal de México, en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011\\_0010\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0010_a.pdf) (página consultada el 18 de noviembre de 2020)
- “Plataforma México, Sistema de Interconexión para la Generación de Inteligencia Operativa”, Secretaría de Seguridad Pública, octubre 2008, en; <http://scm.oas.org/pdfs/2008/rm00021t.pdf> (página consultada el 18 de noviembre de 2020)
- Sitio oficial del Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF) en Suiza, en: <https://securitysectorintegrity.com/> (página consultada el 11 de enero de 2021)
- DCAF Intelligence Working Group. “Intelligence practice and democratic oversight –a practitioner’s view”, Geneve Centre for Security Sector Governance (DCAF), Ginebra, 2003, en [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/op03\\_intelligence-practice.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/op03_intelligence-practice.pdf) (página consultada el 04 de mayo de 2022)
- Sitio oficial de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), en: <https://www.gov.br/abin/pt-br> (página consultada el 29 de julio de 2021)
- “Intelligence Services. Roles and responsibilities in good security sector governance”, Geneve Centre for Security Sector Governance (DCAF), en [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_BG\\_12\\_Intelligence%20Services.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_12_Intelligence%20Services.pdf) (página consultada el 04 de mayo de 2022)