



118

28j

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA MISIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA CIVIL
EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL

Tesis que para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública
(Ciencia Política)

Presenta

Juan Pablo Soriano Gatica

Asesor: Juan José Sánchez Rueda

México, D.F. noviembre de 1995

FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

**A mis padres: Jesús y Mireya,
como un agradecimiento por todo el apoyo, la
confianza y las enseñanzas que me han dado.**

A mi hermano Bernardo.

Agradecimientos

**Un agradecimiento muy especial para Ingrid Le Duc,
por todo.**

**A mis compañeros y amigos; especialmente a
Adriana Amezcua, Eduardo Bohórquez, Aleida Ferreira,
Daniel González y Juan Pardinás.**

**A María José Rodríguez y a Alejandro Paucic, por su amistad,
y por iniciarme en el estudio y discusión de estos temas.**

**Al asesor de esta tesis, Lic. Juan José Sánchez Rueda,
por su compromiso, apoyo y amistad.**

Por sus valiosos comentarios, a los profesores sinodales:

**Dra. Guillermina Baena Paz,
Lic. Severino Cartagena Hernández,
Dr. Germán Pérez Fernández del Castillo, y
Mtra. María Xelhuantzín López.**

ÍNDICE.

	PÁGINA.
INTRODUCCIÓN.	1
1. LA SEGURIDAD Y EL PODER NACIONAL.	8
1.1. EL PODER NACIONAL.	9
1.2. OBJETIVOS E INTERESES NACIONALES.	14
1.3. LA SEGURIDAD NACIONAL.	16
1.3.1. DESARROLLO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL.	19
2. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL.	28
2.1. LA POLÍTICA NACIONAL.	28
2.2. SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO.	29
2.3. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL.	32
2.4. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL.	35
2.5. SEGURIDAD NACIONAL INTERNA Y EXTERNA.	37
2.5.1. LA SEGURIDAD INTERNA.	37
2.5.2. LA SEGURIDAD EXTERNA	40
3. LA LUCHA POR LA INFORMACIÓN. LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA.	43
3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA.	45
3.2. LAS ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA.	48
3.2.1. LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.	51
3.2.2. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN Y PRODUCTOS DE INTELIGENCIA.	53
3.2.3. CONTRAINTELIGENCIA.	58
3.2.4. ACCIONES ENCUBIERTAS.	59
4. REDEFINIENDO LA MISIÓN DE LA INTELIGENCIA. LAS NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL.	63
4.1. EL TERRORISMO INTERNACIONAL.	64
4.1.1. LOS EFECTOS DEL TERRORISMO.	65
4.1.2. EL TERRORISMO EN RETROSPECTIVA.	67

4.2.	EL NARCOTRÁFICO.	69
4.2.1.	NARCO-ESTADOS.	72
4.3.	FUNDAMENTALISMOS RELIGIOSOS Y ÉTNICOS.	73
4.4.	LOS FUTUROS DE LA SEGURIDAD.	77
5.	LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA Y EL EJERCICIO GUBERNAMENTAL.	81
5.1.	LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL Y LA POLÍTICA DE INTELIGENCIA.	82
5.2.	GOBIERNO E INTELIGENCIA.	83
5.2.1.	DENEGACIÓN PLAUSIBLE.	86
5.2.2.	EL PELIGRO DE LA POLITIZACIÓN.	77
5.2.3.	LOS ERRORES DE INTELIGENCIA.	89
5.2.4.	SECRETOS DE INTELIGENCIA	90
5.3.	MECANISMOS DE SUPERVISIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ.	93
5.3.1.	ESTADOS UNIDOS.	94
5.3.2.	CANADÁ.	96
5.4.	LA NECESIDAD DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD.	97
6.	CONSIDERACIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD NACIONAL Y LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN MÉXICO.	100
6.1.	HISTORIA MÍNIMA DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN MÉXICO.	101
6.2.	LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.	112
6.3.	EL PODER LEGISLATIVO Y LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.	119
6.4.	RETOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA INTELIGENCIA EN MÉXICO.	121
	CONSIDERACIONES FINALES.	125
	BIBLIOGRAFÍA GENERAL.	133

INTRODUCCIÓN.

En la dinámica de todo Estado contemporáneo, los conceptos de seguridad nacional e inteligencia son un elemento central, sin embargo, están sujetos a ambigüedades y a una gran pluralidad de interpretaciones. Es común observar que el concepto de seguridad nacional sea citado por políticos, académicos y militares, sin que su contenido sea mínimamente confrontado, analizado o criticado. Aun más, es posible aseverar que aquellas personas que por su posición en la estructura estatal tienen la responsabilidad de formular y tomar decisiones sobre política pública, se mantienen conformes con ésta indefinición conceptual, en la medida que les permite apelar a la seguridad de la nación para respaldar una infinidad de propósitos.

Es posible afirmar que en la mayoría de los países del orbe, la discusión sobre lo que debe ser la seguridad nacional y la misión de los servicios de inteligencia genera concepciones divergentes, o incluso totalmente opuestas, que a su vez están condicionadas por el tipo de amenaza específica que experimenta cada nación. Como consecuencia de este escenario de incertidumbre, de manera frecuente la seguridad nacional es confundida con la defensa nacional y la seguridad pública. No obstante que son conceptos que en la práctica se encuentran estrechamente relacionados, es de principal importancia identificar, por lo menos en el nivel teórico, sus límites y atribuciones, a fin de asignar correctamente objetivos y responsabilidades.

¿Qué tan necesaria es la inteligencia? ¿En qué medida coadyuva al interés de un país, un gobierno o un ejército? ¿Hasta qué punto fortalece o vulnera la política?¹ En general se sabe que los aparatos de inteligencia y seguridad existen y que operan, pero son pocos los que se preocupan realmente por investigar qué hacen, y cómo lo hacen. Consideramos que en tanto éstos temas continúen siendo exclusividad de las autoridades civiles y militares, la sociedad contará con elementos mínimos para evaluar y controlar

¹ Véase Codevilla, Angelo, *Informing Statecraft. Intelligence for a New Century* (Edit. The Free Press, Nueva York). 1992, p 1.

ésas instituciones, así como para influir en la formulación e instrumentación de las políticas y estrategias de seguridad nacional e inteligencia.

Si bien en México el campo de estudio sobre las políticas de seguridad nacional y los organismos de inteligencia es relativamente nuevo, el interés en estas cuestiones se ha visto incrementando de manera constante a partir de las violentas transformaciones en los sistemas político y económico, así como a raíz de la aparición de nuevos actores sociales. La discrecionalidad y la falta de transparencia con que tradicionalmente ha actuado el Ejecutivo en materia de seguridad, y el acentuado desinterés público, han generado que la sociedad no encuentre los elementos suficientes para determinar si los servicios de inteligencia mexicanos cumplen con sus tareas y contribuyen a la defensa de la seguridad del país. Orillando a pensar que, por el contrario, estos organismos se limitan a la defensa de un determinado grupo político (o en el mejor de los casos, del gobierno), sin restricciones éticas y legales de ningún tipo a sus acciones. Y, aunque la discreción, o el secreto, de los servicios de inteligencia es requisito indispensable para garantizar sus resultados, la inexistencia pública de límites a sus actividades ha fomentado un ambiente propicio para la indefinición de los mismos, y en consecuencia, un estancamiento de la discusión y el desarrollo de la inteligencia en el país.

Paralelamente, entre algunos sectores de la sociedad mexicana, el concepto de seguridad nacional aún es visto con muchas reticencias, en la medida en que ha sido citado en múltiples ocasiones para intentar justificar la represión física y moral sobre los grupos opositores al gobierno, y que se le asocia a expresiones gubernamentales autoritarias, generalmente atribuidas a grupos militares. Asimismo, consideramos que un factor decisivo para este escenario ha sido la escasa atención de diputados y senadores hacia la formulación de la política de inteligencia, las actividades de los servicios de inteligencia, las discusiones en materia de política y estrategia de seguridad nacional, y el papel que juegan los servicios de inteligencia en el ejercicio gubernamental.

En este marco, consideramos que el escenario para la discusión y el análisis de éstos temas, en los que el secreto es la característica fundamental. Pero, como ha señalado atinadamente Sergio Aguayo: "Se sabe poco, casi nada, sobre los servicios de

inteligencia... La ignorancia es absurda y hasta peligrosa, porque lo que hagan o dejen de hacer tiene una enorme importancia" para el país.²

En este sentido, la presente investigación pretende contribuir a mejorar nuestro entendimiento de la inteligencia estratégica, su relación con la seguridad del país y con el desarrollo nacional. Se propone una concepción fundamentalmente distinta, considerando a la seguridad nacional como un medio substancial para el desarrollo, y no únicamente para la defensa y estrechamente vinculado a cuestiones militares. Buscamos promover una visión de la seguridad de la nación como una condición indispensable para garantizar el desarrollo de un país; en la que la política nacional de desarrollo esta por encima de la *seguridad nacional* y esta última se ajusta y subordina a la política, objetivos e intereses nacionales orientados hacia el desarrollo.

En la medida en que teóricamente cada entidad nacional decide soberanamente sobre sus intereses es inevitable que se acrecienten las posibilidades de enfrentamiento entre estados. Paralelamente, la diversidad de interpretaciones y concepciones, así como la mutabilidad de las condiciones geopolíticas de balance de poder regional e internacional, aumentan la eventualidad de que surja un conflicto. En este sentido, intentamos esclarecer el desarrollo histórico del concepto de seguridad y entender como es que la bipolaridad, la guerra fría, ha sido un elemento decisivo en la concepción de la amenazas en el ámbito de la posguerra; y como la pos guerra fría moldea ahora las concepciones de nuestra seguridad

El análisis de las amenazas a la seguridad nacional, ya comienza a darse a partir de una concepción de actores estatales en el mundo, y no de grupos. De manera creciente, el crimen organizado, el terrorismo internacional, el narcotráfico, los grupos religiosos y políticos de carácter integrista como el fundamentalismo islámico, y los movimientos étnicos transestatales como el neonazismo, son incorporados a la agenda de seguridad de muchas naciones del mundo. La interdependencia entre estados y regiones, tecnologías y sistemas económicos, pueblos y culturas, por un parte; y la escasez de recursos de todo tipo, la sobrepoblación, el rompimiento crítico de la estabilidad, la ley y

2. **Aguayo, Sergio**, "El espionaje ante la cultura cívica. Los servicios de inteligencia mexicanos" (*La Jornada Semanal*, no. 282, noviembre 6 de 1994), p.18.

el orden, por la otra; son fenómenos que ya moldean el mundo en el que viviremos en la próxima década. Seguridad regional, hemisférica y mundial, son conceptos que van aparejados con la creciente interdependencia entre estados.

También se revisan en el presente trabajo los procedimientos y actividades especializadas de los servicios de inteligencia -recolección de información, análisis de la información y formulación de productos de inteligencia, contrainteligencia y actividades encubiertas-, así como la relación entre un servicio secreto de inteligencia y un gobierno democrático. Adicionalmente a éstas cuestiones, la creciente escasez de recursos económicos, plantea la necesidad de reorientar y especificar los objetivos de seguridad nacional; es necesario determinar y priorizar las acciones de seguridad a fin de aprovechar al máximo los recursos, de todo tipo, con que cuenta una nación.

Consideramos que la identificación de la estructura y mecanismos de operación de los servicios de inteligencia en otras naciones, pero principalmente en aquellas con sistemas políticos considerados como democracias consolidadas, permitirá establecer márgenes para identificar y delimitar las condiciones de operación, organización, y evaluación que requieren los servicios de inteligencia en México. Cabe señalar que los procedimientos expuestos aquí provienen mayormente de la experiencia norteamericana, por dos razones. Primero, porque los servicios de E.U., a partir de la década de los setentas y debido a la presión de la opinión pública, han sido sometidos a una permanente, abierta y libre discusión. Y, segundo, porque consideramos que la influencia de estos organismos ha sido definitiva en la estructura y mecanismos de operación de los servicios de inteligencia en todo el continente.

Delinear la compleja relación entre inteligencia y gobierno, entre democracia e información secreta, entre seguridad nacional y decisiones políticas. La inteligencia proporciona información específica para ayudar a quienes toman decisiones en los más altos niveles del gobierno; en este sentido, productos de inteligencia de calidad y significativos para asistir la política de seguridad nacional, requieren de un contacto estrecho entre los servicios de inteligencia y quienes formulan las decisiones políticas. Este contacto, sin embargo, advierte sobre el peligroso fenómeno de politización de las actividades de inteligencia: la elaboración de análisis que respaldan todas y cada una de

las políticas y acciones gubernamentales, y no aportan un análisis real de la situación nacional.

En este contexto, consideramos que puede resultar esclarecedor describir los mecanismos de supervisión y evaluación de las actividades de los servicios de inteligencia adoptados en Estado Unidos y en Canadá, a fin de alumbrar un poco el camino que le falta recorrer a México en cuanto a la modernización de su cultura de seguridad nacional.

Hoy, los servicios de inteligencia mexicanos deben ser capaces de responder a los desafíos que imponen inéditas y complejas realidades a nivel nacional e internacional. Las amenazas tradicionales a la seguridad del Estado mexicano, concebidas como todas aquellas que atentaban contra la permanencia del grupo que tomaba las decisiones y el partido al que pertenecía, deben ser superadas. La inteligencia debe ser capaz de transformar esta visión a fin de enfrentar amenazas como el narcotráfico, el terrorismo internacional, la guerrilla, los fundamentalismos políticos, religiosos y étnicos, así como la vulnerabilidad económica e informativa, entre otras cuestiones. Es así que se hace indispensable redefinir la misión de la inteligencia, es decir, prefigurar los propósitos y procedimientos que los organismos de inteligencia mexicanos podrían desarrollar en los próximos años.

Se busca, también, alentar la modificación del pensamiento político que sustenta la cultura de seguridad en la sociedad mexicana. La difusión y promoción de una cultura de la seguridad entre los diversos sectores y actores sociales, es uno de los elementos fundamentales para evitar el uso y la instrumentación indiscriminada e ilegal que en numerosos momentos se ha hecho del concepto de seguridad nacional. Debido a que cuestiones como la utilización de medidas disuasivas o represivas sobre grupos que representan una amenaza a la seguridad nacional son sumamente delicadas; y que inevitablemente son manifestaciones del poder que refieren vivencias aterradoras, de muerte, torturas y desapariciones totalmente injustificables; creemos que son asuntos que deben ser abordados y discutidos ampliamente. Solamente a través del conocimiento y definición pública de los límites de la seguridad nacional se podrá disminuir significativamente las acciones que, en nombre de la seguridad nacional, efectúan algunos

gobiernos, y que rebasan cualquier consideración sobre los derechos fundamentales de los individuos y de las sociedades a los que se supone deben servir.

Creemos que la difusión y promoción del análisis y discusión de las acciones gubernamentales en materia de seguridad nacional e inteligencia entre los distintos sectores de la sociedad, puede contribuir a la conformación de una cultura cívica de seguridad de carácter democrático. La necesidad de ampliar el conocimiento sobre los servicios de inteligencia es un punto ineludible para fortalecer las posibilidades del desarrollo político nacional. Es difícil articular una visión de un gobierno democrático que no acuerde con los representantes ciudadanos las principales líneas de la política de seguridad del país.

La democratización del debate sobre las políticas de seguridad nacional y de cómo operan los servicios de inteligencia en México, es parte fundamental del avance democrático que requiere el país. Por esto revisamos brevemente la historia y desarrollo de los servicios de inteligencia en el país, y analizamos la propuesta de seguridad nacional contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, presentado por la administración gubernamental que encabeza el Presidente Ernesto Zedillo. Y es a partir de este análisis, que planteamos que la seguridad nacional propuesta es reactiva, no propositiva; es ajena, inadecuada para la posición geoestratégica de México, y resulta limitada para respaldar la política de desarrollo (económico, político, social y cultural) que requiere el país.

Finalmente, es necesario puntualizar que los resultados del trabajo de investigación propuesto buscan ser un primer acercamiento que sintetice las manifestaciones generales de los temas. Lo vasto y lo complejo de los fenómenos abordados necesariamente requieren de un trabajo posterior de profundización y tratamiento específico. Por estas razones, las soluciones a los problemas que plantean los retos estratégicos que enfrenta México evidentemente no serán encontradas en éstas paginas. Estas soluciones tendrán que buscarse con el concurso de las mentes de aquellos políticos, académicos y observadores interesados, que decidan involucrarse de lleno en el tema de la seguridad nacional y los servicios de inteligencia.

Este trabajo es un estímulo personal y colectivo -en la medida en que pueda influenciar a sus lectores-, que pretende hacer notar que el hecho de enfrentar las grandes necesidades en materia de seguridad e inteligencia del país, también plantea vastas posibilidades para el desarrollo nacional y para la consolidación del proceso de transición democrática que hoy vive México. A los ojos de muchos observadores, la crisis por la que atraviesa nuestro país pone en serio riesgo la estabilidad nacional, creando el escenario propicio para la emergencia de posturas radicales de todo tipo, que podrían desembocar en una escalada de violencia incontenible por la vía de la negociación y el diálogo.

Como nunca antes requerimos de ideas, proyectos y críticas para apuntalar la ruta de la seguridad, la democracia y la justicia social, que demandan los mexicanos; y esto debe hacerse anteponiendo a todo los intereses nacionales, y no los personales o de grupo. Estamos seguros de que la seguridad en la próxima década dependerá de lo que hagamos, o dejemos de hacer, hoy. Los problemas del futuro ya no pueden seguir siendo ignorados; son parte inevitable del presente.

1.

LA SEGURIDAD Y EL PODER NACIONAL.

Sobre todas las cosas, el elemento que más valora cualquier estructura política es su seguridad, en tanto que ésta refleja su destreza para sobrevivir como unidad independiente. En este sentido, la seguridad de la nación es presentada como la primera responsabilidad del Estado, y como misión del gobierno garantizarla por medio de una correcta y eficaz utilización del poder nacional.³ Pero, concretamente, ¿qué es la seguridad nacional? ¿quién la define? y, sobre todo, ¿quién es responsable de ella?

No obstante que el concepto es primordial en la dinámica de todo Estado contemporáneo, diversas condiciones político-económicas e histórico-culturales han inducido a que la noción de seguridad nacional se vea sujeta a una gran ambigüedad y pluralidad de interpretaciones. Incluso algunos estudiosos del tema aseguran que no hay ni remotamente un acuerdo sobre su definición.⁴

En virtud de esta situación, el interés del presente capítulo es reconocer y analizar, lo más claramente posible, el contenido que le asignan al concepto de seguridad nacional aquellos interesados en señalar las condiciones, de todo tipo, que son necesarias para identificar, enfrentar y superar los obstáculos inherentes a los procesos de desarrollo de cualquier país del mundo.

3. El politólogo italiano Norberto Bobbio, ha señalado que el Estado, "entendido como ordenamiento político de una comunidad", nace de la necesidad de asegurar "la sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa)" de la misma. Ver **Bobbio**, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política* (Edit. Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, México, 1989), pp.97-98.

4. Véase **Meyer**, Lorenzo, "Prólogo", en *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana* (Edit. Siglo XXI, México, 1990), p.11.

1.1. EL PODER NACIONAL.

El caótico itinerario que históricamente han presentado la mayoría de los conceptos de las ciencias sociales, al ser utilizados para comprender y explicar fenómenos en permanente transformación, se manifiesta también en el uso del concepto *poder nacional*. Si bien la concepción de poder político, económico y militar presenta también diversas acepciones, generalmente resulta más sencillo hallar análisis previos sobre el contenido de éstos. No obstante, el concepto de *poder nacional* presenta particularidades que en pocas ocasiones son establecidas de manera clara.

El termino poder, en forma aislada, deja sentir en su interpretación un sentido de autoridad, o de forzamiento, para hacer o realizar algo. Poder, también da la impresión de cierto grado de capacidad para dominar, o la autoridad para realizar cierta acción. Pero cuando hablamos de *poder nacional* nos estamos refiriendo a un binomio muy claro: por una parte, el poder como la capacidad y voluntad para obtener algo, y por la otra, al vincularlo con la expresión nacional, se alude a uno de los elementos constitutivos del Estado. Cabe señalar que el Estado generalmente es definido como el resultado de la interacción de tres elementos constitutivos: el pueblo ó nación, el territorio y la soberanía; esta última comúnmente expresada a través de una serie de ordenamientos legales.⁵

Tenemos entonces que del poder soberano de una nación fluye el poder estatal, cuyo ejercicio la nación delega al Estado. Por este hecho, el Estado tiene la facultad de establecer y poner en ejecución el proceso político-jurídico necesario para garantizar las condiciones de seguridad y desarrollo demandadas por la soberanía nacional. Es así también que el Estado es visto como la única entidad que mantiene el ejercicio legítimo de la coerción. En suma, en esta visión, el Estado tiene la responsabilidad de brindar

5. De acuerdo con una definición formal e instrumental de Estado, Bobbio señala que "la condición necesaria y suficiente para que exista un Estado es que en un territorio determinado haya un poder capaz de tomar decisiones y emitir los mandatos correspondientes, obligatorios para todos los que habitan en ese territorio, y que estos sean obedecidos efectivamente por la gran mayoría de los destinatarios en la mayor parte de los casos...". Véase **Bobbio**, Op.cit., pp.129-130.

seguridad a la sociedad a fin de que ésta pueda realizar sus correspondientes actividades en el desarrollo nacional.⁶

Regresando a la definición del *poder nacional*, de acuerdo con la lectura que hace Thomas Hobbes en su *Leviatán* (1651) de la sustancia del poder, podríamos encontrar en ella la génesis de lo que posteriormente sería definido como *poder nacional*. Hobbes señala que " el poder de un hombre... son los medios que tiene en el presente para obtener un aparente bien futuro. Que estos medios sean dotes naturales, como la fuerza o la inteligencia, o bien adquiridas, como la riqueza, no cambia el significado específico del poder, entendido como algo que sirve para alcanzar lo que es objeto de nuestro deseo".⁷ Al sustituir el concepto de individuo por el de nación, encontramos que el *poder nacional* es el conjunto de medios con que cuenta una nación en el presente, para obtener un aparente bien futuro; que estos medios sean naturales (recursos humanos, naturales y culturales), o bien adquiridos (potencial económico, político y militar), no cambia el significado específico del poder, entendido como un medio para alcanzar los objetivos nacionales.

En este sentido, en tanto que la correcta utilización del *poder nacional* permitirá alcanzar las metas planteadas a nivel nacional, es necesario disponer de una precisa valoración del capital político, económico, social y militar disponibles en una nación, a fin de determinar el alcance y capacidades de éste poder; así como evitar establecer objetivos inalcanzables en cuanto a la seguridad y el desarrollo nacionales. En suma, la magnitud y alcance del *poder nacional* se fundamenta en la acertada identificación y aplicación de todos los recursos con que cuenta un país; los cuales, de manera general, se reconocen como:

6. De acuerdo con K. Waltz, "un gobierno efectivo tiene el monopolio del uso legítimo de la fuerza". En este contexto, "legítimo" significa que los agentes públicos están organizados para "prevenir y contrarrestar el uso privado de la fuerza", y que "los ciudadanos no necesitan estar preparados para defenderse" en tanto que "las agencias públicas cumplen esta función." Por otra parte, Waltz señala que un sistema nacional "no permite la autoayuda", mientras que uno internacional sí. *Theory of international politics* (1979), citado por Rockwell y Moss, Op.cit., p.49.

7. Tomado de Bobbio, Op.cit., p.103.

A. Recursos políticos. Se distinguen el pueblo, el territorio y las instituciones políticas, que se traducen en el conjunto de medios políticos que estarían a disposición de la nación para expresar la voluntad del pueblo y ejercer las funciones de dirección, coordinación y decisión necesarios para la conquista y conservación de los objetivos nacionales.

B. Recursos económicos. Se identifican los recursos humanos, naturales, y las instituciones económicas, los cuales forman el conjunto de medios económicos de que dispone una nación para la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales.

C. Recursos sociales. Se reconocen al individuo, la historia, la cultura, el medio ambiente y las instituciones sociales de cada nación, como factores que contribuyen a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales.

D. Recursos militares. Se establecen a partir de las personas, el territorio y las instituciones militares que forman el conjunto de medios militares a disposición de la nación y que, bajo la dirección del Estado y por vía de la coacción y disuasión, contribuyen a la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales.

Como planteábamos anteriormente, el *poder nacional* requiere ser organizado en los ámbitos político, económico, social y militar a fin de materializar sus capacidades en cuanto a los objetivos nacionales que se pretenden alcanzar. En este sentido, el *poder nacional* es la capacidad de una nación de aplicar integral y permanentemente todos sus recursos para garantizar la consecución de las metas planteadas. Y es en este aspecto donde la presencia del poder político o gobierno es indispensable para la eficaz aplicación del *poder nacional*. El poder político debe organizar todos los recursos nacionales y mantenerlos disponibles para su uso, y debe determinar claramente para que se utilizará el *poder nacional* y la forma de emplearlo.

CONFORMACIÓN DEL PODER NACIONAL
--

RECURSOS POLÍTICOS.

RECURSOS ECONÓMICOS.

RECURSOS SOCIALES.

RECURSOS MILITARES.

Mientras que algunos estudiosos del poder y las relaciones internacionales conciben, como única expresión concreta del *poder nacional*, la capacidad de los estados-nación para producir " los efectos deseados en la conducta de los otros" mediante el uso efectivo de la fuerza; y como la capacidad de " coaccionar de manera predominantemente física" a otras naciones⁸; por el contrario, en la presente investigación se recoge la concepción promovida por Thiago Cintra en su trabajo *Seguridad Nacional y Desarrollo*.⁹ Una concepción fundamentalmente distinta del uso del *poder nacional*, que lo considera como un medio substancial para el desarrollo, y no únicamente para la defensa y estrechamente vinculado a cuestiones militares. En el análisis de Cintra, el poder militar es solamente una expresión -importante sin duda- del *poder nacional*. Esta perspectiva del *poder nacional* orientado al desarrollo presenta como características básicas: sentido instrumental, integración, una esfera de actuación y relatividad.¹⁰ Esta conformación se manifiesta, fundamentalmente, de la siguiente manera.

El *poder nacional*, en su *sentido instrumental* es el medio del cual dispone la nación para alcanzar y conservar sus objetivos de desarrollo. La seguridad nacional, en función del *poder nacional*, debe ser utilizada como instrumento estratégico, es decir, con el objetivo de superar, neutralizar o reducir las

8. Sills, David E.(coord.), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (Edit. Aguilar, España, 1979), Tomo 8. p.308.

9. Cintra, Thiago, *Seguridad Nacional y Desarrollo* (versión mimeografiada, sin fecha).

10. Véase Cintra. Op.cit., pp.10-18.

amenazas que se interpongan en el logro y mantenimiento de los objetivos nacionales de desarrollo.

El *carácter integral* del *poder nacional* es la capacidad de aglutinar todos los medios de que dispone la nación: políticos, económicos, sociales y militares; a fin de alcanzar los objetivos nacionales de seguridad y desarrollo establecidos.

El *poder nacional* requiere delimitar claramente su *esfera de actuación*. En el plano externo, implica mantener las condiciones que aseguren la soberanía y el desarrollo; en el interno, significa identificar las amenazas a la seguridad nacional y las oportunidades para el desarrollo.

La *relatividad* de las capacidades del *poder nacional* está de acuerdo con los medios disponibles en un determinado momento del desarrollo histórico-cultural de la nación, en tanto que el *poder nacional* depende en gran medida del valor subjetivo que una nación se atribuye a sí misma, y del valor que las demás naciones le atribuyen.

En resumen, en las capacidades del poder de una nación influyen tanto el contexto regional, el papel histórico que ha jugado el país, elementos geopolíticos, factores económicos y geográficos, la distribución del ingreso y de los recursos naturales a través del territorio, los problemas económicos del país, así como factores demográficos, de nacionalidad, etnicidad y religión, entre otros. Asimismo, la efectividad del *poder nacional* estará condicionada al nivel de integración y disposición de los recursos (políticos, económicos, sociales y militares) de que dispone efectivamente una nación en un época determinada; y la adecuada aplicación de cada de uno de ellos para garantizar la defensa de la seguridad, el bienestar y el desarrollo del pueblo, a pesar de las amenazas internas y externas. Podemos afirmar que en el *poder nacional* confluyen la voluntad de actuar de una nación para lograr sus objetivos, y la capacidad nacional para alcanzarlos. Es decir, voluntad y capacidad para utilizar apropiadamente todos los recursos con que cuenta una nación.

Podemos establecer que el *poder nacional* es la combinación de los medios/capacidades de carácter político, económico, social y militar, de que dispone la

nación, y que son organizados e integrados en esferas de acción delimitadas por la voluntad nacional, a través del Estado; con la finalidad de alcanzar y defender, a nivel interno y externo, los objetivos e intereses nacionales de amenazas militares, políticas, culturales o económicas.

Finalmente, en materia de seguridad nacional, el *poder nacional* es el elemento mediante el cual es posible respaldar las acciones de seguridad, su estudio, organización y cuantificación; a fin de permitirle a un Estado conocer su situación con relación a otros países, y los aspectos o áreas del desarrollo nacional que presentan ventanas de vulnerabilidad.¹¹ El *poder nacional* tiene un sentido contundentemente pragmático y de brutal realismo, que es igualmente manifiesto para los asuntos de seguridad nacional como para la planificación del desarrollo nacional: sin poder, ningún proyecto político, económico, social y militar podrá llevarse al terreno de los hechos. En tanto el *poder nacional* es la capacidad que mantiene un Estado para satisfacer los objetivos e intereses nacionales, la distribución de capacidades del poder nacional de los estados afecta directamente la toma de decisiones, y las opciones de cursos de acción política en materia de seguridad nacional.

1.2. OBJETIVOS E INTERESES NACIONALES.

A fin de acrecentar la comprensión de las responsabilidades sobre las acciones encaminadas a la seguridad nacional, es pertinente destacar los componentes fundamentales de los conceptos *objetivos nacionales* e *intereses nacionales*.

Los *objetivos nacionales* generalmente son percibidos como aquellas metas que, de ser alcanzadas, permitirán atender en forma efectiva las necesidades, intereses y aspiraciones que la colectividad nacional ha formulado. Estos objetivos pueden ser vistos como la cristalización de los intereses que la nación -utilizando el poder nacional y a

11. Tomo prestado el concepto ventanas de vulnerabilidad del trabajo de **Herrera-Lasso** y **González**, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso mexicano", en *En Busca de la Seguridad Perdida, Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, p.391.

partir de las experiencias y "lecciones" de la historia- busca satisfacer. No obstante que teóricamente el papel de las élites de cada país, y en cada sector de la actividad social, es el de captar e interpretar los intereses y consensos de la sociedad a fin de establecer los *objetivos nacionales*, en rigor, estos objetivos no son fijados por alguien en particular. Su identificación se da a partir de un proceso histórico-cultural en el que las metas se van definiendo y redefiniendo a través del tiempo, por la influencia de fenómenos de todo tipo (políticos, culturales, económicos) que experimenta cada nación.

Es posible asentar, por otra parte, que la falta de correspondencia entre los *objetivos nacionales* de seguridad y desarrollo establecidos por una determinada administración gubernamental y las auténticas aspiraciones de una nación, puede llegar a comprometer seriamente la legitimidad y las acciones de cualquier gobierno.¹² Es así que en base a la aproximación que un determinado gobierno presente a los *objetivos nacionales*, y al tipo de estrategia nacional planteada para alcanzarlos, que se pueden construir los parámetros de evaluación de sus acciones.

Los *intereses nacionales*, por su parte, son generalmente percibidos como la expresión última de los deseos y aspiraciones de una sociedad, que han sido generados por las necesidades históricas que enfrenta cada nación. De acuerdo con Rockwell y Moss¹³, el papel de todo líder político es el de determinar qué interés es fundamental defender en un momento dado, y dirigir todos los recursos necesarios para este objetivo. A fin de establecer una delimitación conceptual más clara, se ha llegado a clasificar los intereses de una nación de diferentes maneras. Aquí mencionaremos dos de ellas.

La primera propone diferenciar entre intereses nacionales vitales e intereses nacionales opcionales.¹⁴ Así, por ejemplo, en esta perspectiva tenemos que para una nación puede ser de vital interés asegurar el suministro de agua a su población y sus cultivos; mientras que para otra, la capacidad militar de defender su territorio sea lo vital, y la cuestión del suministro de agua sea opcional.

12. Véase Cintra, Op.cit., p.20.

13. Véase Rockwell y Moss, Op.cit., p.52.

14. Véase Cintra, Op.cit..

La segunda concepción ha jerarquizado, de manera más completa, los retos potenciales a los intereses nacionales de acuerdo a cuatro niveles de intensidad:¹⁵ 1) problemas de sobrevivencia, calificados como amenazas de corto plazo a la existencia de una sociedad; 2) problemas vitales, percibidos como amenazas de largo plazo; 3) problemas mayores, calificados como sucesos y tendencias que pueden transformarse en cuestiones vitales si no se actúa; y, 4) asuntos periféricos, que no afectan directamente el bienestar de la sociedad, sino las actividades de ciudadanos y corporaciones en el extranjero.

Habiendo expuesto los conceptos de poder nacional y objetivos e intereses nacionales, es pertinente acercarse a la definición de la *seguridad nacional*.

1.3. LA SEGURIDAD NACIONAL.

Las atribuciones que en distintos momentos y lugares se le han dado a la *seguridad nacional*, varían dependiendo de los criterios que los distintos grupos políticos, económicos y académicos mantienen al interior de cada Estado. En tanto que el concepto se ha transformado en parte fundamental de la disputa por el poder, quien controla y define la *seguridad nacional* tiene la posibilidad de definir amenazas y actuar en consecuencia. En este sentido, cabe preguntarse: cuando la seguridad nacional es esgrimida como sinónimo de " lo que es bueno para la sociedad", ¿de quién es la visión válida de " lo que es bueno"?

En suma, el concepto de *seguridad nacional* es fundamentalmente político, inevitablemente se adecua a diversos contextos histórico-culturales. Es así que en casi todos los países del mundo la discusión sobre lo que debe ser la *seguridad nacional* genera concepciones divergentes, que a su vez están condicionadas por el tipo de amenaza específica que experimenta cada nación. La imprecisión conceptual, no obstante, es un elemento que trae consigo serias consecuencias políticas, en la medida en que la

15. Véase Nuechterlein, Donald 1979, en **Rockwell y Moss**, Op.cit., p.65.

seguridad nacional es utilizada, en muchos casos, para justificar medidas de excepción que vulneran los derechos fundamentales de los individuos

Basándonos en una de las revisiones que se han hecho de las diversas experiencias e interpretaciones del concepto¹⁶, podemos señalar que la *seguridad nacional* frecuentemente es considerada como:

1. Un sistema para gobernar un Estado. Bajo esta perspectiva, toda actividad estatal está encaminada a las actividades de seguridad: la política es subordinada al entorno de la *seguridad nacional* y las actividades económicas, sociales y militares son conducidas con criterios de *seguridad nacional*.
2. Una doctrina política para acceder al poder. El fin es la utilización de procedimientos, métodos y mecanismos para vulnerar el legítimo poder político, y generar acciones o justificaciones para dirigir un gobierno, aludiendo razones de *seguridad nacional*.
3. Una organización gubernamental para el manejo de información e inteligencia, de carácter predominantemente policiaco.
4. Un medio para emplear el poder nacional de un Estado en el escenario internacional: concepción crítica para aquellos países considerados como potencias mundiales, cuyos intereses y bienestar dependen en gran medida del exterior. Y,
5. Como una condición indispensable para garantizar el desarrollo de un país; en la que la política nacional de desarrollo esta por encima de la *seguridad nacional* y esta última se ajusta y subordina a la política, objetivos e intereses nacionales orientados hacia el desarrollo.

Cabe señalar que los aspectos mencionados no son excluyentes entre sí, y que experiencias históricas muestran la combinación de dos o más interpretaciones. Por citar un ejemplo, la toma del poder por el ejército en Chile y Argentina nos muestran el

16. La siguiente enumeración fué elaborada a partir del análisis contenido en el documento "Seguridad Nacional", elaborado por personal militar mexicano (el documento no presenta autor particular, lugar o fecha de edición), pp.2-7.

empleo de la *seguridad nacional*, primero como doctrina política para acceder al poder, y posteriormente como sistema para gobernar un Estado.

En este escenario de ambigüedades, de manera frecuente la seguridad nacional es confundida con la *defensa nacional* y la *seguridad pública*. Aunque son conceptos que en la práctica se encuentran inevitablemente interrelacionados, es de fundamental importancia identificar en el nivel teórico, sus límites y atribuciones, a fin de establecer correctamente sus objetivos y estrategias. La diferenciación permitirá que el diseño e instrumentación de estrategias jerarquice apropiadamente niveles de acción, y facilite a las instituciones gubernamentales, así como a la sociedad en su conjunto, clarificar el papel a desempeñar y las responsabilidades en torno a estas cuestiones.

A la *seguridad nacional*, en términos muy generales, corresponde el mantenimiento de las condiciones, de todo tipo, necesarias para satisfacer los intereses de la sociedad y garantizar el desarrollo y bienestar de una nación. Mientras que la *defensa nacional* abarca las medidas disuasivas y operativas que pone en práctica un Estado para defenderse de agresiones, tanto internas como externas, utilizando su aparato militar para enfrentar y eliminar la amenaza. En este sentido, la *defensa nacional* pretende 1) disuadir a un enemigo a emprender cualquier acción militar, elevando los costos y riesgos de la misma, y 2) disminuir los costos y riesgos propios en caso de que la disuasión no tenga efecto, mediante la reducción de las capacidades del enemigo para dañarnos.¹⁷ De acuerdo con Cintra la "seguridad es una condición", en tanto que la "defensa es un acto directamente relacionado con un determinado tipo de amenaza..."¹⁸. La *defensa nacional*, sin embargo, también contribuye a la *seguridad nacional* disuadiendo, en un primer momento, y después, de ser necesario, enfrentando y eliminando la amenaza.

La *seguridad pública*, por su parte, es la garantía que el Estado le proporciona a la ciudadanía con el propósito de asegurar el orden público contra todo tipo de violaciones. De manera más completa, la *seguridad pública* "es el conjunto de actitudes,

17. Véase Murray, Douglas J. y Viotti, Paul R. (comp.), *The Defence Policies of Nations. A Comparative Study* (Edit. The Johns Hopkins University Press, Maryland, tercera edición, 1994), pp. xviii-xix.

18. Cintra. Op.cit. p.55.

medidas y acciones que se adoptan para garantizar el cumplimiento de las leyes a fin de evitar, impedir o eliminar la práctica de actos que perturben el orden público¹⁹. La mayoría de éstos actos de perturbación son normalmente caracterizados como delincuencia organizada y actividades criminales, y por tanto, son abordados directamente por los cuerpos policíacos. Básicamente, los destinatarios de la *seguridad pública* son el individuo y la comunidad.

Pasaremos ahora a revisar con mayor profundidad el desarrollo histórico del concepto de *seguridad nacional*.

1.3.1. DESARROLLO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL.

La noción de *seguridad nacional* al parecer no nace, como en algunos casos se asegura, después de la segunda guerra mundial. En la obra *Del Espíritu de las Leyes*, escrita por Montesquieu en 1748, ya se emplea el vocablo seguridad relacionándolo a la nación. El pensador francés incluyó en el Libro IX, capítulos específicamente dedicados a describir las diferentes medidas de seguridad adoptadas por las repúblicas, las monarquías y los estados despóticos.²⁰

Es posteriormente a la segunda guerra mundial (1939-1945), sin embargo, que el concepto *seguridad nacional* se generaliza y numerosos estadistas, políticos, militares y académicos comienzan a preocuparse por su definición. Mientras que la guerra mundial previa (1914-1918) fue percibida como una falla en el sistema de poder basado en las alianzas tácticas entre las naciones²¹, la segunda guerra mundial fue vista de manera

19. Cintra, Op.cit., p.42.

20. Véase Montesquieu, Carlos Luis de Secondat, barón de, *Del Espíritu de las Leyes* (Edit. Porrúa, México, 1985). pp.86-90.

21. El sistema de balance de poder, mediante el cuál los estados construyeron su poder, reflejaba la esperanza de que un sistema de alianzas tácticas fortalecería el equilibrio internacional. Esta situación fue lograda después de la derrota de Napoleón en 1815 y hasta finales del siglo XIX; pero tras la unificación alemana el sistema mostró crecientes signos de agotamiento, hasta que en 1914 se vino abajo completamente. Véase Freedman, Lawrence, "The Concept of Security", en Hawkes y Kogan (comp.),

general como una falla de un sistema colectivo de seguridad. Bajo esta perspectiva, la *seguridad nacional* da un giro importante hacia la interpretación de la denominada escuela realista de las relaciones internacionales.²² Esta escuela retomaba, en gran medida, las reflexiones del padre de la estrategia militar moderna, Karl von Clausewitz (1780-1831), quien había señalado que el propósito de la guerra era defender al Estado; y hablaba de la " guerra absoluta": la guerra como una prolongación de la política y lo militar como su instrumento. La formulación de Clausewitz, sin embargo, no basto a algunos de los teóricos posteriores.

Al término de la primera guerra mundial el general alemán Erich Ludendorff desarrolló el concepto de " guerra total", que superaba ampliamente al de Clausewitz. Ludendorff afirmaba que para que la guerra fuese total, el mismo orden político tenía que estar subordinado a lo militar. Posteriormente, los nazis ampliaron todavía más las nociones de Ludendorff sobre guerra total, negando la realidad de la paz, e insistiendo en que ésta era simplemente un período de preparación bélica: "la guerra entre guerras".²³ En este contexto, durante la segunda guerra mundial una de las definiciones más difundidas sobre la seguridad es aquella en la que el norteamericano Walter Lippman²⁴ aseguraba que, "una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra".

Encyclopedia of Government and Politics, Volum 2 (Edit. Routledge, Great Britain, 1992), p.736.

22. "Las raíces de la escuela realista en el pensamiento occidental provienen de autores como Tucídides (471-400 a.C.) quien trabajo sobre la guerra del Peloponeso y las ciudades Estado griegas. El crecimiento del poder de Atenas y el miedo que esto causo en Esparta fueron vistos por Tucídides como la principal causa de la guerra." Así como el poder y el balance de poder entre las ciudades-estado fueron conceptos claves para él (como lo fueron para el historiador Herodoto anteriormente), hoy los son para muchos internacionalistas contemporáneos que los utilizan para describir las relaciones entre los estados. Véase Viotti, Paul R., "International relations and the defense policies of nations: international anarchy and the common problem of security", en Murray y Viotti Op.cit., p.4.

23. Véase Toffler, Alvin y Heidi. *Las Guerras del Futuro. La supervivencia en el alba del siglo XXI* (Edit. Plaza y Janes, Barcelona, 1994), p.65.

24. Véase Rockwell y Moss. Op.cit., p.44.

Al término de la guerra, Europa fue dividida -de acuerdo al patrón de liberación de dominio nazi que establecieron las fuerzas aliadas- en Europa Occidental y Europa Oriental. Esta última se convirtió en un área de estados socialistas bajo el dominio de la Unión Soviética, en la cual posteriormente los estados integrantes se organizarían alrededor del Pacto de Varsovia, a fin de promover su seguridad, entre otras cuestiones. En Europa occidental, por otra parte, bajo el dominio capitalista íntimamente relacionado con los Estados Unidos, se conformó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con el fin primordial de proveer a sus miembros de seguridad, al igual que el pacto socialista. Gradualmente, otros estados comenzaron a reflejar esta bipolaridad este-oeste. No obstante, varios países se negaron a formar parte de ésta dicotomía, cobijándose bajo el término de no-alineados.²⁵

Bajo esta perspectiva -la cual posteriormente ha sido denominada como *tradicional*-, al terminar la segunda guerra mundial, las políticas de seguridad de los estados-nación con un perfil estratégico de potencia, tendieron a incluir una mezcla de elementos nacionales e internacionales, en la que predominaron los preparativos militares y las alianzas, así como un intento por limitar o controlar la producción de armamento de los adversarios potenciales. Esta disposición fue reforzada por la política expansionista de la Unión Soviética en Europa y el consecuente deterioro de las relaciones con los que habían sido sus aliados durante la guerra, por una parte; y la intención norteamericana de consolidar su presencia político-económico-militar en Europa occidental, por la otra. La suma de estos fenómenos dio como resultado el principal elemento generador de amenazas y concepciones sobre la seguridad en el ámbito de la posguerra: la guerra fría, el mundo bipolar.

En este escenario, para la escuela realista de la relaciones internacionales, la *seguridad nacional* recae en la capacidad militar del poder nacional de hacer frente a las amenazas a la soberanía que eran manifestadas por las acciones o intereses de otro

25. Freedman, Op.cit., "The Concept of Security", en Hawkes y Kogan (comp.), *Encyclopedia of Government and Politics. Volum 2.* (Edit. Routledge, Great Britain, 1992), p.737.

Estado. En este sentido, la *seguridad nacional* “ es la seguridad del Estado y esta protegida por la capacidad del mismo” de resistir la agresión externa.²⁶

En resumen, es posible considerar que son tres los componentes fundamentales del concepto tradicional de la *seguridad nacional*:

1. Estados como actores únicos en el escenario internacional. Así, el Estado tiene la responsabilidad de brindar seguridad a la sociedad a fin de que ésta pueda realizar sus correspondientes actividades en el desarrollo nacional. Asimismo, el Estado debe proporcionar seguridad a la nación, es decir, que se concibe la seguridad del Estado como igual a la *seguridad nacional*.

2. Intereses nacionales de seguridad volcados en la esfera externa de la *seguridad nacional*. En tanto que el Estado es garante de la protección de los legítimos intereses nacionales, y en la medida en que cada entidad nacional decide soberanamente sobre sus intereses, y se proporciona los medios para alcanzarlos, protegerlos y mantenerlos, se incrementa notablemente la posibilidad de conflicto entre estados.

3. Las amenazas a la *seguridad nacional* provienen de otros estados-nación. En tanto en el escenario internacional se presentan continuamente acciones de carácter unilateral, la seguridad de cada estado depende del comportamiento de los demás, y por tanto, son indispensables los constantes preparativos militares o acciones persuasivas de la agresión directa.

Cabe destacar que la que ha sido señalada como *visión tradicional de la seguridad*, nosotros proponemos sea denominada como *visión hegemónica-tradicional de la seguridad*, en tanto que únicamente ha respondido a las características de países reconocidos como potencias mundiales, y ha dejado de lado los problemas específicos que enfrentan los países en desarrollo. En este sentido, el investigador Javier Elguea ha señalado que la visión tradicional ha sido incapaz de abordar adecuadamente “ el surgimiento, desarrollo y proliferación de los conflictos armados” de los países en desarrollo. La interpretación tradicional de la *seguridad nacional* pasa por alto que en

26. Rockwell y Moss, Op.cit., p.44.

éstos países las amenazas a la seguridad en gran parte son producto de fenómenos que no están relacionados con la defensa del territorio, sino con el modelo de desarrollo adoptado. Es así que de manera primordial las amenazas son de carácter interno y provocadas por los fracasos en el ámbito del desarrollo; por lo que "la defensa de ataques externos es irrelevante o francamente inexistente".²⁷

En suma, la visión *hegemónica-tradicional de la seguridad*, responde a las características de países con una posición geoestratégica altamente favorable, y deja de lado los problemas que enfrentan los países en desarrollo. Para esta visión, en la medida en que la *seguridad nacional* recae en la capacidad de una nación de hacer frente a las amenazas externas, se percibe al Estado-nación como el foco principal de las acciones de *seguridad nacional*. Es necesario considerar que la tarea fundamental de la *seguridad nacional* en países como los de Latinoamérica debiera ser la de garantizar el desarrollo del país; y de manera secundaria, proteger a la nación de las amenazas, de todo tipo, de otros estados. En suma, consideramos que las amenazas a la seguridad nacional en América Latina no se originan primordialmente por la acciones militares de un enemigo externo, sino por los conflictos derivados de los gigantescos problemas del desarrollo nacional.

Por otra parte, regresando al recuento histórico del uso del concepto, lo que podría denominarse como un segundo período de amplia discusión de la *seguridad nacional*, abarca fundamentalmente la década de los años 70' y los primeros años de la de los 80's. En los Estados Unidos, sin embargo, ya desde 1966 se percibe en los círculos militares un debate sobre la necesidad de replantear la *seguridad nacional*. Robert McNamara, Secretario de la Defensa, señalaba la insuficiencia del contenido que se le daba al concepto de seguridad, denunciando que: " todavía nos inclinamos (el gobierno de E.U.) a considerar la seguridad nacional únicamente como un estado de preparación militar, como la posesión de un vasto y devastador arsenal de armas".²⁸ Situación que se traducía en un gigantesco gasto militar y político. Por el contrario, las

27. Elguea, Javier A., "Seguridad Internacional y Desarrollo Nacional: la búsqueda de un concepto", en *En Busca de la Seguridad Perdida*, p.81.

28. Rockwell y Moss, Op.cit., p.53.

nuevas perspectivas planteaban abarcar aspectos diferentes a la pura estrategia militar. Las crecientes innovaciones tecnológicas, culturales y económicas, la interdependencia global, obligaban a mirar hacia otros ámbitos, a fin de transformar la naturaleza y sustancia del acercamiento a los problemas de seguridad.

La visión predominante promovió el concepto de seguridad mundial o seguridad colectiva; una concepción en la que la creciente interdependencia obligaba a un acercamiento global, ya no exclusivamente nacional, a las cuestiones de seguridad. En esta misma perspectiva, el Departamento de Naciones Unidas para Asuntos de Desarme, en el *Informe del Secretario General de 1986*, definía a la seguridad como: " una condición en que los estados consideran que no existe el peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso... La seguridad internacional es el resultado y la suma de las seguridades de todos y cada uno de los estados miembros de la comunidad internacional... La seguridad internacional no puede lograrse sin una total cooperación internacional. No obstante, seguridad es un término relativo, no absoluto; la seguridad necesita verse como cuestión de grados".²⁹

Empero, delimitar cuándo un fenómeno que es concebido como una amenaza potencial a la seguridad es competencia de una nación, o cuándo pasa a ser competencia de la seguridad regional, hemisférica y/o global, es una cuestión que aún no ha sido resuelta. Y en tanto los objetivos de seguridad y desarrollo de un determinado Estado pueden ser totalmente incompatibles o contrarios a los de otro(s) Estado(s), la situación parece complicarse cada vez más.

Posteriormente, durante los últimos años de los 80's y hasta los primeros años de la década de los 90's, las reconceptualizaciones de la seguridad nacional se debatían entre el dilema de ampliar el rango de las amenazas que deben ser objeto de las medidas de seguridad, y la inexistencia de una propuesta coherente que estableciera la naturaleza de las relaciones entre éstos diversos factores emergentes, que se supone afectan a la *seguridad nacional* y colectiva. En los años 90's, con el fin de la guerra fría y el

29. *Ibidem*, p.54.

consiguiente fin de " la amenaza roja" para los países capitalistas, los procesos de democratización en diversas partes del mundo, el mayor intercambio económico, comercial y cultural, junto con la escasez de recursos, han obligado a los servicios de seguridad a promover la redefinición de su misión, a fin de determinar qué tipo de seguridad es necesaria en la post guerra fría.

Así, para la *Defense Intelligence Agency* (DIA), que es la agencia responsable de la inteligencia militar de los Estados Unidos, por ejemplo, los cambios geopolíticos que siguieron al fin de la guerra fría, han tenido como resultado que la inteligencia militar de E.U. cambie su perspectiva monolítica, de la amenaza soviética, hacia una más diversa, que incluya una serie de amenazas multinacionales a su seguridad nacional. Asimismo, la DIA percibe que los intereses de seguridad nacional de E.U. han desembocado en nuevas preocupaciones y misiones militares. Por ejemplo, las participación militar de E.U. en las misiones de paz bajo los auspicios de las Naciones Unidas, se han incrementado considerablemente en los últimos años.³⁰

Esta ampliación o redefinición de las amenazas a la seguridad, en líneas generales, comprende aquellas derivadas de: 1) las cuestiones económicas, 2) la escasez de recursos naturales y el cambio en la ecología mundial, 3) aquellas derivadas del subdesarrollo, la inestabilidad política y la incapacidad gubernamental de satisfacer las demandas de sus ciudadanos.

Ampliar el concepto de *seguridad nacional*, sin embargo, conlleva el peligro de incluir como problemas de *seguridad nacional* algunos que no lo son, y en consecuencia, abordarlos como se abordan problemas de *seguridad nacional*. Aún más, la expansión indiscriminada del concepto puede resultar incongruente y peligrosa en tanto que se aumenta la confusión conceptual y se convierte a la *seguridad nacional* " en un cliché que se aplica a diestra y siniestra sin ningún rigor", facilitando así excesos e injusticias en su nombre.³¹ En este sentido, creemos que es fundamental preguntarse, ¿cuándo un problema económico o político se convierte en un problema de *seguridad nacional*? ¿hay

30 Véase *Defense Intelligence Agency* en *World Wide Web*. Locación: http://www.dia.mil/public/combat/combat_spt.html.

31. Elguea, Javier A., Op.cit., p.78.

indicadores para cada nación y para cada momento histórico? Consideramos que es fundamental que cada nación debe intentar definir conceptual y legalmente las amenazas a la *seguridad nacional* a fin de limitar y evitar abusos.

Hoy, el análisis de las amenazas a la *seguridad nacional*, a partir de una concepción de actores estatales en el mundo, y no de grupos, resulta ya insuficiente. De manera creciente, el crimen organizado, el terrorismo internacional, el narcotráfico, los grupos religiosos y políticos de carácter integrista como el fundamentalismo islámico, y los movimientos étnicos transestatales como el neonazismo, son incorporados a la agenda de seguridad de muchas naciones del mundo.

Adicionalmente a éstas cuestiones, la creciente escasez de recursos económicos, en prácticamente todas las naciones, plantea la necesidad de reorientar y especificar los objetivos de *seguridad nacional*, así como los de los aparatos encargados de identificar las amenazas. Resulta imposible cubrir todos los fenómenos de violencia que se desarrollan al interior de una sociedad, por lo que es necesario determinar y priorizar las acciones de seguridad a fin de aprovechar al máximo los recursos, de todo tipo, con que cuenta una nación.

Para algunos estudiosos de éstos temas, como Roy Godson³², la seguridad en el siglo XXI inevitablemente tendrá que ser una mezcla de las dos visiones predominantes: los estados continuarán siendo los actores principales, pero no los exclusivos de los estudios internacionales y de seguridad; crecientemente se abordará el estudio de actores estatales, subestatales y transestatales que usan y administran la violencia, muchas veces sin ningún interés en el Estado.

En este contexto es que Alvin y Heidi Toffler³³ se preguntan acerca de ¿cuáles son exactamente las nuevas amenazas a la paz, si la nación Estado esta perdiendo su monopolio de la violencia? ¿Qué clase de orden global puede hacer frente a la violencia desmonopolizada? Finalmente, el poseer o no seguridad es una cuestión relativa. Así

32. Roy Godson es especialista en Inteligencia y Seguridad Nacional, profesor de gobierno en la Universidad de Georgetown, miembro del Centro Nacional de Información Estratégica (NSIC) y coordinador del Consorcio para el Estudio de la Inteligencia, en Estados Unidos.

33. Véase Toffler, Alvin y Heidi, Op.cit. p.316.

posea un perfil estratégico de superpotencia, ningún Estado será nunca completamente invulnerable, por lo que ningún Estado puede esperar disfrutar de seguridad, interna o externa, absoluta. La *seguridad nacional*, como hemos visto, representa un objetivo y una aspiración, pero conlleva una serie de presupuestos, mecanismos y acciones que analizaremos en el próximo capítulo.

2.

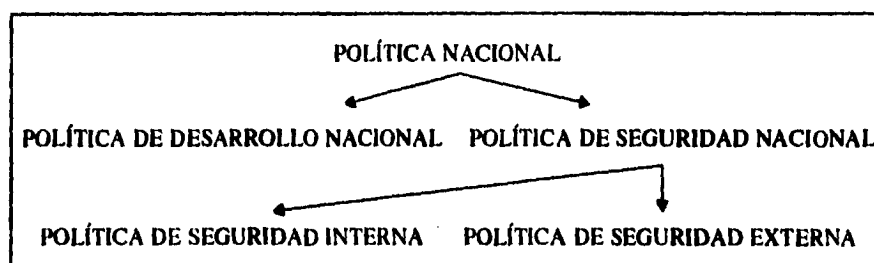
LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL.

2.1. LA POLÍTICA NACIONAL.

La *política nacional* es generalmente definida como el conjunto de esfuerzos estatales para conciliar medios (poder nacional) y fines (objetivos nacionales). La *política nacional* es importante en tanto que su presencia puede permitir que un Estado sea más capaz de lograr sus objetivos nacionales; siempre y cuando estos objetivos hayan sido analíticamente confrontados con los obstáculos internos y externos, y con el tipo y cantidad de los recursos disponibles del poder nacional. En este sentido, la efectividad de la *política nacional*, depende de la capacidad gubernamental para identificar los objetivos nacionales, por medio de la interpretación de los intereses nacionales, y de su habilidad y eficacia para conducir el proceso global orientado a la conquista y mantenimiento de los objetivos de seguridad y desarrollo.

En este contexto, podemos establecer dos niveles en los que se desdobra la *política nacional*. En un primer nivel, como aspectos principales de la *política nacional* se distinguen la política nacional de desarrollo y la política de seguridad nacional; las cuales se encuentran estrechamente interrelacionadas. Sin embargo, esta interdependencia se intensifica o disminuye de acuerdo a la naturaleza y origen de las amenazas que enfrente el logro de los objetivos nacionales.

En el siguiente nivel, se establecen la política interna y la política externa de desarrollo y seguridad. En el aspecto de la seguridad -que es lo que nos ocupa aquí-, la frontera entre seguridad interna y seguridad externa difícilmente es aclarada. La seguridad interna es generalmente relacionada con actos de subversión de grupos nacionales que por algún motivo rechazan la autoridad estatal; mientras que las amenazas a la seguridad externa son concebidas como aquellas que puedan ser expresadas por otros estados.



Antes de pasar a analizar de manera particular la política de seguridad nacional es conveniente establecer lo más claramente posible la manera en que la política de seguridad nacional se relaciona con la política de desarrollo nacional.

2.2. SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO.

Es claro que existen diferencias entre la seguridad de países desarrollados y países en vías de desarrollo. Los países en desarrollo, por su posición estratégica en el escenario mundial, están obligados a concebir y enfrentar la cuestión de la seguridad nacional de formas diferentes a las de los países del mundo que mantienen una posición estratégica como potencias mundiales. Estas últimas, en virtud de sus niveles de desarrollo, difícilmente se plantearan como prioridad la estructuración de una estrategia nacional de seguridad que busque promover el desarrollo, optando por defender el status alcanzado y enfatizando o sobrevalorando sus estrategias nacionales de seguridad y defensa externas.

Es posible afirmar que la existencia de diversas concepciones, de una variedad de perspectivas, teorías y metodologías utilizadas para estructurar y analizar problemas de seguridad e inteligencia, se derivan, normalmente, de las tradiciones intelectuales nacionales y regionales. En este sentido, una de las fuerzas más poderosas en el proceso de diferenciación respecto a como abordar los asuntos de seguridad nacional es la regionalización de los asuntos de seguridad. En América Latina, por ejemplo, los asuntos, que de manera general, se encuentran como prioridad en las agendas de

seguridad nacional son: el narcotráfico, el terrorismo, disputas territoriales y fronteras, el tema del respeto a los derechos humanos, la seguridad económica, la paz social y el desarrollo humano y nacional.

Sin embargo, creemos que un sistema de seguridad nacional correctamente diseñado puede constituir un mecanismo político al servicio del gobierno y para beneficio de la sociedad en su conjunto, y no al servicio de un determinado grupo político.³⁴ La seguridad nacional puede ser una herramienta fundamental del desarrollo, que permita al Estado mantenerse alerta sobre situaciones perjudiciales en lo político, económico, social y militar. Incluso, es posible establecer que la seguridad nacional es el otro extremo del desarrollo nacional. En tanto que el desarrollo nacional se alcanza con niveles óptimos de seguridad nacional, esta, a su vez, se preserva obteniendo niveles de desarrollo adecuados.

Algunos sectores latinoamericanos, sin embargo, aún presentan muchas reticencias al uso del concepto de seguridad nacional, en la medida en que ha estado estrechamente ligado a expresiones autoritarias de gobierno, generalmente encabezadas por militares - ver la experiencia de Brasil, Argentina y Chile, por mencionar algunos casos-, y ha sido citada en múltiples ocasiones para respaldar el uso de la represión física y moral sobre los grupos opositores al gobierno.³⁵ Pero es de destacar que incluso para ciertos sectores militares de América Latina, conceptualmente la doctrina de seguridad nacional consiste en "la enseñanza de un conjunto de principios y de valores del más alto nivel para desarrollar a una sociedad, en un marco pacífico, pero alerta para garantizar su seguridad como nación, identificada en dirección a un proyecto nacional aceptado y pactado por la soberanía de la sociedad".

34. Véase el documento *Seguridad Nacional*, elaborado por personal militar mexicano (el documento no presenta autor personal, lugar o fecha de edición), p.12.

35. Por ejemplo, Lorenzo Meyer asegura que el concepto de Seguridad Nacional en los últimos 50 años "no se vio favorecido por los científicos sociales de México" ni por el discurso gubernamental, en tanto que "buscaron no asociarse en este campo con las escuelas de pensamiento desarrolladas por los regímenes militares del cono sur", las cuales promovían una doctrina de seguridad nacional que en los hechos significaba la subordinación del orden político al militar. Véase *En busca de la Seguridad Perdida*, p.11.

La seguridad y el desarrollo permanentemente se encuentran interactuando. En tanto más se desarrolla una nación, más segura esta; en tanto más seguridad exista, más condiciones habrá para su desarrollo. No obstante, este círculo no resulta siempre virtuoso. El proyecto de desarrollo nacional también puede propiciar la proliferación de fenómenos que amenazan directamente la seguridad nacional, como la escasez de recursos económicos y políticos esenciales para atender las necesidades fundamentales de un país.

El conjunto de fenómenos conflictivos que conllevan el proceso de desarrollo de cualquier nación pueden transformarse en amenazas a la seguridad nacional e impedir condiciones que permitan una estabilidad relativa de las relaciones políticas, económicas y sociales. Empero, es esencial hacer explícito que únicamente aquellos problemas de desarrollo que involucren riesgos críticos para la paz y la estabilidad de la nación, deben ser abordados como problemas nacionales de seguridad. Como ha señalado Yehezkel Dror, aún " desde la perspectiva limitada de mantener el ejercicio del poder y la seguridad física del país, los factores socio-económicos integrados al desarrollo revisten mayor importancia que la fuerza de defensa y la inteligencia limitada a este campo, a pesar de que éstos igualmente pueden necesitarse".³⁶

A fin de facilitar la distinción sobre como abordar los fenómenos conflictivos que enfrenta una nación, creemos que puede ser útil retomar la visión de la seguridad nacional que distingue entre seguridad negativa y seguridad positiva.³⁷ La primera es vista como la capacidad de detener o eliminar una relación negativa en la que existen amenazas sobre la seguridad de la sociedad, el territorio y la estabilidad, entre otras; es en este nivel de la seguridad nacional en donde la expresión militar del poder nacional es fundamental. Mientras que la seguridad positiva es percibida como las condiciones necesarias para dar continuidad a la satisfacción de las demandas básicas de la sociedad en materia de alimentación, salud, educación, recursos naturales, vías de comunicación,

36. Dror, Yehezkel, *Enfrentando el futuro* (Edit. Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 1993).p.163.

37. Véase Elguea, Javier. Op.cit., p.87.

entre otras. En este nivel, la seguridad esta directamente vinculada con el desarrollo nacional.

Para algunos estudiosos del tema, la seguridad nacional ha sido un concepto subdesarrollado, que merece ser reconocido en un nivel mucho más poderoso y útil que aquel en que lo sitúa la percepción hegemónico-tradicional. El objetivo estratégico de la política de seguridad nacional en países como los de América Latina, pensamos que debiera ser el de proporcionar las condiciones de orden y tranquilidad fundamentales para el desempeño exitoso de las actividades orientadas al desarrollo nacional.

Finalmente, el contexto internacional presenta un problema común de seguridad para todos los estados. La política de seguridad de cualquier nación esta inevitablemente ligada a su posición en el escenario internacional. Es así que cualquier acercamiento a la formulación de la política de seguridad nacional debe comenzar por establecer la posición geoestratégica de una nación y las posibilidades o retos que ésta presenta; en tanto que la política de seguridad nacional gira en torno de las consideraciones que sobre el conocimiento de las vulnerabilidades propias y las medidas necesarias para reducir cualquier riesgo a un nivel mínimo enfrenta cada Estado. En suma, la eficacia de la política nacional de seguridad implica la optimización de los cursos de acción política, a través del logro de condiciones nacionales que presentan una mayor probabilidad de éxito nacional (desarrollo) y con una menor probabilidad de riesgo (seguridad).

2.3. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL.

¿Cómo es que un Estado identifica sus vulnerabilidades? Esta situación va más allá de localizar las áreas en las cuales un enemigo podría infringir severos daños; sobre todo es una cuestión que está circunscrita por los distintos valores e intereses nacionales, y por las diversas concepciones de la dinámica política particular de cada sociedad. La seguridad, señala Lawrence Freedman, " combina un estado físico con un estado

mental".³⁸ No obstante, para un gobierno trasladar la seguridad de su condición mental a una condición física, crea enormes dificultades.

Cuando de seguridad se trata, los factores históricos de un Estado son fundamentales a fin de entender los atributos que se le dan a la política de seguridad nacional. En este sentido, serán las manifestaciones culturales que se han consolidado a través del tiempo y las posibles experiencias anteriores de conflicto, las que determinen el contenido de la política de seguridad.³⁹ Así, los países que se han visto envueltos en guerras tienen concepciones diametralmente distintas de aquellos que han disfrutado periodos relativamente largos de paz.

La distribución del poder político en una sociedad determinara, asimismo, la orientación de la seguridad nacional. Porque cuando un grupo ejerce el poder, por la razón que sea, esta en posibilidades de promover sus propios intereses como una cuestión de prioridad nacional, o determinar la asignación arbitraria de " los recursos e instrumentos de la política de seguridad nacional", a fin de respaldar objetivos particulares.⁴⁰ En este sentido, la esfera de lo político es de particular relevancia, en tanto que situaciones que pueden llegar a ser amenazas fundamentales a la seguridad parten de conflictos de interés, y no solamente de la percepción de debilidad que otro pueda percibir en uno.

¿Que es entonces la *política de seguridad nacional*? Se señala que esta política existe siempre que los oficiales responsables de la seguridad nacional, eligen objetivos específicos e instrumentan acciones que pretenden orientar la dirección de los eventos que experimenta una nación, hacia el logro de esos objetivos de seguridad nacional.⁴¹ No

38. Freedman, Op.cit., p.731.

39. Algunos de los factores a considerar en el proceso de determinar la política de seguridad nacional son: (1) la manera como es concebido el contexto internacional y nacional por el Estado; (2) los objetivos estrategia y potencia militar particular de cada nación; (3) el proceso nacional de formulación de políticas de defensa y seguridad; y, (4) asuntos como el uso de la fuerza, adquisición de armas, control de armamento, relaciones civiles-militares. Véase Murray y Viotti, Op.cit., p.XIX.

40. Freedman, Lawrence, Op.cit., p. 735.

41. Véase Godson, Roy (comp.), *Intelligence Requirements for the 1980's. Intelligence and Policy* (Edit. Lexington Books, Massachusetts, 1986), p.3.

obstante, para que la *política de seguridad nacional* exista, la selección de objetivos debe estar cimentada en una rigurosa priorización de intereses y de los medios para alcanzar las metas planteadas; las cuales, deben ser razonablemente adecuadas para las condiciones y capacidades de las diversas expresiones del poder nacional.

En este contexto, creemos que quienes formulan opciones de decisión en materia de seguridad nacional deben ser capaces de reunir y organizar los recursos necesarios para cumplir los objetivos planteados y mantener esta capacidad en el largo plazo. La *política de seguridad nacional*, como acertadamente ha señalado Roy Godson, "no es un deseo, un plan concebido precipitadamente, o una suma de decisiones que estudiosos de la historia y la política definen como política de seguridad".⁴² El término seguridad nacional se refiere a la parte de la política pública relacionada con la protección y el mantenimiento de los intereses, objetivos y aspiraciones nacionales, en el mediano y largo plazo.

Asimismo, pensamos que la *política de seguridad nacional* en una sociedad democrática debe partir de una elección consciente, deliberada y consensada, de fines, medios y recursos a fin de alcanzar y mantener los objetivos de seguridad que permitan el logro de un determinado proyecto nacional. En este sentido, quizá la solución a la proliferación de interpretaciones políticas de seguridad nacional, "de lo que es bueno para la nación", debe basarse en lo que cada nación determine lo que es bueno para ella. En otras palabras, que a través de la libre competencia de proyectos políticos, se decida, por medio del sufragio, qué definición de prioridades de seguridad nacional es necesario adoptar.

Por otra parte, no obstante el hecho de que en repetidas ocasiones la seguridad nacional es discutida solamente como una cuestión de política militar, la realidad ha demostrado que las vulnerabilidades críticas por lo general se encuentran en los ámbitos económico, social y político, más que en el militar. El hecho de que por regla general cada nación presenta amplias "ventanas de vulnerabilidad", que impiden un nivel de seguridad absoluta, induce a que la cuestión vital de cualquier política de seguridad

42. Godson, *Ibidem*.

nacional sea el mecanismo político mediante el que se asignan grados de riesgo a cada una de estas vulnerabilidades. Adicionalmente a estas cuestiones, en tanto que la escasez de recursos es un fenómeno mundial, los gobiernos deben ser cada vez más rigurosos en la delimitación de sus objetivos de seguridad.

Finalmente, es indispensable señalar que la política de seguridad nacional requiere de una legislación clara y precisa, donde se contemple toda la regulación y queden especificadas las responsabilidades, atribuciones y obligaciones tanto del gobierno como de los ciudadanos; así como los límites a las acciones de seguridad nacional a fin de garantizar el pleno respeto a los derechos humanos. Sin embargo, aunque factiblemente sea posible definir teóricamente el momento en que un problema, ya sea de desarrollo, de seguridad pública, de economía o de política pasa a ser un problema de seguridad nacional; en la práctica, en el ejercicio gubernamental, las fronteras son demasiado estrechas. La pregunta continúa sin respuesta ¿cómo definir políticamente, o aún mejor, legalmente, cuando un conflicto o fenómeno pasa de ser una manifestación de descontento, de oposición o de abierto rechazo, a un asunto de seguridad nacional?.

2.4. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL.

Es un hecho que todos los gobiernos adoptan aquellas medidas que consideran más apropiadas para conseguir los objetivos que han fijado a su propio proyecto gubernamental; y en tal sentido, que intentan incrementar al máximo las capacidades del poder nacional para lograrlo. Pero ¿cómo se define con qué intensidad actuar, con qué propósitos específicos, y a costa de qué o de quién? Cualquier nación mantiene una estrategia nacional o plan nacional a fin de alcanzar los objetivos nacionales planteados, y esa estrategia tiene significado solamente cuando dirige la aplicación de los recursos, de todo tipo, con que cuenta un país hacia el logro de éstos objetivos.

La palabra "estrategia" proviene del griego *strategos*, que significa "general". Es así que por estrategia se entiende el plano general, la visión de conjunto. Referido a las armas, lo estratégico alude al alcance de las mismas: con más de 5 mil Km. un arma se

clasifica en la categoría de estratégica; mientras que las armas tácticas son las que tienen uso en un campo de batalla específico, básicamente en un radio de acción inferior a los 500 Km. en el caso de misiles.⁴³ En el lenguaje político, que es el que nos importa aquí, un problema estratégico ha pasado a ser sinónimo de largo plazo o de gran amplitud. Cabe señalar que el concepto de estrategia nacional, sin embargo, no fue utilizado de manera generalizada sino hasta después de la segunda guerra mundial.⁴⁴

Consideramos que el elemento fundamental para que una estrategia nacional sea exitosa es el nivel de desarrollo de la dirección política de cada sociedad. El arte del estadista entonces, consiste, o supone, una correcta aplicación de los medios (políticos, económicos, sociales y militares del poder nacional) en el momento oportuno, con la intensidad exacta y en el lugar adecuado para que se puedan producir los efectos deseados. Esta producción o el intento de producir efectos requiere identificar correctamente los recursos que uno posee y las debilidades del otro. En este sentido, un Estado que se plantea defenderse de la voluntad de otra fuerza, debe ver no solamente las capacidades del otro, sino fundamentalmente las propias vulnerabilidades que pueden ser explotadas por el adversario. En la labor del estadista, asimismo es fundamental la priorización de los conflictos, porque cuando todo es abordado como un problema crítico, nada resulta ser verdaderamente importante. Paralelamente, a fin de establecer correctamente una estrategia que busque alcanzar los objetivos nacionales de seguridad planteados, es necesario considerar los grados de consenso y disenso entre individuos, facciones e instituciones burocráticas, al interior del país.

Podemos decir que la *estrategia nacional de seguridad*, es la capacidad para preparar y aplicar eficazmente el poder nacional a fin de conquistar y mantener, en el largo plazo, los objetivos nacionales de seguridad interna (derivados del sistema político y social interno) y externa (derivados de la posición geoestratégica): conciliar medios (recursos disponibles) y fines (objetivos nacionales).

43. Véase **Sohr**, Raúl, *Para entender la guerra* (Edit. CONACULTA-Alianza, colección Los Noventa, México, 1990), p.29.

44. Véase **Huntington**, Samuel, P., "The Evolution of U.S. National Strategy", en **Kaufman** y **Sheehan** (comp.), *U.S. National Security Strategy for the 1990's* (Edit. The Johns Hopkins University Press, Maryland, 1991), p.12.

De manera más completa, la *estrategia de seguridad nacional* es el esfuerzo de un Estado para coordinar y dirigir los recursos/capacidades con que cuenta el poder nacional (de tipo político, económico, social y militar) para intentar alcanzar los objetivos de seguridad nacional establecidos, en un ambiente local e internacional determinado que impone obstáculos y amenazas.⁴⁵

2.5. SEGURIDAD NACIONAL INTERNA Y EXTERNA.

La frontera conceptual entre *seguridad interna* y *seguridad externa* difícilmente puede ser aclarada, en tanto que los conflictos modernos, en los hechos, generalmente borran todo límite teórico. Sin embargo, como anteriormente se ha establecido para otros conceptos a bordados en este trabajo, es de fundamental importancia identificar los límites y atribuciones de cada uno, a fin de establecer correctamente sus objetivos y delinear sus estrategias de acción.

2.5.1. LA SEGURIDAD INTERNA.

La *seguridad interna* de una nación abarca los procesos a través de los cuales el Estado asegura una protección en contra de las amenazas (de cualquier origen, forma o naturaleza) que se manifiestan al interior del país, a fin de que sea posible conquistar y mantener los objetivos nacionales establecidos. Sobresalen entre las amenazas internas los fenómenos denominados de carácter subversivo, que por lo general adoptan una estrategia de acción indirecta.

De acuerdo con la definición general que de *acciones subversivas* da Cintra⁴⁶, estas se identifican como una secuencia de hechos, normalmente de comotación ideológica, de cualquier origen, forma o naturaleza, que se manifiestan en el ámbito interno de un país, atentando contra los objetivos nacionales establecidos, ya sea por la acción directa contra las instituciones, por el control progresivo de la población, o por

45. Véase Kaufman y Sheehan, Op.cit., pp.3-5.

46. Véase Cintra, Thiago. Op, cit., p 43.

acciones indirectas que buscan la destrucción de los valores que cohesionan a la sociedad nacional. En este contexto, las *acciones indirectas* son definidas como aquellas orientadas a destruir o vulnerar los principios y valores de una nación. Mientras que acciones directas son consideradas aquellas como el terrorismo, el narcoterrorismo, asaltos, secuestros, entre otras.

En los países caracterizados por la vulnerabilidad de sus estructuras política, económica y social, la estrategia de *acción indirecta* presenta una mayor posibilidad de acelerar y agudizar las contradicciones y presiones internas. Y si a estos factores se agrega la situación geoestratégica estable del país afectado, el problema de *seguridad nacional interna* asume un papel prioritario. Generalmente el tipo de amenazas a la seguridad interna que son consideradas son: la violencia política, la subversión, la corrupción, el tráfico de influencias, la infiltración ideológica, la dominación económica, la disgregación social y quiebra de la soberanía, entre otras.⁴⁷

El objetivo de una estrategia de *seguridad interna* tendría como función y propósito la superación, neutralización y reducción de éstas amenazas. Por tanto, en el ámbito de la *seguridad nacional interna*, a fin de defender los objetivos establecidos, es preciso instrumentar una serie de (1) *acciones preventivas* que eviten, (2) *acciones represivas* que impidan y (3) *acciones operativas* que eliminen, los fenómenos subversivos.⁴⁸ Es fundamental dejar en claro que aunque este tipo de medidas son inherentes a la creación de las condiciones de seguridad que puedan permitir la consecución de los objetivos nacionales y el resguardo de los intereses nacionales, por ningún motivo, y bajo ninguna circunstancia, deben aplicarse a aquellos que simplemente divergen de la política y orientación del gobierno, en el ejercicio de su legítimo derecho a la oposición.

47. Ibidem.

48. Tomado de las medidas/actitudes sobre *seguridad nacional interna* que describe Ciuira. Op.cit., pp.44-45.

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTERNA
--

ACCIONES PREVENTIVAS

ACCIONES REPRESIVAS

ACCIONES OPERATIVAS

1) Las *acciones preventivas* buscan evitar que surjan y se amplíen las condiciones favorables para el desarrollo de procesos subversivos. Estas acciones pretenden anticiparse a las posibles amenazas, neutralizando las causas que las generan. Son medidas que deben ser ejecutadas con carácter permanente y estar inscritas en la estrategia de desarrollo nacional. Por su propia naturaleza estas medidas generalmente cuentan con el apoyo de la comunidad, ya que buscan atender las causas, más que los efectos, de las amenazas. No obstante, puede ser posible que dentro de las *acciones preventivas* de la política de seguridad se contemplen *acciones represivas* a nivel local y de carácter policiaco; como son el control de las actividades de elementos sospechosos de subversión y criminalidad, así como la neutralización de pequeños focos de agitación, entre otros.

2) Dado el caso de que el proceso subversivo sea incontrolable o ante la imposibilidad de mantener el orden interno, las *acciones represivas* contempladas en la política de *seguridad interna* buscaran impedir que se formen o actúen posibles grupos subversivos. En este nivel, se mantienen las *acciones preventivas*, se adoptan acciones políticas represivas, y con carácter de emergencia y plazo limitado, medidas de carácter militar.

En virtud de lo delicado del tema de la represión, en el momento en que un gobierno decida emprender este tipo de acciones, es fundamental que permanezca extremadamente atento a sus implicaciones en la vida de las comunidades, en tanto que este tipo de medidas inevitablemente presentan costos políticos altísimos y provocan legítimas reacciones de indignación.

3) Si a pesar de las *acciones preventivas y represivas* se exagera el proceso de desestabilización interna, llegando a actos de violencia extrema y de connotación militar, se ingresa al nivel de seguridad de *acciones operativas* y de abierta implicación militar. En este nivel, una vez que se ha identificado el elemento a ser eliminado, se debe buscar la destrucción total de la amenaza subversiva y la neutralización de sus dirigentes, en el plazo de tiempo más corto posible.

2.5.2. LA SEGURIDAD EXTERNA.

La *seguridad nacional externa* debe ser una cuestión permanente para el Estado, ya que de ella depende su propia sobrevivencia. En el ámbito de la *seguridad exterior*, todo Estado es parte de un escenario caracterizado por la existencia de diversas unidades políticas, autónomas y soberanas, que tienen la capacidad de tomar decisiones independientes, apoyándose en sus respectivos poderes nacionales.

En este contexto, las medidas estratégicas de la *seguridad nacional externa* buscan, por una parte, reducir las áreas de fricción internacional o conseguir el apoyo de otras naciones y, por otra, aunque veladamente, buscan coaccionar o disuadir a otro(s) Estado(s). A fin de defender los objetivos establecidos, es preciso que el gobierno instrumente una serie de (1) *medidas persuasivas* que eviten, (2) *medidas disuasivas* que impidan y (3) *medidas operativas* que eliminen las amenazas externas.⁴⁹

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD EXTERNA
MEDIDAS PERSUASIVAS
MEDIDAS DISUASIVAS
MEDIDAS OPERATIVAS

1) Al igual que en la esfera de la *seguridad interna* se requieren *medidas persuasivas*, de carácter permanente, a fin de evitar situaciones de conflicto entre

49. Tomado de las medidas/actitudes en torno a la *seguridad nacional externa* que describe Cintra. Op.cit. pp.50-51.

las naciones. En este nivel representan un papel preponderante las acciones de la diplomacia, como los acuerdos, tratados y alianzas. Estas actividades, sin embargo, no son siempre suficientes para garantizar la *seguridad externa*, por lo que puede ser necesario recurrir a *medidas disuasivas*.

2) Las *medidas disuasivas*, de carácter más enérgico, no implican el abandono de las *medidas de persuasión*, pero pueden ir desde bloqueos económicos y embargos comerciales hasta el apoyo a grupos militares o revolucionarios por medio de armas y dinero, así como demostraciones de poderío militar o bloqueos navales, entre otras.

3) Si los niveles previos han fracasado y se agudizan las amenazas externas, se ingresa al nivel de *medidas operativas*, que básicamente promueven el empleo violento del poder nacional para enfrentar la amenaza externa. Es importante señalar que el acto de la guerra debe ser percibido como una opción extrema para la preservación de la soberanía y los objetivos e intereses nacionales.

El dilema de la seguridad en que todo Estado se encuentra, y con el cual todo gobierno debe lidiar, genera diversas respuestas y múltiples formas de aplicación del poder nacional.

Como anteriormente hemos establecido, es de fundamental importancia identificar los límites y atribuciones de los ámbitos de la *seguridad nacional interna y externa*, a fin de establecer correctamente sus objetivos y delinear estrategias de acción claras y coherentes. En este sentido, a fin de alcanzar y defender los objetivos planteados por la política nacional de seguridad, cada nación se plantea distintas acciones preventivas, acciones represivas o persuasivas y acciones operativas, tanto en el ámbito interno como externo de la seguridad del país. Sin duda la intensidad de cada una de éstas, así como la decisión de instrumentarlas, opone cuestiones de consideraciones y costos políticos; pero fundamentalmente plantea cuestiones de valor.

Asuntos como el uso de la represión sobre grupos que legítimamente manifiestan su oposición a un gobierno, o la aventura de una confrontación militar con otro Estado, son sumamente delicados; son manifestaciones del poder que obligadamente refieren

vivencias aterradoras, de muerte, torturas y desapariciones totalmente injustificables. No obstante, son cuestiones que inevitablemente deben ser abordadas y discutidas en la formulación de la política y estrategia de seguridad de cualquier nación. Reiteramos que solamente a través del conocimiento y definición pública de los límites de la seguridad nacional, se podrá disminuir significativamente las acciones que en nombre de la seguridad nacional efectúan algunos gobiernos, y que rebasan cualquier consideración sobre los derechos fundamentales de los individuos y de las sociedades a los que se supone deben servir.

Finalmente, consideramos que se debe concebir a la seguridad nacional de forma que respalde el desarrollo nacional. Resulta inútil para países como los de América Latina una seguridad volcada en lo externo y en posición defensiva. Pensamos que es necesario proyectar todas las manifestaciones del poder nacional para auxiliar la construcción de proyectos de desarrollo nacional justos, democráticos e incluyentes. Como ha señalado Cathryn Thorup, creemos que es necesario rescatar la noción de seguridad nacional de manos de los planificadores militares y ampliar su significado.⁵⁰

50. Véase Thorup, Cathryn L., "La Formulación de la Agenda de Seguridad Nacional para la Década de los Noventa: El Dilema de la Redefinición", en *En Busca de la seguridad Perdida*, Op.cit., p.99.

3.

LA LUCHA POR LA INFORMACIÓN. LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA.

Los planes y prácticas que conciernen a los servicios de inteligencia son parte fundamental e integral de la política de seguridad nacional. En este contexto, independientemente de que se trate de un sistema político democrático⁵¹ o no, de manera general se acepta que en la tarea gubernamental de salvaguardar la seguridad de la nación están implicadas una serie de actividades que deben permanecer en secreto, fuera del conocimiento de la opinión pública, a fin de obtener resultados exitosos. A los organismos que realizan éstas acciones se les denomina genéricamente como servicios de inteligencia. Estas estructuras abordan temas muy delicados, como el tráfico de armas y narcóticos, movimientos armados, organizaciones criminales y el seguimiento de transmisiones de todo tipo, entre otros.

Entre los servicios de inteligencia del mundo podemos distinguir a la Central Intelligence Agency (CIA) en Estados Unidos; el Mossad (Asuntos Externos) y el Shin Bet (Seguridad Interna) en Israel; el MI6 (Servicio Secreto de Inteligencia, asuntos externos) y el MI5 (Servicio de Seguridad, asuntos internos) en el Reino Unido; la Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE) en Francia; el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en México; el Canadian Security Intelligence Service en Canadá; o los desaparecidos Comité de Seguridad del Estado (KGB) -hoy Servicio Federal de Seguridad en Rusia- y la Oficina Central de Inteligencia (GRU) en lo que fue la Unión Soviética.

51. Por sociedades democráticas se entiende aquí a aquellos sistemas políticos que han sido calificados de democracias reales, en donde existe una libre competencia por el poder gubernamental entre distintos grupos (élites); enmarcada en la libre expresión de las ideas y la libertad para asociarse. Véase Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia, Parte I. El Debate Contemporáneo* (Edit. Alianza, México, 1991), pp.182-186.

Cualquiera que dude que una sociedad democrática requiere de un servicio de inteligencia efectivo, no debe pasar por alto que la información, adecuadamente analizada y estructurada, constituye uno de los instrumentos más importantes para la planeación y la ejecución de la política de seguridad nacional, y en consecuencia, de las condiciones necesarias para instrumentar eficazmente la política de desarrollo nacional.

El término inteligencia, sin embargo, es ambiguo e impreciso; es utilizado en una gran variedad de formas y con muy diferentes significados. La inteligencia puede referirse a ciertas estructuras, actividades o a un cuerpo de conocimientos o información. Asimismo, comprende diversas actividades especializadas -recolección de información, análisis de la información y formulación de productos de inteligencia, contrainteligencia y actividades encubiertas⁵²- funcionalmente relacionadas unas con otras y en conjunto con la política de seguridad nacional.

Pero, ¿qué son los servicios de inteligencia? ¿cuáles son sus objetivos? y ¿qué tipo de actividades llevan a cabo? Estas preguntas son constantemente formuladas y en pocas, muy pocas ocasiones, encuentran respuesta. En buena parte debido a la naturaleza misma de las actividades que llevan a cabo los servicios de inteligencia. Sin embargo, no debe sorprender el hecho de que el mayor cúmulo de información abierta sobre inteligencia corresponda a aquellas naciones que poseen los sistemas políticos más democráticos. Así, mientras que la inteligencia y la seguridad se han convertido en un reconocido campo de estudio en numerosos países del mundo, y no nada más en países desarrollados, su atención en algunos países -México entre ellos- ha estado estrechamente circunscrita a las altas esferas del gobierno que mantienen un amplio contacto con estos temas, y están bien informadas acerca de su trascendencia en el ejercicio gubernamental. En nuestro país, por ejemplo, la literatura publicada sobre seguridad e inteligencia es alarmantemente escasa y la discusión académica de estos temas es casi inexistente.⁵³

52. Esta distinción puede encontrarse en Godson, Roy (coord.), *Comparing Foreign Intelligence. The U.S., the USSR, the U.K. and the Third World* (Pergamon-Brassey's, Washington, 1988), p.3-4; y en Shulsky, Abram N., *Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence* (Brassey's, U.S., segunda edición, revisada, 1993), pp.8-9.

53. De lo publicado en México, destaca particularmente el libro *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana* (Siglo XXI,

A fin de contribuir a la discusión pública de estos temas, exponemos, en líneas generales, los objetivos, actividades y productos derivados del trabajo que actualmente desarrollan los servicios de inteligencia. Cabe destacar que en este espacio no discutiremos las implicaciones políticas, o incluso éticas, de estas actividades; además, que los procedimientos expuestos aquí provienen mayormente de la experiencia norteamericana. Esto último por dos razones. Primero, porque los servicios de E.U., a partir de la década de los setentas y debido a la presión de la opinión pública, han sido sometidos a una permanente, abierta y libre discusión. Y, segundo, porque consideramos que la influencia de estos organismos ha sido definitiva en la estructura y mecanismos de operación de los servicios de inteligencia en todo el continente.

3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA.

Las actividades relacionadas con la inteligencia -que de manera común son identificadas con el espionaje, aunque este sea solamente uno de sus elementos- han permanecido a través de la historia como un fenómeno constante en la mayoría de las estructuras políticas. Desde la antigua Persia hasta nuestros días, la necesidad de información para planificar y adoptar decisiones ha condicionado la vida y la supervivencia política. Así, en la Biblia se narra cómo Moisés envió a doce agentes para espionar la tierra de Canaán; mientras que el estratega chino Sun-Tzú, en su libro del arte de la guerra (s.IV a.C.) distinguía ya la importancia fundamental de los agentes secretos; los germanos y espartanos, por su parte, elaboraban sistemas para la transmisión secreta de información; y el emperador romano Julio Cesar inventaba un código alfabético cifrado a fin de codificar sus mensajes.⁵⁴

México 1990), compilado por Sergio Aguayo y Bruce M. Bagley. El texto reúne el trabajo de un grupo de especialistas en diversos temas -economía, ecología, relaciones internacionales y cuestiones militares-, a fin de abordar la cuestión de la seguridad nacional desde distintas perspectivas conceptuales, ideológicas, operativas y temporales.

54. Véase Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política* (Edit. Siglo XXI, México), p.1486.

En la edad media, las estructuras que hoy conocemos como servicios de inteligencia se desarrollaron paralelamente a la agudización de los conflictos entre estados y grupos políticos; era en nombre de intereses políticos, étnicos, militares y religiosos que operaban estas primitivas estructuras de inteligencia. Posteriormente, la aparición de los grandes estados nacionales y el sistema colonial, y la paralela creación de ejércitos permanentes para defenderlos, permitió que los servicios de información comenzaran a adquirir su configuración moderna. Durante este periodo la información sobre las capacidades militares de los estados se convirtió en elemento fundamental para las decisiones de ministros y diplomáticos. Así, tanto la Reina Isabel I y Oliver Cromwell en Inglaterra, como el Cardenal Richelieu, en Francia, por citar los casos más renombrados, se sirvieron ampliamente del espionaje para la conformación de sus respectivas estrategias políticas.

Hasta la revolución francesa, sin embargo, estos organismos se caracterizaron por mantener un mínimo nivel organizativo y por un reclutamiento de personal de carácter temporal y sin criterios precisos.⁵⁵ Al parecer el primer servicio de inteligencia de tipo moderno fue organizado por Napoleón.⁵⁶ Su servicio de inteligencia presentaba una estructura análoga a la del ejército, con personal permanente en un escalafón perfectamente establecido, con organismos de reclutamiento, y una asignación preestablecida de recursos económicos. Otros estudios, no obstante, mencionan al servicio de información de Federico II, el Grande de Prusia, como el primero organizado sistemáticamente.⁵⁷

De cualquier manera, a finales del siglo XIX, casi la totalidad de los países que se perfilaban como potencias mundiales se habían dado a la tarea de organizar sus respectivos servicios de inteligencia: en Alemania el Amt Ausland Nachrichten und Abwehr; el Secret Intelligence Service en Gran Bretaña, subdividido en MI 5 y MI 6; el Deuxieme Bureau en Francia; el Kempei en Japón, el primero que utilizó espionaje de masa a través de los ciudadanos residentes en el exterior; el GRU en la Unión Soviética;

55. *Ibíd.*

56. *Ibíd.*

57. Véase *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Tomo IV, p.44.*

la Office of Strategic Services en los Estados Unidos, antecedente de la CIA⁵⁸, los cuales, al parecer mostraron en los hechos muy poca eficacia. Se conformaron estructuras casi en su totalidad de tipo militar, con gran peso en el área de la contrainteligencia, a fin de hacer frente a las demandas que imponían los conflictos armados (por ejemplo la primera guerra mundial) y el espionaje enemigo.

En el periodo inmediatamente anterior a la segunda guerra mundial, aparecieron organismos de inteligencia de un volumen y capacidades sin precedente -los cuales después serían ideales para responder a la lógica de la guerra fría. Fueron creados enormes sistemas para la recolección de secretos de otras naciones, para detener el robo de información, e influir en las decisiones políticas de otros estados.

Al final de la segunda guerra mundial, en el contexto de la carrera por el más amplio poderío nuclear y el mayor número de proyectiles intercontinentales, los servicios de información se vieron ampliamente desarrollados. Por ejemplo, en E.U., bajo la presidencia de Truman, se crea en 1947 el primer servicio civil de inteligencia: la Agencia Central de Inteligencia (CIA). En la conformación de estas estructuras, sin embargo, no existía un plan organizativo de lo que debería ser la inteligencia; no había habido discusión previa sobre los propósitos de la inteligencia o sobre qué tipo de inteligencia se necesitaba.

Las décadas de los años 50's y 60's ven un escaso interés de la opinión pública por los asuntos de inteligencia. En general todo mundo sabe que los aparatos de inteligencia y seguridad existen y que operan, pero muy pocos se preocupan realmente por investigar qué hacen, y cómo lo hacen. Esto, debido en gran parte a que en la lógica de la guerra fría toda la información debía ser secreto para el enemigo -y prácticamente toda persona era sospechosa de serlo-; y en sentido contrario, había que obtener toda la información posible sobre el enemigo.

En E.U., en la década de los 70's, como una de las consecuencias de la guerra de Vietnam y los escándalos políticos, se rompe el consenso sobre lo que debían ser la seguridad y los servicios de inteligencia en el contexto de la guerra fría. El debate abarca

58. Véase **Bobbio**, *Ibidem*.

todos los ámbitos (políticos, académicos, económicos), y cuestiona abiertamente la participación de los servicios de inteligencia en actividades encubiertas de carácter subversivo en otros países, que rebasaban ampliamente las acciones de contrainteligencia establecidas.

Durante la década de los ochenta fue posible distinguir dos tipos básicos de organización de los servicios de inteligencia: el de E.U. y el de la Unión Soviética. El primero presentaba -como hasta la fecha- un sistema múltiple de agencias coordinadas por el poder Ejecutivo, cada una con un ámbito de acción específico (seguridad interna o externa). El de la Unión Soviética -estructura que hoy presumiblemente es utilizada por Rusia-, mantenía un aparato de inteligencia extremadamente centralizado en el Comité de Seguridad del Estado (KGB), el cual incluía la dirección de espionaje exterior, contraespionaje y seguridad interna; mientras que paralelamente existía la Oficina Central de Inteligencia (GRU), al servicio del ejército soviético.

Hoy, los servicios de inteligencia de todos los países se reestructuran, y replantean sus procedimientos y prioridades. Ante los numerosos fenómenos que sobrepasan la capacidad de cualquier gobierno para ser controlados, como el terrorismo, la violencia política, el narcotráfico, el crimen organizado, movimientos étnicos y religiosos, o movimientos que incluso niegan la posibilidad de existencia de cualquier gobierno, se abren nuevas y grandes responsabilidades para los servicios de inteligencia.

3.2. LAS ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA.

A fin de no incurrir en el error de querer ver proyectada nuestra imagen en la imagen de otro, debemos recalcar que existen amplias diferencias entre los servicios de inteligencia de países desarrollados y países en vías de desarrollo. No obstante que ambos enfrentan fenómenos como el terrorismo o el narcotráfico, los servicios de inteligencia de los países en desarrollo, por su posición estratégica en el escenario mundial, están obligados a enfrentar las amenazas a la seguridad nacional de formas distintas a las de los servicios de inteligencia que mantienen una posición de influencia estratégica.

En los países de América Latina, por ejemplo, los organismos de inteligencia, por su volumen, su entrenamiento, su concepción geopolítica y estratégica, no presentan capacidad real de enfrentar amenazas externas. Por el contrario, los servicios de inteligencia de las grandes potencias han sido adoctrinados, entrenados y equipados fundamentalmente para enfrentar una situación de conflicto en el exterior.

Cabe destacar, sin embargo, que estudiosos de la inteligencia -como Roy Godson⁵⁹, académico de la Universidad de Georgetown-, señalan que las actividades de los servicios de inteligencia de todo el mundo han adoptado su estructura actual debido a cuatro factores que son comunes a todas las sociedades, independientemente de su nivel de desarrollo socio-económico: a saber:

1) La naturaleza del sistema político. De acuerdo con Godson, los sistemas políticos del mundo pueden clasificarse, de manera general, en sistemas democráticos-pluralistas o autoritarios-totalitarios. En las democracias consolidadas se percibe que las acciones de los servicios de inteligencia están orientadas a identificar amenazas, no a vigilar las actividades de sus ciudadanos. En estos sistemas políticos no existe una estructura que centralice toda la inteligencia. Existen servicios de inteligencia unidimensionales, es decir, que mantienen una clara delimitación de los ámbitos de acción externa e interna de la seguridad nacional. Asimismo, hay reglas (leyes) claras para las actividades de inteligencia.

Consecuentemente, en los sistemas autoritarios-totalitarios se dan exactamente los comportamientos y ordenamientos contrarios a los descritos para los sistemas democráticos.

2) Las demandas/amenazas que enfrenta cada entidad nacional. Las estructuras de inteligencia pretenden ser adecuadas para enfrentar las demandas/amenazas

59. **Godson, Roy**, "Intelligence Requirements for the 90's" (conferencia, versión mimeografiada, 1994). Godson es especialista en inteligencia y seguridad nacional, profesor de Gobierno en la Universidad de Georgetown, miembro del Centro Nacional de Información Estratégica (NSIC) de E.U., y coordinador del Consorcio para el Estudio de la Inteligencia.

particulares. tanto internas como externas, que enfrenta cada entidad; las cuales se derivan de su posición estratégica en el escenario mundial.

3) La lucha de los grupos al interior de la estructura gubernamental. La naturaleza y definición de los objetivos de inteligencia en gran parte esta basada en las luchas de los grupos que, al interior del aparato burocrático, se disputan las definición de la seguridad nacional y por tanto, de lo que se cree amenaza a ésta seguridad. Y,

4) Los avances tecnológicos y el proceso de modernización. Las estructuras de inteligencia, en general, recurren a la más avanzada tecnología disponible, a fin de alcanzar los objetivos de seguridad planteados. Esta tecnología, a su vez, generalmente reorienta procedimientos administrativos e incrementa el intercambio y consenso entre las personas.

Establecido lo anterior, pasaremos ahora a exponer brevemente la diferenciación de actividades que la comunidad de inteligencia de E.U. ha adoptado, a fin de alcanzar sus objetivos de seguridad nacional: recolección de información, análisis de información y elaboración de productos de inteligencia, actividades de contrainteligencia, y acciones encubiertas.

Cabe hacer un paréntesis para señalar los elementos que actualmente conforman a la comunidad de inteligencia de E.U.⁶⁰: la Agencia Central de Inteligencia (CIA)⁶¹, la

60. Véase Nye, Joseph, " Peering into the future. Intelligence estimates after the cold war" (*Foreing Affairs*, julio-agosto, 1994).

61 De acuerdo con la propia CIA, su misión es apoyar al Presidente, el Consejo de Seguridad Nacional y a todos aquellos que elaboran e instrumentan la política de seguridad nacional de E.U., mediante: proporcionar inteligencia externa precisa, sustentada, comprehensiva y a tiempo sobre asuntos relacionados con la seguridad nacional; y dirigiendo actividades de contrainteligencia, operaciones especiales y otras funciones relacionadas con la inteligencia exterior y los objetivos de seguridad nacional establecidos por el Presidente. Asimismo, la CIA se plantea como objetivos fundamentales: la producción de inteligencia que sea substancialmente importante para el manejo de crisis, la conducción de la guerra y el desarrollo de las políticas gubernamentales; la objetividad como base de la inteligencia y un compromiso profundo con el usuario respecto a la forma y tiempo en que se elaboran los productos de inteligencia. Véase *Central Intelligence Agency* en *World Wide Web*. <http://www.odci.gov/cia/information/mission.html>.

Agencia de Seguridad Nacional (National Security Agency), la Agencia de Inteligencia para la Defensa (Defence Intelligence Agency)⁶², diferentes secciones de los departamentos de Defensa, Estado, Energía y Tesoro, los servicios de inteligencia de las fuerzas armadas y el FBI. La responsabilidad de este impresionante aparato recae en el director de la CIA y también Director Central de Inteligencia (DCI), y es coordinada por el Consejo Nacional de Seguridad (National Intelligence Council), del que también funge como presidente el DCI.⁶³

3.2.1. LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.

La información que recolectan los servicios de inteligencia tiene por finalidad identificar aquellos factores que potencialmente sean generadores de conflicto interno y/o externo para la nación. O, planteado de otra forma, recolectar información que sea relevante para la formulación e instrumentación de la política gubernamental que busca respaldar los objetivos de seguridad nacional, y enfrentar las amenazas a esos objetivos.

62 La *Defense Intelligence Agency* (DIA) es una agencia diseñada para satisfacer, o asegurar la satisfacción de, los requerimientos de inteligencia militar interna y externa, que son necesarios para las operaciones de comando y combate. La DIA es la cabeza principal del componente militar de la comunidad de inteligencia de E.U. En este sentido, el Director de la DIA reporta directamente al Secretario de Defensa y al presidente del *Joint Chiefs of Staff* (CJCS), a fin de responder a los requerimientos de la seguridad y la defensa nacionales de E.U. A fin de lograr su misión, la DIA esta organizada alrededor de tres centros -el *National Military Intelligence Production Center* (NMIPC), el *National Military Intelligence Collection Center* (NMICC), y el *National Military Intelligence System Center* (NMISC); tres directorados -*Intelligence* (J2), *Policy Support* (PS), y *Administration* (DA); y además cuenta con el *Joint Military Intelligence College* (MC), encargado de proveer a los futuros miembros, de educación especializada en inteligencia militar. Véase *Defense Intelligence Agency* en *World Wide Web*, <http://www.dia.mil/public/mission/mission.html>, y http://www.dia.mil/public/combat/combat_spt.html.

63. El Senado de E.U. confirmó el 10 de mayo de 1995, por voto unánime, a John M. Deutch, de 56 años de edad, como Director Central de Inteligencia. Deutch fungía como asistente del Secretario de Defensa desde marzo de 1994, y antes fue Subsecretario de Defensa para Adquisiciones y Tecnología. Sustituyó en el puesto a James Woosley, quien se vio obligado a renunciar por el caso de contraespionaje del agente Aldrich Ames. Véase *Central Intelligence Agency* en *World Wide Web*, <http://www.odci.gov/cia/information/deutch.html>.

que parten de adversarios⁶⁴, efectivos o potenciales, de cualquier tipo. Los servicios de inteligencia pueden obtener información a través del espionaje, de diversos medios técnicos o de cualquier otra manera; existen, sin embargo, varios métodos establecidos para obtenerla:

A. Mediante la utilización de fuentes humanas (human intelligence o humint), es decir, por medio de agentes que penetran o infiltran diversos grupos y organismos.

En el caso norteamericano, en que la inteligencia opera primordialmente en el exterior, los oficiales de inteligencia, en su labor de recolección de información, pueden recibir cobertura " oficial" o " no oficial". La cobertura oficial es aquella que permite a un agente de inteligencia ostentar un carácter de diplomático o de enviado gubernamental en un país. Cabe destacar que la inteligencia de E.U., al igual que la de México, denomina *estación* al grupo de oficiales de inteligencia, bajo cobertura oficial, establecidos en una embajada; mientras que los servicios rusos la han denominado *residencia*.

El tipo de cobertura " oficial" se da en tanto que los agentes de inteligencia, para evitar ser identificados, requieren de razones creíbles para estar en determinados lugares, así como medios visibles de sostenimiento económico, y un pretexto para poder reunirse con gente que posea información relevante. La cobertura "no oficial" de los agentes de inteligencia, por otra parte, pretende que el agente aparezca como una persona común y que pueda desarrollar cualquier actividad. En este sentido, es posible que se le incorpore a organizaciones o compañías privadas en determinado país, a fin de que establezca una actividad que respalde su presencia en determinado punto.

Un ejemplo de cobertura no oficial es el del agente Eli Cohen. Judío nacido en Egipto, Cohen se trasladó a Israel en 1956 y a la edad de 32 años se ofreció como voluntario a los servicios de inteligencia israelíes. Después de ser entrenado, fue enviado por el Mossad (inteligencia externa) a Argentina en 1961, a fin de que bajo el seudónimo

64. El término *adversario* es utilizado aquí en un sentido amplio. Un adversario puede ser tanto un gobierno amigo con el cual se está negociando un tratado y que intenta maximizar sus resultados a expensas de uno, o en caso extremo, un gobierno que abiertamente representa una amenaza militar.

de Kamal Amin Taabet se hiciera pasar por hombre de negocios egipcio. Después de establecer contactos con la comunidad Siria exiliada en Argentina, Cohen se trasladó a Damasco en 1962. Respaldo por cartas de recomendación de sus "nuevos amigos" sirios de Buenos Aires, Cohen fue capaz de establecerse muy cerca de la clase gobernante de Siria. De hecho, estaba tan bien relacionado que en determinado punto fue utilizado como mensajero entre el nuevo gobierno ba'athista, de ideología secular y socialista, y el presidente de Siria en el exilio; y se pensó que podría ocupar un puesto en el gabinete sirio. Después de reportar a Israel durante tres años cuestiones políticas, militares y diplomáticas de Siria, Cohen fue arrestado por la contrainteligencia siria y fue ejecutado en mayo de 1965.⁶⁵

B. Recopilación de información mediante tecnología avanzada (technical intelligence o techint), como la fotografía aérea, de satélite o de termografía, que buscan obtener imágenes de lugares o personas poco accesibles; la interceptación de comunicaciones escritas, telefónicas, mensajes de radio, señales electromagnéticas de teléfonos celulares y computadoras, y toda aquella información que viaja a través de un cable, entre otras.

C. Mediante el uso de fuentes abiertas, de consulta pública, como la televisión; los periódicos, revistas, radio, redes de computación o la utilización de contactos diplomáticos (attaches -agregados- militares o culturales, por ejemplo). Destaca el hecho de que en la medida en que en muchos asuntos clave la información clandestina o secreta no resulta del todo útil, son las fuentes abiertas las que proveen del contexto necesario para el análisis.

3.2.2. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN Y PRODUCTOS DE INTELIGENCIA.

Sin importar la calidad de la recolección de información, esta actividad será prácticamente inútil si no existe el personal capacitado para interpretarla, a fin de que ésta pueda ser aprovechada en la formulación de cursos de acción política. En tanto que

65. Véase Shulsky, Op. cit., nota 13, p.16.

en una gran mayoría de casos la información recopilada está fragmentada, es ambigua y, por tanto, susceptible a una gran variedad de interpretaciones, es fundamental que un analista de inteligencia cuente con las "capacidades" para identificar el potencial de acción, intenciones y actividades de un determinado actor.

Para estos fines existen diversas técnicas de análisis de la información de inteligencia, algunas muy similares a las que se utilizan en las ciencias sociales, mientras que otras involucran tecnologías altamente avanzadas. Se pueden distinguir fundamentalmente dos tipos de análisis de información: (1) técnico y (2) socio-político.

1) El análisis técnico transforma datos extremadamente especializados en información útil. Ejemplo de esta actividad es el análisis de criptogramas (cryptoanalysis), que intenta romper claves y descifrar mensajes codificados y/o cifrados, transformando una serie de letras y/o números en un lenguaje conocido.

Los términos *codificar* y *cifrar* se refieren a diferentes métodos de *encriptación* de mensajes. Así, en un código, una palabra o frase que signifique una cosa, concepto o lugar, es remplazada por un grupo de dígitos o letras que encuentran significado cuando se les coteja con el manual de códigos correspondiente.⁶⁶ Por ejemplo, el mensaje "ataque el viernes" puede ser codificado encontrando el grupo de letras para "ataque" (digamos ILCR) y para "viernes" (digamos JPSG), produciendo así el mensaje codificado ILCR JPSG.

En un mensaje cifrado, por otra parte, cada letra en el mensaje original -llamado *texto puro*- es remplazada, siguiendo alguna fórmula o algoritmo, por otra letra, dando como resultado el *texto cifrado*. Por ejemplo, un mecanismo para cifrar un mensaje puede consistir en remplazar cada letra por la letra que le sigue en el alfabeto. En este cifrado extremadamente sencillo, el mensaje utilizado anteriormente sería cifrado como BUBRVF FM WJFSÑFT. Estas técnicas pueden combinarse de diversas formas, y utilizando la enorme capacidad matemática de las computadoras, es posible elaborar mensajes prácticamente indescifrables para quién no posee el código correspondiente.

66. Ibidem, pp.46-47.

Además, en el análisis técnico se incluyen el análisis de telemetría - fundamentalmente labor de la inteligencia militar, que busca transformar diversas ondas electromagnéticas en una serie coherente de datos que describan la trayectoria de un misil o el desempeño de cierto vehículo, por ejemplo; la interpretación fotográfica, que identifica y mide objetos en una fotografía de satélite, por ejemplo; y, la elaboración de bancos de datos sobre personas, grupos, organizaciones y eventos de todo tipo. Cabe destacar que en el caso de la inteligencia militar estos bancos de información deben incluir: hombres con que cuenta una determinada fuerza, el número y tipo de armas que utiliza, su estructura interna, su entrenamiento, sus medios de comunicación, quiénes son los líderes, entre otros asuntos.

En la mayoría de los casos, no obstante, el resultado del análisis técnico no es de utilidad para quien estructura un curso de acción política ni para quien toma las decisiones, sino que funge como fuente de información para otros analistas.

2) El análisis socio político se refiere a los procesos, ideas e intenciones de grupos, instituciones, facciones o individuos cuyas actividades (en el ámbito interno y externo) son de interés para la seguridad nacional. Este tipo de análisis es muy similar a aquel que se produce en el ámbito académico y/o periodístico. Las diferencias primordiales, no obstante, están en el tipo de información secreta a que tienen acceso los analistas de inteligencia y el propósito de su actividad.

El análisis estratégico de inteligencia debe enfatizar aspectos que impliquen consecuencias que enfrentaran quiénes toman las decisiones. Asimismo, los analistas de inteligencia deben proveer de respuestas en tiempos extremadamente cortos; su trabajo es inútil a menos que llegue a las manos del usuario (el Presidente o algún secretario de estado, por ejemplo) antes de que éste se haya visto forzado a actuar por las circunstancias. En contraste, los análisis académicos generalmente pueden darse el lujo de tomar tanto tiempo como crean conveniente a fin de establecer una conclusión. Además, los análisis académicos en muchos casos son elaborados de manera individual y sobre un tema elegido libremente, mientras que para el análisis de inteligencia es fundamental el trabajo en grupo, y se trabaja en función de los requerimientos de otro.

A éstas cuestiones se añade la tarea más complicada del análisis estratégico de inteligencia: elaborar productos/estimaciones de inteligencia (intelligence estimates) y construir escenarios prospectivos de las capacidades, intenciones y acciones que podría adoptar tanto el usuario como el adversario.

PRODUCTOS DE INTELIGENCIA.

El objetivo final del análisis estratégico de inteligencia es la elaboración de *productos de inteligencia*, que presenten una evaluación comprensible de la situación - basada en los datos disponibles, recopilados de diversas maneras-, para aquellos que formulan y deciden sobre opciones de cursos de acción política.⁶⁷

Por otra parte, es necesario asentar claramente que los *productos de inteligencia* no deben solamente ser un elemento descriptivo de la situación para el tomador de decisiones. Deben dar un contexto de la situación basada en antecedentes, proyectar la situación presente en el futuro y, señalarle cuales son sus oportunidades tácticas y estratégicas, así como las posibles consecuencias de diversas líneas de acción política, es decir, señalarle diversos escenarios. Para esto es indispensable un sistema de prioridades de seguridad nacional, a fin de definir la estructuración y confidencialidad de los *productos de inteligencia*, en tanto se trate de eventos en proceso, o con potencialidades de alcanzar niveles críticos de significación para la seguridad.

Después de que los escenarios probables han sido construidos y presentados, los analistas deben identificar qué factores serían necesarios para que éstas estimaciones fueran dramáticamente incorrectas; qué condiciones producirían un resultado totalmente diferente.⁶⁸ Quizá algunos se preguntaran porque perder tiempo en elaborar y analizar escenarios que muestran perspectivas con "posibilidades" mínimas de presentarse. No obstante, examinar estas "posibilidades" puede alertar a quienes toman las decisiones

67. Un excelente análisis sobre la importancia de la inteligencia en la formulación de cursos de acción política puede encontrarse en Dror, Yehezkel, *Enfrentando el futuro* (Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 1993), específicamente en los capítulos VI, VII y VIII.

68. Véase Nye, Op.cit., p.89.

sobre escenarios con bajas probabilidades de convertirse en realidad, pero con altas consecuencias en caso de llegar a ocurrir. Asimismo, este ejercicio permite establecer cómo se vería un conflicto determinado, y que eventos apuntarían hacia esa situación. Y de manera paralela, facilita que los servicios de inteligencia se mantengan atentos sobre puntos oscuros que requieren más atención.

La presentación de los *productos de inteligencia* varía enormemente de acuerdo a los procedimientos específicos de cada organismo, y a las necesidades del usuario. Pueden ir desde un reporte formal muy amplio, hasta un comentario apresurado antes de una reunión. En E.U., por ejemplo, el producto de inteligencia más ampliamente difundido es el *Diario Nacional de Inteligencia* (DNI), una especie de periódico clasificado que contiene una serie de artículos cortos sobre los temas relevantes del día anterior. El DNI es preparado por la CIA en coordinación con otras agencias de inteligencia -la Agencia de Inteligencia de Defensa, la Agencia de Seguridad Nacional y el Departamento de Inteligencia e Investigación del Departamento de Estado-, y es enviado a cientos de funcionarios gubernamentales del más alto nivel. Un reporte diario mucho más especializado y de circulación restringida es el *Resumen Diario Presidencial*. Esta diseñado para ser leído por el presidente en 10 ó 15 minutos al inicio de cada día de trabajo; no intenta resumir lo que los medios han reportado en las últimas 24 horas, sino "presentar lo que las fuentes secretas han reportado sobre el desarrollo de los principales asuntos a nivel mundial".⁶⁹

Aunque cada sociedad percibe, interpreta y reporta sus respectivos *productos de inteligencia* de distinta manera, Dror ha mencionado algunos formatos generales que pueden adoptar éstos: estimaciones a corto y largo plazo; análisis de tendencias, con hincapié en posibles cambios bruscos e interrupciones en las mismas; estudio de opciones futuras, integradas a partir de fenómenos pertinentes externos e internos; estudios de "previsión", en los que se anticipe la ocurrencia de posibles sorpresas, de acontecimientos poco probables pero de gran repercusión, principales escenarios alternativos y sucesos críticos, entre otros.⁷⁰

69. Véase Shulsky, Op. cit., p.64.

70. Véase Dror, Op.cit., p.171.

3.2.3. CONTRAINTELIGENCIA.

Casi ningún incidente puede causar un shock tan severo a un servicio de inteligencia como el hecho de averiguar que varios de sus miembros de confianza dan a conocer, a algún servicio de inteligencia extranjero, *sus secretos más secretos*; es decir, que otro servicio de inteligencia ha logrado infiltrarlo. En este sentido, y en su acepción más general, las actividades de contrainteligencia se refieren a las acciones encaminadas a la protección contra las actividades de los servicios de inteligencia de actores, grupos o naciones, que presentan una postura antagónica a los intereses nacionales. Específicamente, la contrainteligencia busca negar información y aprehender o neutralizar agentes enemigos que pretenden adquirir o comunicar información secreta.

Para negar el acceso a la información a los adversarios, se recurre a una serie de actividades que incluyen la elaboración de leyes específicas, la codificación de información, operaciones de agentes dobles y la filtración de información falsa, entre otras. Las actividades enemigas que es necesario neutralizar incluyen desde operaciones de sabotaje, la destrucción de organizaciones o personas, actividades de terrorismo, hasta la interceptación y distorsión de información y comunicaciones. Asimismo, hoy es necesario enfrentar actividades de terrorismo electrónico, que utilizan técnicas altamente especializadas; como los " agujeros negros" y los " virus", concebidos por los llamados *hackers*, que logran penetrar y tergiversar o eliminar sistemas informáticos, entre otras cuestiones. Así por ejemplo, en noviembre de 1994, en el Reino Unido, un hombre de la empresa British Telecom logró infiltrar, por medio de su computadora, el centro de inteligencia inglés; obteniendo nombres, direcciones, teléfonos y otros datos confidenciales de los agentes del MI6 y el MI5, así como números privados del Palacio Real. La información fue filtrada y retransmitida por una red de información a la que tienen acceso miles de usuarios en el Reino Unido.

Entre las medidas de contrainteligencia que llevan a cabo los servicios de inteligencia se distinguen las operaciones denominadas *de engaño* (*deception operations*), que deliberadamente proveen de información falsa o tergiversada a los agentes enemigos, a fin de que lleguen a conclusiones erróneas en el análisis. De manera paralela, la

contrainteligencia debe asegurar que las propias actividades de recolección y análisis de información no se vean afectadas por operaciones de engaño de otros servicios de inteligencia. Un caso de contrainteligencia de enormes repercusiones y que recientemente fue descubierto es el del agente doble Aldrich Ames, de la CIA, quien durante nueve años trabajó para la KGB. Según información del FBI, fue en México, al principio de los 80's, que Ames entró en contacto con la inteligencia soviética, a través del agente de la KGB destacado aquí, de nombre Igor Shurygin, quien tenía amistad con la entonces agregada cultural de la embajada de Colombia en México, y futura esposa de Ames (se casaron en 1984), Rosario Casas.⁷¹

En suma, en tanto que una de las características más evidentes de los organismos de inteligencia es la discreción con que deben realizar sus actividades, muchos de sus mecanismos de operación, como el uso de agentes secretos (undercover agents), estrictos códigos de acceso a la información y acciones encubiertas, pretenden crear las condiciones necesarias para lograr este objetivo de confidencialidad.

3.2.4. ACCIONES ENCUBIERTAS.

La definición de este tipo de acciones es un tema sumamente controvertido, en tanto que se les asocia con una " guerra sucia", clandestina, y otro tipo de actividades generalmente percibidas como incompatibles con una sociedad abierta y democrática.⁷² En tanto las acciones encubiertas (covert actions) buscan influenciar eventos políticos directamente, este tipo de actividades entran de lleno en el plano operativo, por lo que muchos organismos de inteligencia las consideran competencia específica del aparato militar y/o policiaco.

71. Véase *Excelsior*, febrero 22 de 1995. Hoy, Ames cumple una pena de cadena perpetua en una prisión federal de E.U.

72. De acuerdo con el especialista en inteligencia estadounidense Roy Godson, el término acciones encubiertas es uno que difícilmente encuentra similitudes en otros estados, lo cual no implica que éstos no hagan uso de operaciones secretas; el punto es que no hacen ninguna distinción entre "acciones encubiertas" y "acciones abiertas". Véase **Godson, Roy**, *Covert Action In The 1990s* (Consortium for the Study of Intelligence, Washington, 1993), p.5.

Debido al secreto con el que actúan los servicios de inteligencia, estos organismos son vistos como las estructuras ideales para efectuar este tipo operaciones encubiertas. Pero como involucran acciones a fin de instrumentar la política de seguridad, interna o externa, más que el proporcionar información estratégica para la seguridad nacional, está a debate la pertinencia de que la inteligencia realice este tipo de acciones clandestinas, descritas también como operaciones especiales. No obstante, es indudable la utilidad que pueden presentar estas operaciones en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado o el tráfico de armas.

En términos de intensidad, este tipo de acciones pueden abarcar: la persuasión o propaganda; el apoyo a los servicios de inteligencia locales; el uso de la información y la desinformación, para influenciar a una sociedad; la elaboración de documentos falsos o filtraciones premeditadas de información; acciones de apoyo a determinadas fuerzas políticas; la alteración de eventos políticos por medios violentos, como los golpes de Estado o el suministro de armas para apoyar "guerras de liberación nacional"; acciones paramilitares; actos específicos de destrucción, incluso de vidas humanas, entre otras cuestiones.

Oficial y públicamente, en E.U. las acciones encubiertas están definidas en el *Acta de Autorización de Inteligencia de E.U. de 1991*, como "una actividad o actividades del gobierno para influenciar políticamente, económicamente o militarmente condiciones en el exterior, en las que se pretende que la responsabilidad del gobierno de E.U. no sea aparente o públicamente conocida".⁷³ Es decir, las acciones encubiertas como un instrumento de política estatal diseñado para lograr, o asistir el alcance de, objetivos específicos de seguridad nacional en el ámbito externo. Otra visión, sin embargo, ve a las acciones encubiertas como sustituto de la política cuando los medios diplomáticos ya no funcionan, y cuando una acción militar es extremadamente costosa políticamente hablando.

En E.U. el apogeo en la utilización de las actividades encubiertas comenzó a finales de la década de los 40's, siendo en Europa occidental donde encontró sus

73. El texto del Acta de Autorización de Inteligencia de 1991 aparece como Apéndice I en Godson, 1993.

principales manifestaciones. Los objetivos eran relativamente claros: se proponía contener la influencia soviética en Europa occidental. Para este fin, se utilizó el *Plan Marshall* y actividades de propaganda y asistencia militar por medio de la OTAN, entre otras acciones.⁷⁴ Algunos de los operativos encubiertos realizados por los E.U., en los últimos años, que pueden destacarse son: los golpes de Estado en Irán en 1953 y Guatemala 1954; Bahía de Cochinos en Cuba y los intentos de asesinar a Fidel Castro; los intentos de desplazar a Allende en Chile; el asunto Irán-Contras; el apoyo junto con la Iglesia Católica a *Solidaridad* en Polonia, y las transmisiones de *Radio-Libertad Europa* a toda Europa del este.

No obstante, las acciones encubiertas no son nada más ejecutadas por los gobiernos, también actores no gubernamentales, como corporaciones multinacionales, movimientos religiosos y organizaciones criminales, recurren a ellas a fin de alcanzar diversos objetivos. Las técnicas utilizadas varían enormemente, pero tienen la característica general del anonimato, en tanto que la responsabilidad sobre estas debe permanecer totalmente desconocida. Sus manifestaciones más espectaculares son aquellas que, por ejemplo, se desarrollan para desplazar a un determinado gobierno promoviendo un golpe de Estado, una revolución o el asesinato del líder.

A fin de cuentas, el término de actividades encubiertas (*covert actions*) se refiere a actividades dirigidas por el gobierno o cualquier otro actor, que son realizadas de una manera secreta o encubierta. Lo que se entiende por "secreto", sin embargo, varía de acuerdo a las circunstancias histórico-políticas específicas que enfrenta cada nación.

En resumen, podemos ver que el papel que desempeña la inteligencia es estratégico a fin de aportar al gobierno un conocimiento: de la situación nacional e internacional, de las características e intensidad de las manifestaciones y efectos de aquellos fenómenos que ponen en riesgo la seguridad de la nación, y de los escenarios a futuro. En este sentido es que Yehezkel Dror, en un intento por explicar las implicaciones de la inteligencia sobre la formulación de cursos de acción política, ha recomendado sustituir el término "inteligencia" por el de "diagnóstico".

74. Véase Godson. *Ibidem.*, pp.2-14.

Por otra parte, la naturaleza misma de las actividades de inteligencia requiere que estas actúen de manera coordinada, a fin de producir resultados útiles para la seguridad de la nación. Es imposible concebir un sistema de recolección y de análisis de información de inteligencia efectivos, sin una correcta y eficaz dirección sobre los requerimientos de inteligencia que deben ser cubiertos. Por su parte, las actividades de contrainteligencia son indispensables a fin de proteger a los agentes, y evitar que sean descubiertos o eliminados durante el proceso de recolección por la contrainteligencia del adversario. Asimismo, un programa exitoso de acciones encubiertas solo será posible si está respaldado por un eficiente sistema de recolección, análisis y contrainteligencia.

Consideramos que la revisión de las actividades y mecanismos de operación en uno de los sistemas de inteligencia más importantes e influyentes del mundo nos permite obtener un parámetro, o punto de partida, para interpretar el nivel de desarrollo de las capacidades de los servicios de inteligencia de nuestro país. Nos da una idea más clara de lo que hace la inteligencia y de cómo lo hace; y nos permite mejorar el entendimiento de las posibles contribuciones y límites de la inteligencia en el ejercicio de gobierno. Tal vez las categorías y términos utilizados por la inteligencia de E.U. referidos aquí, varían enormemente en otros países, e incluso las mismas acciones pueden tener fines distintos, pero creemos que la esencia de las actividades es la misma.

Concretando, proponemos que la identificación de la estructura y mecanismos de operación de los servicios de inteligencia en otras naciones, pero principalmente en aquellas con sistemas políticos considerados como democracias consolidadas, permitirá establecer márgenes para identificar y delimitar las condiciones de operación, organización, y evaluación que requieren los servicios de inteligencia en México.

4.

REDEFINIENDO LA MISIÓN DE LA INTELIGENCIA. LAS NUEVAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD NACIONAL.

La difícil situación socio-económica a la que día con día se enfrentan millones de personas en todo el mundo, seguramente continuará cobijando y generando manifestaciones violentas de todo tipo. Cabe preguntarse, ¿cómo es posible cuantificar cuanta gente, en todo el mundo, alcanzará en los próximos años el punto de quiebra en el que la violencia es vista como la única alternativa para promover e intentar satisfacer sus demandas?, y ¿cómo predecir si estas manifestaciones violentas optarán por actuar de manera conjunta?

Como algunos han afirmado, el largo periodo de estabilidad de la guerra fría (con todos los riesgos que implicó) fue, históricamente hablando, inusual. Hoy, la inestabilidad regional, e incluso la ingobernabilidad mundial, están más cerca de lo que ha sido la norma histórica. La interdependencia entre estados y regiones, tecnologías y sistemas económicos, pueblos y culturas, por un parte; y la escasez de recursos de todo tipo, la sobrepoblación, el rompimiento crítico de la estabilidad, la ley y el orden, por la otra; son fenómenos que ya moldean el mundo en el que viviremos en la próxima década. Los problemas del futuro ya no puede seguir siendo ignorados; son parte del presente, por lo que es indispensable que los servicios de inteligencia desarrollen la capacidad de adoptar una perspectiva de largo plazo, a fin de no toparnos con sorpresas que vulneren de manera violenta la seguridad y el desarrollo nacional, o por lo menos, para poder enfrentar cuestiones como el terrorismo internacional, el narcotráfico y fundamentalismos de todo tipo, de manera oportuna y efectiva.

Ante la situación actual no son pocos los que plantean un sin fin de escenarios catastróficos, a fin de cuenta posibles, para el futuro humano. Vivimos en un mundo en donde muchos de los conflictos que antes podrían verse como particulares y aislados,

desencadenan intensos efectos secundarios en otros países, independientemente de su posición geoestratégica. Consideramos que un claro ejemplo de esta situación es la velocidad con la que aumenta la población mundial. Los 5,500 millones de habitantes que habitan el planeta están añadiendo anualmente otros 95 millones de personas a esta cifra; es decir que aumentamos en casi mil millones de personas por década. La Organización Mundial de la Salud y el Fondo de Población de la O.N.U. calculan que en el año 2025 vivirán casi 9,000 millones de personas en la Tierra, y entre 10,000 y 14,000 millones en el 2050. Y por si esto no fuera suficiente para incrementar el desequilibrio mundial, se prevé que el 95% del crecimiento poblacional tendrá lugar en los sitios actualmente más poblados: India, China, América Central y África. Las implicaciones de esta tendencia en el consumo, la producción, los mercados, la educación, el medio ambiente, la guerra y la seguridad son enormes y ominosas.⁷⁵

Es de destacar, por otra parte, que los fenómenos abordados -el terrorismo internacional, el narcotráfico y los fundamentalismos de todo tipo-, que afectan a la seguridad nacional y orientan los objetivos de los servicios de inteligencia, evidentemente son muchísimo más complejos de como aquí se les expone. Este es solamente un intento de establecer algunas líneas generales de reflexión sobre temas que son enormemente imprevisibles e inestables, que rebasan la estrecha delimitación de la seguridad interna o externa, y que al parecer trágicamente continuarán acompañándonos por varias décadas.

4.1. EL TERRORISMO INTERNACIONAL.

En la última década hemos presenciado la ominosa intensificación de actos terroristas en todo el mundo. Los bombazos, secuestros, asesinatos y atentados perpetrados por grupos que responden a una enorme diversidad de intereses, orígenes, objetivos y respaldos, son materia alarmantemente común. Encontramos reivindicaciones sociales, políticas -tanto de derecha como de izquierda-, nacionalistas, independentistas,

75. Datos tomados de Kennedy, Paul, " El desafío del siglo XXI", en *El País*, agosto 5 de 1994.

religiosas, raciales, económicas, ecologistas o de género, y un sin fin de combinaciones entre éstas.

Efectivamente el terrorismo es un instrumento muy antiguo de cambio y disrupción del que casi ninguna parte del mundo ha escapado, en algún momento de la historia, pero ¿cómo interpretar el impacto de un acto terrorista?

4.1.1. LOS EFECTOS DEL TERRORISMO.

Entendamos que el blanco de un acto terrorista no es la víctima en sí, sino la opinión pública en general. "El terrorismo -dice Joseph Conley, agente del FBI especializado en el manejo de actividades terroristas- es evaluado no tanto por el cúmulo de violencia que genera, sino por cómo esa violencia es interpretada" por la sociedad.⁷⁶ Así, a mayor difusión del sentimiento de terror, de indefensión y vulnerabilidad en la sociedad, mayor el logro de los objetivos políticos de los actos terroristas. El investigador español en psiquiatría Francisco Alonso-Fernández, ha señalado acertadamente que la publicidad es el fin de todo acto terrorista: "matar a uno para aterrorizar a diez mil".⁷⁷ En este sentido, la característica esencial de todo acto terrorista contemporáneo es la inmediata atención de los medios masivos de comunicación, a fin de causar ese efecto intimidatorio que busca el terrorista y provocar la "alarma social" nacional y/o internacional.

En algunos casos el resultado de esta intimidación llega incluso a ser política y socialmente paralizante; incapacitando toda posibilidad de respuesta efectiva. Por ejemplo, la explosión en Oklahoma, E.U., en abril de 1995, perpetrada por grupos de derecha ligados con el ejército, es muestra de las consecuencias políticas y sociales del terrorismo. Por un parte, a raíz de este incidente y sumándose a la incertidumbre generada por del fin de la guerra fría, la comunidad de inteligencia de ese país atraviesa

76. Conley, Joseph, " International Terrorism. Research Issues and Public Policy", en *International Terrorism: policy implications* (The University of Illinois at Chicago, Chicago, 1991).

77 Alonso-Fernández, Francisco, *Psicología del Terrorismo* (Masson-Salvat, Barcelona, 1994).

por un periodo de serios cuestionamientos a su capacidad de análisis, a sus procedimientos y a su misma razón de ser. Se ha producido un fenómeno que implica el trastocamiento de los presupuestos bajo los que la inteligencia procesaba y analizaba las amenazas a la seguridad nacional de E.U. Asimismo, consideramos que el terrorismo en ese país refleja la descomposición interna de una sociedad democráticamente consolidada; obligando al replanteamiento del papel de la democracia y de sus logros para la resolución de conflictos al interior de los Estados. Obliga también a una revisión del discurso estratégico internacional de E.U.: ¿con qué argumentos se pretende garantizar la seguridad internacional cuando no es posible mantener la seguridad interna?

El perfil de un terrorista, por otra parte, parece ser el de un sujeto joven; menor de los treinta años; factiblemente masculino y casi siempre soltero; que se adhiere a una ideología justificadora del uso de la violencia; que mantiene una relación con personas "que ya dieron el paso"; así como con "aspiraciones narcisistas" de reconocimiento y prestigio personal. Se ha señalado que el elemento que marca la diferencia entre un acto criminal y uno terrorista "es la convicción de que sus acciones no son solo criminales, sino que, por ser necesarias, son morales", así el terrorista reiterará interminablemente las causas que justifican el uso de la violencia⁷⁸; cada grupo insiste en que su propósito es correcto y justo, y que es la violencia del otro lo que justifica la propia.

No obstante, la precisión conceptual que se pueda hacer entre un acto terrorista, revolucionario o de violencia política, en la práctica, tal distinción es extremadamente endeble. Por ejemplo, la definición utilizada por el Acta Británica para Prevención del Terrorismo, de 1967, simplemente señalaba que el terrorismo es el uso de la violencia para fines políticos e incluye colocar a cualquier segmento de la población en estado de miedo. Asimismo, recientemente se ha definido el terrorismo como cualquier acto de violencia, dirigido hacia personas no-combatientes, que es realizado por un grupo organizado que ha racionalizado ese comportamiento con argumentos políticos y/o religiosos.⁷⁹ En una definición limitada, el terrorismo es sinónimo de todas las formas de

78. *Ibidem.*

79. Véase Ali, Sheikh R. "Terrorism in the Middle East", en *International Terrorism: policy implications*, p.50.

violencia o violencia rebelde ilegal. Y en este contexto, personas como Miguel Hidalgo, Vicente Guerrero o Emiliano Zapata serían descritos como terroristas.

En la medida en que causas sumamente loables pueden ser alcanzadas por actos de tipo terrorista, es difícil describir a un grupo como terrorista cuando uno simpatiza con su causa. Es a fin de evitar esta serie de problemas que los analistas y académicos generalmente han aceptado definir a un grupo terrorista en virtud de los medios de acción que utiliza y no de sus fines.

Indudablemente es necesario señalar un aspecto del terrorismo que la mayoría de los estudiosos, principalmente aquellos muy ligados con el aparato estatal, pasan por alto: el terrorismo de Estado. El Estado represor, que controla a la población, que acalla a la oposición, que intimida y elimina a sus oponentes políticos, es la forma más antigua de terrorismo y es la más crónica, brutal y despiadada que se conoce. Un breve inventario de sus manifestaciones incluye el genocidio, la esclavitud, los campos de concentración, el destierro, los bombardeos aéreos, la brutalidad policiaca, la tortura, los escuadrones de la muerte y la introducción y uso de las armas nucleares.⁸⁰

4.1.2. EL TERRORISMO EN RETROSPECTIVA.

La palabra terror, ligada a cierto tipo de fenómenos político-sociales, se generaliza a partir del régimen de terror que encabezara Robespierre en Francia (1795). Por este motivo, en una primera acepción la palabra terror estuvo ligada a un cierto tipo de comportamiento gubernamental.⁸¹

La ausencia de una "buena historia" del terrorismo, sin embargo, se refleja en la afirmación de algunos académicos de que el terrorismo se genera en la década de los sesentas; mientras que otras visiones reconocen que el terror moderno es heredero de las acciones del grupo ruso Narodnaya Voyla, que a finales del siglo XIX intentaba destruir el sistema político ruso, asesinando a sus principales dirigentes. No obstante, poca atención se ha puesto a las expresiones de terror sagrado ligadas fuertemente a

80. *Ibíd.*

81. Véase Rapoport, David C., "Terrorism", en *Encyclopedia of Government and Politics, Volum. 2* (Routledge, Great Britain, 1992), pp.1061-1063.

manifestaciones religiosas, como los Asesinos (Islam) durante los siglos XI al XIII, los Zealots (judíos) en el siglo I, que emplearon el terror en contra del imperio romano, y los Thugs (hindúes) del siglo XIII al XIX.⁸²

En el presente siglo, con el resurgimiento de los estados totalitarios, en la década de los treinta, el terrorismo fue nuevamente referido a las prácticas estatales. Pero para 1950 el término fue identificado casi exclusivamente con grupos rebeldes, principalmente con tendencias políticas de izquierda. En nuestros días, el término "terrorismo internacional" muestra una transformación fundamental de esta actividad. Grupos como la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) -creada en 1964 para resistir la ocupación israelí-, o el Ejército Rojo Japonés, como parte de su estrategia de acción, fueron los primeros -1970's- que de manera frecuente efectuaron actividades en un continente distinto al propio, atacando objetivos de significación internacional. Paralelamente, durante la década de los setentas y ochentas, inician actividades importantes grupos anti comunistas o anti rebeldes, como los escuadrones de la muerte en El Salvador o los GAL en España, patrocinados por los gobiernos respectivos.

Se ha señalado que en los años noventa Sudán se ha convertido en el nuevo refugio para la élite del terrorismo árabe musulmán.⁸³ Desde el golpe de Estado militar-islamista de 1989, los servicios de inteligencia occidentales calculan que se han creado una docena de campos de reunión y de entrenamiento en ese país. Se cree que estos campos acogen a Abu Nidal, a la Yihad egipcia, al Hamás palestino, al antiisraelí Hezbollah libanés y a movimientos islámicos fundamentalistas como el Ennada tunecino o el Frente Islámico de Salvación argelino.

En los albores del siglo XXI, ha comenzado a nacer otra vertiente del terrorismo: el terrorismo informático o electrónico. Por ejemplo, hoy es posible encontrar el llamado "virus crucero", un arma inteligente, específicamente diseñada para capturar una contraseña concreta de ingreso a un sistema de computo y robar o destruir información previamente definida. "Es en programación informática el equivalente del misil crucero

82. **Rapoport**, *Ibíd.*

83. Véase " Los poderes planetarios. La justicia contra el crimen" (*La Jornada-World Media*, junio 6 de 1994).

inteligente".⁸⁴ Paralelamente, ya existen programas de computación para auxiliar a las autoridades en la localización de grupos terroristas y de narcotraficantes. Un grupo dotado de dicho equipo puede ser capaz de pedir a la computadora que señale todos los lugares frecuentados por seis o más personas seleccionadas, grupos de vehículos y teléfonos, que de otra manera pasarían inadvertidas. El sistema es capaz de cruzar la información obtenida con datos sobre ventas de armas en todo el mundo (compradores, vendedores, artículos, fechas y cantidades). Sin embargo, los grupos terroristas han creado dispositivos de información interna altamente sofisticados como el que utiliza la ETA, bautizado en euskera como *sarea* (red).

En suma, sin importar el tipo de terrorismo que enfrentemos en el próximo siglo, esta claro que la lucha antiterrorista del futuro requerirá, cada vez más, de información extremadamente precisa, así como novedosas innovaciones tecnológicas para obtenerla.

4.2. EL NARCOTRAFICO.

La percepción del tráfico de drogas como asunto de seguridad nacional y, por tanto, como misión de los servicios de inteligencia ocuparse de él, se ha incrementando en tanto que los narcotraficantes ya están capacitados para infiltrar todos los niveles del Estado -justicia, ejército, policía, congresos-, constituyendo un desafío cotidiano para gran parte de los gobiernos del mundo. Parfraseando a Cathryn Thorup⁸⁵, en el punto en que un presidente afirma que el narcotráfico es un asunto de seguridad nacional, no se refiere a su impacto social: la drogadicción -o por lo menos no prioritariamente-, sino a la enorme capacidad de los narcotraficantes para controlar partes, o la totalidad, del aparato estatal, y por tanto a la incapacidad de su administración de gobernar de manera eficaz.

84. Toffler, Alvin y Heidi, *Las Guerras del Futuro. La supervivencia en el alba del siglo XXI* (Edit. Plaza y Janes, Barcelona, 1994), p.214.

85. Véase Thorup, Cathryn L., " La Formulación de la Agenda de Seguridad Nacional para la Década de los Noventa: El Dilema de la Redefinición", en Aguayo y Bagley, Op.cit., p.102.

Es en este contexto que los gobiernos se han visto obligados a instrumentar una serie de políticas y operativos, para neutralizar o eliminar el poder de los narcotraficantes. Los operativos en contra de esta actividad ilícita comprenden desde la erradicación de cultivos de amapola, coca y marihuana; el decomiso y destrucción de cargamentos; el desmantelamiento de laboratorios; el arresto de personas vinculadas al narcotráfico; la elaboración de leyes para impedir o dificultar el lavado de dinero, hasta campañas para disminuir el uso de drogas. Cabe destacar que, en tanto en muchos países la lucha contra el narcotráfico se ha convertido en una prioridad de seguridad nacional, el ejército participa abiertamente en acciones que pretenden su erradicación.

En respuesta a las acciones gubernamentales, la violencia de los grupos de narcotraficantes se ha convertido ya en un problema mundial. Estos perpetran ataques directos a la estructura estatal y a la sociedad en conjunto, asesinando magistrados, candidatos a la presidencia, procuradores de justicia, políticos, ciudadanos. Además, es ya algo común que las bandas de narcotraficantes generalmente se encuentren mejor armadas que la policía, y que el cinismo con el que desprecian el poder de las autoridades nacionales carezca de límites. Esta violencia trata, además, de demostrar su poderío y amedrentar a la sociedad civil en aras de continuar gozando de una impunidad comprada. En este sentido, el narcoterrorismo o terrorismo practicado por los narcos es la violencia que utilizan para eliminar a sus competidores, a los que intentan obstruir sus actividades y a todos aquellos que atentan contra la estabilidad y seguridad de los empresarios del tráfico de drogas. En esta actividad no se practica una competencia de precios, sino la lucha armada por el control del mercado.

En otra visión, mucho más completa y precisa, el narcoterrorismo se refiere al uso de presiones extremas y violencia, por parte de los productores y distribuidores de narcóticos, para forzar a un gobierno a que modifique su política respecto a eliminar la venta y uso de drogas. Esta violencia o intentos de intimidación, puede abarcar desde el soborno o la amenaza a policías y magistrados, hasta el intento por desplazar o eliminar a un determinado gobierno cuya política es contraria a sus intereses.

El dinero corrompe y compra poder. Una de las consecuencias más graves del tráfico de drogas es que las grandes sumas de dinero que produce han llegado a

convencer a gobiernos, partidos políticos, grupos terroristas, y todo tipo de organismos y personas, a involucrarse en esta actividad a fin de financiar sus respectivas actividades. Se calcula que las ganancias anuales del narcotráfico ascienden a los quinientos mil millones de dólares, de los cuales, doscientos corresponden a los carteles colombianos. Como un ejemplo de las multimillonarias ganancias que se desprenden de esta actividad, basta comparar algunos de los precios en México de los cultivos de granos básicos con los de drogas. Mientras que los precios por tonelada de granos básicos durante 1994 fueron: maíz blanco N\$ 600; frijol N\$ 1600; trigo N\$ 600; en algunos estados del país, durante el mismo período, los precios de la tonelada de marihuana (en dólares) fueron: Guerrero 100,000; Tamaulipas 320,000; Chihuahua 600,000; Sonora y Baja California 900,000. Y los precios de un kilogramo de cocaína (en dólares) fueron: Chihuahua y Sonora 10,000; Baja California 11,000; y Tamaulipas 14,000.⁸⁶

Paralelamente, con el crecimiento del poder económico aumenta también el tráfico de armas y las asociaciones estratégicas de los carteles internacionales del narcotráfico. Hoy, los narcotraficantes, así como los grupos de terroristas, recorren todo el mundo con su aparato de *fax*, su *lap-top*, su *scanner* y su teléfono celular, como cualquier empresario, negociando en las principales capitales de la droga. Estas ciudades son aquellas que poseen una infraestructura económica y organización criminal capaz de comerciar internacionalmente, crear mercados al pormayor, distribuir la droga y lavar dinero. Destacan Cali, Medellín, Los Ángeles, Chicago, Nueva York y Miami, en América; Nápoles y Palermo, en Europa; Moscú, en Europa del este; y, Hong Kong y Singapur, en Asia.⁸⁷

Un ejemplo del carácter de empresa multinacional que han adquirido las organizaciones de traficantes de narcóticos lo proporciona el denominado cartel de Cali. Según la Drug Enforcement Agency (DEA), el principal consumidor de cocaína en el mundo, los Estados Unidos, recibe anualmente entre 700 y 800 toneladas producidas por

86. Información tomada de *El Financiero*, agosto 7, 1994, proporcionada por Procampo y la Procuraduría General de la República.

87. Véase " Los poderes planetarios. La justicia contra el crimen", *La Jornada-World Media*, junio 6 de 1994.

esa organización.⁸⁸ Esta multinacional, junto con el cartel de Medellín abastecen al 80% de los cocainómanos de E.U.. -el resto lo proporcionan Bolivia y Perú- y al 70% de los de Europa. Mientras que en el otro extremo del mundo, a raíz del colapso de la Unión Soviética y la guerra en Bosnia, la ruta de los Balcanes ha vuelto a convertirse en la vía más importante de heroína hacia Europa Occidental.⁸⁹ Por esta ruta llega a Europa alrededor del 80% de la producción de Irán, Afganistán, Pakistán, Líbano y Turquía, pasando por Grecia, Bulgaria, Hungría y la ex Yugoslavia.

4.2.1. NARCO-ESTADOS.

Actualmente se reconoce que el narcotráfico es ya un Estado dentro del Estado en varios países del mundo. Pero, ¿cómo ha sido el tránsito “ de simples bandas de criminales, a esta ominosa presencia capaz de hacer patente su insubordinación armada contra el Estado” ?⁹⁰ En Colombia, los carteles de Medellín y Cali han hecho de ese país el mayor productor de cocaína del mundo y el primer narco-estado, inyectando cada año a su economía alrededor de mil millones de dólares.

Hay quienes señalan que la batalla contra el narcotráfico es una batalla perdida, en tanto que siempre habrá gente dispuesta a correr todos los riesgos por los grandes beneficios económicos que puede acarrear, por lo que se ha sugerido en diversos foros la legalización de esta actividad a fin de bajar las ganancias económicas de manera radical. Paralelamente, los gobiernos y las sociedades de diversas partes del mundo, sostienen que el uso de las drogas ha alcanzado tal magnitud que empieza a influir sobre la fortaleza de la sociedad, sus valores y sobre la posibilidad de contar con generaciones productivas en un futuro cercano.

En este escenario el fenómeno en que el control de la totalidad de las actividades de un Estado progresivamente pasa a manos de los narcotráfico ha sido denominado

88. Información tomada de *El Financiero*, octubre 4, 1994.

89. Véase “ Los poderes planetarios...” *Ibidem*.

90. Valle, Eduardo. “ El Narcopoder”, en el suplemento *Enfoque*, número 45, del diario *Reforma*, octubre 16, 1994.

como *colombianización*. Este proceso, en líneas muy generales, se puede describir de la siguiente manera⁹¹:

1. Mientras que el Estado minimiza las actividades del narcotráfico, este corrompe a través del soborno a autoridades menores y policías locales. Asimismo, los narcos se convierten en beneficiarios de las comunidades en las que operan, mediante la construcción de todo de tipo de obras y de dar ayuda, en general, a la población.

2. Los recursos obtenidos por el narcotráfico han aumentado a tal nivel que son ya base importante de la economía nacional, a través del lavado de dinero. El turismo, las corporaciones financieras, los bienes raíces, la construcción, entre otras actividades económicas son beneficiadas con la afluencia de recursos de la industria de las drogas.

3. Los narcotraficantes -asociados ya plenamente con el tráfico de armas- aumentan su influencia sobre los órganos de seguridad pública, así como en los altos niveles de la administración pública y la política nacional. Los narcos están en posibilidad de penetrar, interferir y obstruir la acción de los cuerpos encargados de combatirlos, asegurando a sus acciones un alto grado de impunidad.

El problema sin duda es sumamente complicado y requiere discusiones de fondo, tanto a nivel nacional como internacional. Creemos que las expectativas de imponer derrotas definitivas al narcotráfico parece inviable únicamente atacando la producción y la comercialización. En tanto no se ataque el consumo y las condiciones sociales que alientan esta actividad, toda acción se verá, tarde o temprano, rebasada.

4.3. FUNDAMENTALISMOS ÉTNICOS Y RELIGIOSOS.

El odio, la violencia y el hambre se extienden con terrible rapidez y catastróficas consecuencias para la seguridad internacional. Algunos ejemplos recientes los podemos ver en Bosnia y su limpieza étnica. En Somalia y el hambre creada por la guerra de

91. Con información de *El Financiero*, agosto 7, 1994.

clanes. En Nagorno-Karabaj, Azerbaiján, donde armenios cristianos y azeríes musulmanes luchan por un territorio. En Chechenia que lucha con Rusia por su nacionalidad. En Japón y el extremismo de las sectas religiosas. En las milicias de E.U. en conflicto con la autoridad federal. En la nueva carrera armamentista y el descontrol de la armas nucleares en la Comunidad de Estados Independientes.

A mediados de 1994, Daniel Bell señalaba un dato aterrador: existían cuando menos 48 centros distintos de disturbios multitudinarios en todo el planeta, y de las naciones en donde se preparaban conflictos, 22 están en África, al sur del Sahara y también en África del norte; todos estos conflictos, religiosos, tribales y étnicos.⁹² Al parecer, en la actualidad hay en el mundo tres zonas que ya presentan, o están en potencial de presentar, elementos de radicalismos religiosos étnicos y nacionalistas que pueden influir en la inestabilidad global: en Palestina la lucha árabe-israelí; en Bosnia el afán serbio de la limpieza étnica; y, en Asia central, la lucha por territorios de las repúblicas ex soviéticas, algunas de las cuales cuentan con armamento nuclear.

Es necesario señalar que la confusión respecto al concepto de fundamentalismo como inevitablemente ligado al Islam, procede en gran medida del ampliamente difundido vocablo fundamentalismo-islámico. En verdad éstas cuestiones conciernen a diferentes fenómenos. Gran parte del Islam no es fundamentalista, y las naciones con mayores poblaciones musulmanas, Indonesia y Turquía, son seculares. El fundamentalismo es un sistema de creencias dentro de muchos movimientos sociales y que va mucho más allá de la expresión religiosa, no obstante que este pueda ser la más significativa. Por ejemplo, la derecha religiosa cristiana es intensamente fundamentalista, y alberga movimientos de corte neonazi que promueven la supremacía blanca (entre las consignas de éstos grupos pueden verse enunciados como "mi raza es mi nación, mi única nación es mi raza"); y también existen grupos judíos fundamentalistas, y en Japón hay cientos de religiones nuevas que también poseen este carácter.

El fundamentalismo islámico contemporáneo, sin embargo, surge en Irán, en 1979, con el ayatola Jomeini. Al llegar al poder, Jomeini desmanteló el Estado secular y

92. Véase Bell, Daniel, "Las Naciones Unidas y el Derrumbe del Orden Mundial", *Vuelta*, no. 214, septiembre de 1994, p.59.

creo "la primera nación que en el siglo XX creó un Estado cabalmente teocrático".⁹³ Todas las medidas eran sometidas a la aprobación o al veto de un Consejo de Guardianes elegido por el clero; fueron proscritos el alcohol y el juego, los centros nocturnos, las películas pornográficas y el baño mixto, las cámaras de video y las antenas parabólicas. Hombres y mujeres sometidos a un feroz bombardeo ideológico, han sido separados en cuanto a ocupaciones y lugares de trabajo.

En este contexto, el fundamentalismo religioso es una afirmación de creencia en las escrituras sagradas -la Biblia en el cristianismo, el Corán en el Islam- a fin de reafirmar formas tradicionales de relación. Pero en el momento en que este fundamentalismo asume una forma intensamente política, con frecuencia se torna asimismo intolerante hacia otras religiones y es antidemocrático.⁹⁴ Para ser eficaz, el nacionalismo debe definir un enemigo externo para unificar a la sociedad. Por ejemplo, el mayor grupo religioso fundamentalista del mundo es el hindú, y es muy combativo quemando mezquitas para rechazar el fundamentalismo musulmán dentro de la India.

Creemos que la lucha por la hegemonía religiosa en las próximas décadas puede presentar escenarios particularmente violentos para todo el planeta. Actualmente el Islam es una de la más grandes fes religiosas del mundo, con unos 1200 millones de miembros; mientras que el catolicismo cuenta con cerca de 900 millones, los protestantes con 400 millones y los anglicatos con 70 millones de personas. El Islam es la principal religión en una buena parte de Asia (sin contar China y Japón), predominantemente en Indonesia, Malasia, Paquistán y Bangladesh. Es la religión de la mayor parte de Asia central. Domina en el Norte de África y vastas porciones de la región central, y predomina en Turquía y parte del sur de Europa, junto al Mediterráneo, incluyendo Bulgaria, Bosnia, Macedonia y Azerbaiján.⁹⁵

93. Véase Bell, Daniel, "El Fundamentalismo Islámico: ¿cuán grave es la amenaza?", en *Vuelta*, no. 213, agosto de 1994, p.16.

94. Bell, *Ibidem*, p.17.

95. Cifras tomadas de Bell, Daniel, "El fundamentalismo Islámico: ¿cuán grave es la amenaza?"; y Elmandjra, Madhi, "Diversidad cultural: clave para la supervivencia en el mundo", ponencia presentada en el *Primer Congreso Mexicano Sobre Prospectiva*, llevado a cabo del 26 al 27 de septiembre de 1994 en la Cd. de México. Elmandjra es catedrático de la Universidad Mohamed V, en Rabat, Marruecos. Por otra parte, resalta

Por otra parte, las amenazas nucleares ligadas al fundamentalismo religioso, político y étnico son enormes. Un ejemplo lo representa Argelia, uno de los países más extensos del mundo y que mantiene una influencia determinante en el norte de África. Posee un reactor nuclear, construido en secreto con ayuda de China, que produce plutonio de calidad militar. Si Argelia se volviera fundamentalista, podría "infectar" a estados seculares y socialistas islámicos adyacentes, como Egipto, Túnez, Libia, Siria, Irak, en un "arcoiris" que abarca el Mediterráneo, amenazando a Marruecos en un extremo y a Turquía en otro.⁹⁶

Entre los movimientos sociales que hoy dejan sentir su presencia y que creemos deben ser atención de los servicios de inteligencia, están los grupos de ciudadanos armados que cuestionan abiertamente la autoridad y legitimidad de los gobiernos federales, como el grupo español ETA o las denominadas Milicias o Patriotas en E.U. En el caso de E.U., por ejemplo, manifestaciones que simplemente eran percibidas como de "virulenta filosofía antigubernamental", y como amenazas poco claras al orden interno, hoy están en capacidad de colocar bombas que ya han quitado la vida a cientos de personas.⁹⁷

el hecho de que el Islam tiene la tasa de conversiones más alta. En un estudio preparado por el demógrafo francés Jean Bourgeois-Pichat, en 1987, se señala que mientras que en 1980 se encontraba con apenas un 18% de la población mundial para el año dos mil representará el 23%, para el 2025 el 31%, para el 2100 el 40% y para el 2125 el 43% de la población con alguna fe religiosa a nivel mundial. Por su parte, la religión judeocristiana que en 1980 tenía el 31% de la población, en el año 2000 tendrá 28%, en el 2025 el 25%, en el 2100 el 20% y para el año 2125 únicamente el 15% de los creyentes. Información tomada de Elmandjra, Madhi, Op.cit. El trabajo de Bourgeois-Pichat fue inicialmente realizado para el Comité Internacional para la Cooperación en la Investigación Demográfica, y está publicado en *Los Científicos Hablan*, (Hachette, París, 1987).

96. *Ibidem*, p.15.

97. En el caso extremo de E.U., la paranoia se ha apoderado de este tipo de grupos. El fanatismo de muchos de los denominados Patriotas ha creado teorías de conspiraciones increíbles, que circulan subrepticamente en todo el territorio norteamericano, acrecentando el terror por el futuro. Entre algunas de éstas historias de conspiración contra el "american way of life" se mencionan que: aviones de guerra de la ex Unión Soviética se encuentran estacionados en Biloxi, Mississippi, y que en las minas de sal cerca de Detroit hay una división de tropas rusas, esperando una señal para atacar; helicópteros negros sobrevuelan diferentes estados, señal inminente de la invasión del

Asimismo, es posible observar movimientos ecologistas de corte radical, que se oponen "al sistema industrial-tecnológico", la destrucción de la capa de ozono, el efecto invernadero, la sobrepoblación, el ruido, la contaminación y la extinción de especies, responsabilizando en gran parte a los adelantos en computación y los estudios de genética. Un ejemplo de estas manifestaciones son las que en E.U. han sido reivindicadas por el *Club de la Libertad* (Freedom Club), que se autodenomina como organización en favor del anarquismo y del ecologismo radical. Desde principios de la década de los ochenta este grupo se ha atribuido atentados en contra de diversas instituciones académicas, centros de investigación tecnológica y compañías madereras, entre otras. Esta agrupación ha sido calificada por las autoridades de E.U. como la expresión terrorista más persistente en la historia de ese país.⁹⁸

En resumen, los fenómenos de fundamentalismo aquí apuntados, demuestran que es necesario abordar la ominosa emergencia y fortalecimiento de movimientos nacionalistas e intolerantes hacia el vecino de religión, nacionalidad o costumbres distintas. Manifestaciones que incorporan estereotipos, prejuicios y resentimientos. Pensamos que hoy reaparece un muro que podría resultar más difícil de derribar que los de concreto. El muro crece de nuevo, pero esta vez en las mentes de las personas.

4.4. LOS FUTUROS DE LA SEGURIDAD.

Aunque algunas de las amenazas a la seguridad aquí planteadas no se perciban como de consecuencias inmediatas para la seguridad de algunos países, es necesaria una profunda discusión sobre cuales deben ser las metas y los medios de trabajo de los servicios de inteligencia, sobre sus propósitos y sus procedimientos.

ejercito del nuevo orden mundial, comandado por la O.N.U., en el que solamente habrá un solo país; a todos los ciudadanos le serán quitadas sus armas y suprimidos sus derechos civiles; calcomanías en el reverso de las señalizaciones de las carreteras orientaran a las fuerzas invasoras. Véase Smolowe, Jill, " Enemies of the State", en *Time*, mayo 8, 1995, pp.12-21.

98. Véase Beltrán, Pascal, " Desde hace 17 años, el Unabomber ha causado tres muertes y lesiones a 23 personas en 15 bombazos", en *Proceso*, no. 976, 17 de julio de 1995. pp.55-59.

La ingobernabilidad se expande a gran velocidad a muchas partes del mundo. En casi todas las regiones del planeta se perciben sistemas político-económicos progresivamente productores de ingobernabilidad, así como múltiples factores que hacen difícil a los gobiernos controlar su territorio. Es así que algunos movimientos étnicos y religiosos sobrepasan ya la capacidad de cualquier gobierno de controlarlos, e incluso niegan la posibilidad misma de existencia a cualquier gobierno como actualmente los conocemos.

En este contexto, la necesidad de contar con buenas perspectivas, o estimaciones, de inteligencia, continuará incrementándose en el comienzo del siglo XXI. Creemos que a fin de hacer frente a las demandas que se plantean en el horizonte finisecular es fundamental comprender el papel de la información, las comunicaciones y el conocimiento para la seguridad y el desarrollo nacionales. En este escenario la revolución en los campos de la información y la tecnología de comunicaciones ha comenzado a alterar los medios utilizados para recolectar, analizar y distribuir la información relacionada con la seguridad nacional. En este sentido, el aparato militar y de inteligencia de E.U. ha formulado un concepto que bien pudiera ser útil para explicar la complejidad que debemos enfrentar.

Desde siempre la capacidad de mandar y controlar ha sido un elemento fundamental en todas las actividades de seguridad nacional, particularmente en aquellas que están relacionadas directamente con la instrumentación de operativos. Esta capacidad de mando llegó a expresarse, dentro de los términos militares de E.U., con las abreviaturas C² (por comando y control). Cuando los operativos tuvieron que basarse en sistemas de comunicaciones para la transmisión de ordenes C² se convirtió en C³ (comando, control y comunicaciones). Al integrarse estos sistemas con la información (inteligencia) apareció el término C³I. Y hoy, cuando las actividades de C³I dependen cada vez más de las computadoras, los términos comando, control, comunicaciones, computadoras e inteligencia dan paso a la abreviatura C⁴I.⁹⁹

99. Véase **Toffler**, Alvin y Heidi, *Las Guerras del Futuro. La supervivencia en el alba del siglo XXI* (Edit. Plaza y Janes, Barcelona, 1994), p.116.

Por otra parte, en tanto que la inteligencia busca prevenir sobre los futuros posibles y sugerir rutas alternativas, traemos a colación el trabajo prospectivo del italiano Ervin Laszlo, denominado "Tres escenarios para el futuro humano".¹⁰⁰ Creemos que es pertinente plantear aquí uno de estos escenarios, el que fue denominado como de ruptura, en la medida de que puede arrojar luz sobre algunas de las cuestiones que seguramente estarán, más o menos presentes, en las próximas décadas. Este escenario del *laissez-faire* o no administrado, es producto de la consideración gubernamental y social de que no hay necesidad de acciones concertadas a nivel mundial y de que es menester de cada nación resolver sus conflictos. Es así que Laszlo se plantea que:

"...durante los primeros años del siglo XXI algunas economías en desarrollo, ingresan a la economía mundial como actores importantes; exportan bienes manufacturados baratos, emplean cantidades crecientes de energía y materias primas, y producen enormes desperdicios y contaminación. Enfrentada con poblaciones crecientes, recursos escasos y un ambiente de degeneración, la curva de desarrollo económico del mundo sufre una inflexión. El mercantilismo internacional de hoy se convierte en una guerra económica; los negocios que sobreviven emplean tácticas cada vez más rudas para eliminar a sus rivales. El desempleo creciente y la inflación, e intervenciones de mercado imprevisibles de los gobiernos, junto con fluctuaciones aleatorias en las monedas, crean un clima de negocios de cada-compañía-para-sí-misma...

"Los gobiernos nacionales están bajo presión creciente. Incluso los países ricos son incapaces de satisfacer las demandas solicitadas de ellos; los programas sociales son críticamente disminuidos; se multiplican favelas y ciudades perdidas. Los gobiernos recurren con frecuencia al uso de la fuerza para reprimir motines; más fondos son utilizados para reclutar y equipar a las fuerzas de seguridad. Ante los fracasos gubernamentales, partidos y políticos extremistas toman el poder y utilizan la fuerza y la represión para gobernar. El descontento social hace que los pocos países democráticos que aún sobreviven se vuelvan ingobernables...La inquietud se extiende y la intervención militar se vuelve inevitable. No estando sujetos ya a verificación internacional, los arsenales nacionales almacenan armas nucleares, químicas, biológicas y convencionales; su uso es el último recurso de gobiernos extremistas cada vez más frustrados."

En resumen, hemos apuntado algunas posibles ampliaciones de la agenda de los servicios de inteligencia. Estamos conscientes de que no basta señalar elementos que podrían ser objeto de la atención de la inteligencia en su misión de proporcionar la

100. Laszlo, Ervin, " Tres Escenarios para el Futuro Humano", ponencia presentada en el *Primer Congreso Mexicano Sobre Prospectiva*, llevado a cabo del 26 al 27 de septiembre de 1994 en la Cd. de México. Laszlo es miembro de la Academia Europea para la Administración y Estudios Avanzados Evolutivos, con sede en Pisa, Italia.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

información necesaria para salvaguardar la seguridad de la nación. Estamos seguros que será necesario que los servicios de inteligencia estén preparados para proveer de señales de advertencia, sobre de las vulnerabilidades a este tipo de manifestaciones, en cada nación. Es decir, buscar prevenir los hechos antes de que ocurran. Asimismo, se deberán crear planes de contingencia adecuados y aprender de los triunfos y fracasos, tanto propios como los de otras naciones.

El crimen organizado, el terrorismo internacional, grupos políticos con ideología islámica, supremacistas raciales, movimientos integristas, el neonazismo, todos, están en posibilidades reales de traspasar las fronteras estatales y manifestarse, con mayor o menor intensidad, en cualquier país del mundo. El enfrentar estas cuestiones, como han señalado algunas personas, implica "una lucha despiadada, oscura, de altísimo riesgo, de grandezas y miserias morales, en la que el dinero se mezcla con las convicciones y a veces sustituye también a las antiguas creencias".¹⁰¹ Sin embargo, creemos que en esta guerra ganarán los grupos que lleven la iniciativa, lo mismo si disponen de menos recursos que el adversario como si tienen más, si están a la ofensiva o a la defensiva.

Finalmente, estamos completamente seguros de que de las acciones que se emprendan hoy para combatir a manifestaciones como el terrorismo, el narcotráfico o el fundamentalismo, dependerá la seguridad de la próxima década. No obstante, el impacto de un sistema internacional crecientemente interconectado y anárquico, en la seguridad nacional y mundial, es aún incierto. Hoy, el enemigo aún puede ser reconocido, pero es posible que mañana ni siquiera quepa imaginar quién es el adversario.

101. Tomado del suplemento especial sobre la lucha contra el terrorismo de ETA, aparecido en *El País*, noviembre 27, 1994.

5.

LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA Y EL EJERCICIO GUBERNAMENTAL.

En general, los representantes populares y la opinión pública han dedicado poco esfuerzo para entender el papel de la inteligencia en la formulación y ejecución de la política de seguridad nacional. Pensamos que no se ha percibido adecuadamente la utilidad y capacidades de un servicio de inteligencia puede presentar para respaldar el desarrollo nacional. Estos servicios, sin embargo, son actores principales del ejercicio gubernamental.

Entender la compleja relación entre inteligencia y política de ninguna manera es un asunto sencillo. Como planteamos en un capítulo anterior, la inteligencia proporciona información específica para ayudar a quienes toman decisiones en los más altos niveles del gobierno. Es así que los productos/estimaciones de inteligencia buscan apoyar a las personas, ubicadas en los altos niveles de la administración pública, que formulan e instrumentan cursos de acción política; asimismo, intentan perfeccionar la calidad de sus decisiones, e incrementar sus capacidades y mejorar su actuación. Como ha señalado Yehzekel Dror, "la inteligencia constituye el requisito principal para una buena formulación de opciones de decisión, o por lo menos para evitar que sean excesivamente malas".¹⁰²

A la luz de la ejecución directa de las medidas de seguridad nacional, y particularmente de las actividades de los servicios de inteligencia, surgen, inevitablemente, una serie de cuestiones: ¿para quién trabaja la inteligencia?, y sobre todo, ¿quién es responsable de las actividades de los servicios de inteligencia? Encontrar respuesta a estas preguntas es objetivo de este capítulo.

102. Dror, Yehzekel, "Inteligencia para gobernantes del desarrollo", en *Enfrentando el Futuro* (Edit. Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 1993), p.157.

5.1. LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL Y LA POLÍTICA DE INTELIGENCIA.

Primeramente, para que la formulación de la política gubernamental, tanto en materia de seguridad como de desarrollo, sea mínimamente coherente, es necesaria una selección y clasificación de objetivos/fines, basada en una revisión sensata y calculada de los recursos y medios seleccionados para lograr y mantener estos objetivos/fines. Es imprescindible una sistematización de los requerimientos necesarios para alcanzar los objetivos nacionales de seguridad y desarrollo que han sido establecidos. En suma, elaborar una estrategia de seguridad nacional y desarrollo.

Pero, ¿qué implica una buena inteligencia? Hemos establecido que la inteligencia debe ser un elemento que ayude a quienes formulan e instrumentan las política nacional, de seguridad y desarrollo, para decidir sobre un rango variado de opciones de acción. Más, no obstante que la información de inteligencia es un elemento indispensable, de ninguna manera es suficiente para elevar la efectividad de la política de seguridad nacional y respaldar el desarrollo nacional. En este sentido, la Comisión Rockefeller, en su reporte al Presidente de los Estados Unidos, en junio de 1975, observaba que: "Una buena inteligencia no necesariamente conduce hacia opciones políticas inteligentes. Pero sin una inteligencia sólida las decisiones y acciones políticas no podrán responder de manera efectiva a las condiciones actuales, y reflejar de la mejor manera el interés nacional y proteger adecuadamente nuestra seguridad nacional".¹⁰³

Desarrollar la política de inteligencia no es una tarea fácil para ningún gobierno. El primer y más grande paso es el de asegurar que las actividades de recolección de información, análisis y elaboración de productos de inteligencia, actividades de contrainteligencia y operaciones encubiertas, estén integradas, de la mejor manera posible, en la administración de la política de seguridad nacional. Por supuesto, esto solamente será posible en tanto la política de seguridad nacional exista y esté claramente delimitada. En este sentido, la política de inteligencia, en líneas generales, se da a partir

103. deGranffenreid, Kenneth, " Intelligence and the Oval Office" en Godson, Roy (comp.), *Intelligence Requirements for the 1980's. Intelligence and Policy* (Lexington Books/National Strategy Information Center, EU, 1986), p.12.

de la selección coherente de determinados objetivos de inteligencia y de los medios que son necesarios para alcanzarlos. Mientras que la estrategia de inteligencia se da a partir de la elección de objetivos específicos que se plantea alcanzar, y pone en práctica acciones que intentan orientar el curso de los eventos hacia esos objetivos.¹⁰⁴

Podemos afirmar que la inteligencia es útil solamente cuando esta en capacidad de guiar, informar o asistir en la ejecución de la política de seguridad nacional. Pero para este fin no existe un solo camino, una sola opción. Es posible optar por una variedad de políticas de inteligencia; cada una de las cuales produce inteligencia relevante para diferentes políticas de seguridad nacional. Por ejemplo, cuando la prioridad de seguridad de una nación es el combate al narcotráfico, los objetivos de política de inteligencia serán obtener toda aquella información que conduzca a identificar, neutralizar y eliminar, en lo posible, las estructuras, actores y acciones responsables de esta actividad.

5.2. GOBIERNO E INTELIGENCIA.

Un gran número de las responsabilidades constitucionales fundamentales de un jefe de Estado, en el interior del país y en el extranjero, dependen en gran parte en su habilidad para usar efectivamente las capacidades de inteligencia de la nación. Como jefe del ejecutivo, él es responsable del desempeño de todo el sistema de inteligencia, sus productos, actividades y organización.

En este contexto, es posible distinguir políticas totalmente divergentes sobre las necesidades de información de inteligencia y los tipos de actividades, estructuras, organización y procesos que se esperan de ella. Cada usuario tiene sus propias expectativas "de lo que la inteligencia puede hacer por ellos", de la información específica que le debe proporcionar y de las actividades que deberán ser realizadas para este fin.¹⁰⁵ Por ejemplo, la forma en como un Presidente decida ser servido por la inteligencia puede determinar la forma como se recopilará y analizará la información estratégica, y como afectara esta la ejecución de la política de seguridad nacional.

104. Véase Godson, Roy, *Covert Action In The 1990s*, p.3.

105. Véase deGranffeuroid, Kenneth. *Op.cit.*, p.13.

Como ha señalado Kenneth deGranffenreid -Director de Programas de Inteligencia en la Casa Blanca durante la presidencia de Ronald Reagan-, en tanto que el Presidente es finalmente el responsable último de la efectividad y desempeño de todas las actividades encaminadas al fortalecimiento de la seguridad nacional, " y porque el presidente tiene necesidades de inteligencia únicas y especializadas", la cuestión más significativa sobre la política de inteligencia es " qué tan eficazmente coinciden las capacidades de inteligencia con las necesidades presidenciales de establecer y ejecutar la política de seguridad nacional".¹⁰⁶

Sin embargo, es un hecho que aquellas personas en los niveles más altos de toma de decisiones y de formulación de cursos de acción política, trabajan permanentemente en un vastedad de información y con muy poco tiempo para leer, cuidadosamente, todos los documentos que les son presentados. " La paradoja básica de todo gobierno es que si bien esta sostenido por un mar de papel, entre más arriba se encuentre uno, más se convierte en una cultura oral".¹⁰⁷ Paralelamente, en la medida en que el usuario de los servicios de inteligencia, por regla general, debe atender una interminable cascada de asuntos que tienen que ver con la conducción de una nación, si le es presentado un análisis de inteligencia que es demasiado largo para ser leído, o que es presentado cuando el asunto no es precisamente prioritario para el usuario, seguramente terminará en la pila de papeles que son demasiado interesantes para ser desechados, pero no son lo suficientemente urgentes como para ser leídos al momento.

En este sentido, la cuestión de la oportunidad, del manejo de los tiempos, en que se presentan los productos de inteligencia a quienes toman las decisiones, es un problema común a todos los servicios de inteligencia. No importa que tan acertados sean los productos de inteligencia; a menos que sean retomados por quienes estructuran los cursos de acción política, no pasan de ser un interesante ejercicio intelectual. Por tanto, en un

106. *Ibidem*, p.22.

107. Nye, Joseph S., Jr., " Peering into the future", en *Foreing Affairs*, julio/agosto 1994, p.91. Nye es presidente del Consejo Nacional de Inteligencia (National Intelligence Council) de EU.

efectivo trabajo de inteligencia están incluidos un conocimiento de los tiempos en que fenómenos y actores políticos se desenvuelven.

Numerosos factores, por otra parte, pueden determinar la forma, propósito, utilidad y efectividad de la inteligencia. Como toda política gubernamental, la de inteligencia es vulnerable a los intereses y pugnas burocráticas. Así, en el establecimiento de la política de inteligencia influyen tanto las diferencias conceptuales y operativas que hay al interior de la estructura burocrática, como la forma en que son solucionadas éstas diferencias.

De la misma forma, son influyentes en la formulación de la política de inteligencia las distintas, e incluso excluyentes, visiones que de la inteligencia mantienen los practicantes de la misma. Estas nociones pueden ir, por ejemplo, desde una en la que la inteligencia debe ser información y análisis objetivos, relativamente sin influencia de parte de aquellos que instrumentan la política gubernamental; en la que las decisiones sobre lo que la inteligencia debe hacer y no debe hacer es responsabilidad de los servicios de inteligencia y los profesionales del tema; y el ejecutivo interviene, pero no sienta la política de inteligencia. Hasta otras percepciones en que se sostiene que los productos de inteligencia de calidad y significativos para asistir la política de seguridad nacional y el proyecto nacional en general, requieren de un contacto estrecho entre los servicios de inteligencia y quienes formulan las decisiones políticas. Es decir, una integración substantiva de la política de inteligencia en la política de seguridad nacional, con el ejecutivo directamente involucrado en el proceso.

Algunos han sugerido que los próximos años, requerirán que los gobernantes de todos los países (1) estén mucho más consientes de los beneficios de la inteligencia como instrumento de información y como instrumento de política; (2) que mantengan una perspectiva clara de lo que la inteligencia puede y no puede hacer para apoyarlos en el ejercicio gubernamental¹⁰⁸; y (3) deberán definir, cada vez con mayor precisión, la información y las capacidades operacionales que requerirán de los servicios de

108. Véase deGraffenreid, Op.cit., p.10.

inteligencia, a fin de hacer frente a las amenazas que se perfilan en el horizonte finisecular.

Para estos fines, quienes estructuran los cursos de acción política no solamente deberán entender claramente la relación entre la política de seguridad nacional y la inteligencia, sino que, buscando utilizar las capacidades de la inteligencia para respaldar la estrategia nacional, deberán ser capaces de seleccionar entre un rango de políticas de inteligencia ofensivas o defensivas, reactivas o propositivas, que respalden el desarrollo o que preserven es status alcanzado. En suma, las actividades, procesos y organizaciones de inteligencia pueden ser utilizadas para instrumentar la política de seguridad nacional y alcanzar los objetivos nacionales. Pero para este objetivo es preciso que exista un mecanismo efectivo que permita al jefe de Estado asignar tareas de recolección, análisis y acciones operativas, sobre asuntos políticos de interés crítico; y mediante el cual sea posible transmitir, de manera efectiva, los objetivos de seguridad nacional a la comunidad de inteligencia y a la sociedad en general.

5.2.1. DENEGACIÓN PLAUSIBLE.

¿Quién es responsable de las actividades de inteligencia? Obviamente, de acuerdo con una estructura de gobierno organizada jerárquicamente ésta responsabilidad descansa en la cabeza de gobierno. No obstante, lo que esta en el interés de determinado gobernante no necesariamente está en interés de la nación. La historia ha demostrado que en un sin número de ocasiones diversos gobernantes han intentado ocultar o eliminar, por muy diversas razones, información sobre determinadas acciones. Ante esta situación, vale la pena detenernos a describir lo que se ha dado en llamar en E.U. doctrina de "denegación plausible" (plausible denial), ya que opone interesantes cuestiones sobre la responsabilidad de las acciones de los servicios de inteligencia.

Esta doctrina se refiere directamente a las condiciones necesarias para encubrir la responsabilidad presidencial, y de otros altos funcionarios, sobre ciertas acciones y operativos que pueden derivar en altos grados de tensión y conflicto, tanto interno como externo (porque violan leyes internacionales o por cualquier otra razón), y que " deben

ser planeadas y ejecutadas en forma tal que permitan al jefe de gobierno la posibilidad de negar que él tuvo algo que ver con ellas, o siquiera estuvo enterado de que estaban ocurriendo".¹⁰⁹

Para ser efectiva, la denegación plausible no solamente requiere que la información sobre determinada actividad sea restringida al menor número de personas posible, necesita además " que no exista ningún procedimiento formal por el que sea aprobada", y ningún registro o documento de la misma. Asimismo, el operativo deberá ser llevado a cabo "con un registro mínimo, y los archivos creados en el proceso de instrumentarla probablemente serán destruidos una vez que la actividad ha sido completada".¹¹⁰

Aunque fundamentalmente la denegación plausible esta relacionada con las acciones encubiertas, puede complicar enormemente el control de todas las actividades de los servicios de inteligencia. La misma discreción, e incluso clandestinidad, de las actividades de inteligencia las hace sumamente vulnerables a estas situaciones. Esto opone condiciones sumamente difíciles para que los mecanismos de fiscalización pública efectivamente puedan vigilar las acciones del jefe de gobierno, u otros altos funcionarios, en materia de seguridad nacional. En este sentido, de manera inevitable se introduce la cuestión sobre la posibilidad de que los servicios de inteligencia actúen a espaldas del Ejecutivo y esten fuera de su control.

5.2.2. EL PELIGRO DE LA POLITIZACIÓN.

¿Qué tan cerca o tan lejos deben estar los servicios de inteligencia de quienes en la estructura gubernamental legítimamente tienen la responsabilidad de formular opciones de acción política en materia de seguridad nacional e inteligencia? Esta es una pregunta complicada de resolver, en la que muchos factores y elementos deben ser considerados.

Indudablemente productos de inteligencia de calidad y significativos para asistir la política de seguridad nacional, requieren de un contacto estrecho entre los servicios de

109. Shulsky, Abram N., *Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence* (Edit. Pergamon-Brassey's, New York, segunda edición, revisada, 1993), p. 147.

110. *Ibidem*, p. 147.

inteligencia y quienes formulan las decisiones políticas. Este contacto, sin embargo, advierte sobre el peligroso fenómeno de politización de las actividades de inteligencia. Por politización nos referimos aquí a la elaboración, consiente o no, de productos totalmente satisfactorios para el usuario, que respaldan todas y cada una de las políticas y acciones gubernamentales, y no aportan un análisis real y crítico de la situación nacional.

Los analistas de inteligencia, por su parte, no operan en un mundo libre de consideraciones políticas, ni puede esperarse que lo hagan, pero, en gran parte, la responsabilidad de errores derivados de la politización en las estimaciones de inteligencia es de quienes estructuran la política de inteligencia, más que de los analistas.

Acertadamente algunas personas señalan que la inteligencia debe ser información y análisis objetivos al servicio de los intereses fundamentales del Estado, no para proteger los intereses de una determinada política gubernamental; y que los servicios de inteligencia deben estar apartados de la responsabilidad de la formulación de decisiones, así como de la posibilidad de estar demasiado involucradas con las mismas, a fin de eliminar intereses personales sobre ciertas decisiones. Pero, cuál es entonces el grado de cercanía que debe haber entre los "productores y los consumidores" de inteligencia a fin de que los primeros puedan comprender las necesidades del usuario, "sin comprometer su objetividad e integridad".¹¹¹ Porque es imposible que la comunidad de inteligencia conozca la agenda de prioridades del jefe de gobierno y las necesidades del proyecto nacional establecido, sin entrar en estrecho contacto con quienes formulan las políticas gubernamentales. En este sentido, la relación entre el jefe de gobierno y la inteligencia, así como los resultados de ésta, "dependen del entendimiento que tenga el presidente de las funciones y tareas de la inteligencia, sus deseos, y su vigor para alcanzarlos".¹¹²

Afirmamos, por tanto, que es fundamental identificar el papel del presidente en el establecimiento de la política de inteligencia. En la medida en que un Presidente establece las prioridades de inteligencia al ser responsable por un determinado proyecto nacional, la pregunta es: a qué nivel debe estar involucrado él en el planteamiento de los objetivos de inteligencia, a fin de no viciar el proceso de análisis, y a fin de que los analistas no

111. deGranffenreid, *Op.cit.*, p.14.

112. *Ibidem*, p.17.

incurran en la elaboración de estimaciones complacientes, que parten de juicios preconcebidos, que ocultan la realidad y por lo tanto, son altamente peligrosas para la seguridad nacional. Consideramos que la cuestión de la independencia de los servicios de inteligencia debe recaer en la libertad a los analistas de decir la verdad sobre cuestiones que pueden ser no del agrado del usuario, sin temor a represalias, en el mejor de los casos, o a que se pase por alto el análisis de inteligencia estratégica. Como acertadamente ha señalado Shulsky, esta situación resulta especialmente crítica cuando es preciso "abandonar políticas que no están funcionando, o que los cambios en las circunstancias han transformado en obsoletas o contraproductivas".¹¹³

5.2.3. LOS ERRORES DE INTELIGENCIA.

Para nadie es novedad que para adoptar una decisión quienes estructuran los cursos de acción política, en los niveles más altos de la estructura gubernamental, están bajo una enorme presión. Por tanto, la posibilidad de que quienes toman decisiones para todo un país adopten posturas que resultan fatales para el desarrollo nacional, siempre esta presente.

En este contexto, en tanto que la información y el análisis de inteligencia influyen la formulación de políticas, los errores de inteligencia también pueden viciar las decisiones.¹¹⁴ Como apropiadamente ha señalado Dror, "cuando se interpretan en forma errónea las situaciones, cuando percepciones fundamentalmente equivocadas de la realidad constituyen la base subyacente en la formulación de opciones de decisión, cuando marcos de referencia obsoletos determinan, implícitamente, la formulación de problemas, las decisiones, y, en especial, las estrategias de desarrollo, éstas no pueden ser otra cosa más que deplorables".¹¹⁵ Por esta razón, la sociedad en conjunto debe promover el mejoramiento de las capacidades y calidad de los servicios de inteligencia, a fin de que éstos puedan presentar diagnósticos y prospectivas útiles al desarrollo nacional. Si bien los errores de inteligencia son inevitables, la comprensión e

113. *Ibidem*, p.17.

114. Véase Dror, *Yehezkel*, Op.cit.,p 157.

115. *Ibidem*, p.158.

identificación del origen de las fallas es esencial a fin de disminuir a lo mínimo la posibilidad de que estos ocurran, y de estar preparados para hacerles frente.

Es la naturaleza de la inteligencia, sin embargo, que los triunfos de la inteligencia permanezcan desconocidos por la opinión pública, mientras que los errores generalmente son ampliamente difundidos. Creemos que la publicidad que reciben las fallas de inteligencia no debe paralizar a las instituciones para que desarrollen, afinen e innoven las capacidades del sistema de inteligencia. Los logros o fracasos de inteligencia, deben ser juzgados en tanto el grado en se hayan satisfecho los objetivos de la política de inteligencia y seguridad establecidas. Para lo cual, es indispensable que los gobernantes no oculten o tergiversen los hechos.

5.2.4. SECRETOS DE INTELIGENCIA.

El problema del manejo/uso de la inteligencia con propósitos de monopolizar y mantener cotos de poder es extremadamente delicado, y presenta implicaciones éticas y políticas críticas. Como anteriormente mencionamos, el sigilo de las actividades de inteligencia puede desencadenar una serie de problemas importantes. Si bien es posible hablar de cierta legitimidad en la necesidad de restringir información sobre ciertas acciones al menor círculo posible de personas, también es cierto que esto puede facilitar cierta cobertura para actividades no autorizadas y que este secreto puede transformarse fácilmente en objeto de la desconfianza pública; situación por la que son necesarios mecanismos que permitan a la sociedad supervisar y pedir cuentas a sus respectivos servicios de inteligencia.

No obstante, si bien es cierto que al compartir información con el público se satisfacen valores fundamentales de un gobierno abierto y se mejora la calidad de la inteligencia al confrontarla con el debate abierto; no debe olvidarse la otra cara del asunto. " Aunque sea tabú para algunas opiniones ingenuas: la difusión de determinados tipos de inteligencia puede deteriorar la capacidad de gobierno, desmoralizar al público y limitar en muchos aspectos las posibilidades de éxito del desarrollo".¹¹⁶ Por tanto, el

116. *Ibíd.*, p.176.

grado de secreto que deben presentar las actividades de inteligencia varía enormemente en tanto cada actividad específica y de acuerdo con el contexto socio-político de cada nación. Asimismo, en el grado de secreto de las acciones, son determinantes las circunstancias concretas en que son llevadas a cabo; por ejemplo, en estado de guerra o de paz, para citar la principal dicotomía que puede enfrentar la seguridad nacional.

Por regla general, sin embargo, el riesgo de que existan fugas de información varía de acuerdo al número de personas que tienen acceso a ésta. No hay duda de que un mecanismo de supervisión pública de los servicios de inteligencia aumentará el número de personas con acceso a información concerniente a las actividades de seguridad nacional. En este sentido, gran parte del debate en torno a la participación de representantes populares -diputados o senadores, por ejemplo- en el seguimiento y evaluación de los organismos de inteligencia, tiene que ver con el uso y manejo de la información a que tendrían acceso, y con los mecanismos para evitar fugas que pudieran entorpecer o hacer fracasar una operación y, sobre todo, poner en riesgo la vida misma de los agentes.

Generalmente es menester del gobierno y sus numerosos departamentos decidir qué información es lo suficientemente importante como para mantenerla protegida, o qué información debe salir a la luz pública. Y para este fin se han creado sistemas de clasificación de información que categorizan la información de acuerdo al grado de daño que su revelación pueden causar a la seguridad nacional. En la práctica, sin embargo, la línea dónde se divide la seguridad del Estado y la del gobierno, es mínima, casi imperceptible. Por tanto, creemos que para un gobierno democrático debería ser esencial identificar y consensar, con las sociedad en conjunto, qué tipo de información puede ser potencialmente generadora de vulnerabilidades para la seguridad y, por tanto, indispensable mantenerla resguardada.

La clasificación de información en toda estructura gubernamental genera, a su vez, obstáculos importantes para el flujo interno de la información, y en consecuencia posibilidades de estructurar y adoptar decisiones equivocadas. En los E.U., por ejemplo, la Information Security Oversight Office, que tiene la responsabilidad del programa de clasificación de información gubernamental, en su reporte anual de 1991, señaló que el

número de personas con derecho a clasificar información fue de 6,474, y el número de actividades clasificadas durante ese año rebasó los 7 millones.¹¹⁷ Estas cifras descomunales son indicativas de la sobreclasificación de la información, que se deriva del hecho de que generalmente la protección/clasificación de información ésta relacionada con consideraciones políticas internas, más que con criterios abstractos de clasificación.

Asimismo, creemos que es posible hablar de una adicción de todo gobierno a los secretos. Esta adicción gubernamental generó, por ejemplo, que el gobierno de E.U., durante 1992, elaborara 6,300,000 documentos confidenciales. Los menos restringidos llevaban la mención de " sólo para uso oficial". La siguiente categoría, más limitada y reservada, recibe la denominación de confidencial; después vienen los documentos " secretos", algunos de los cuales tienen la indicación de " secretos de la OTAN". Por encima de éstos últimos todavía hay una categoría conocida como " información parcelada y reservada", accesible a un número menor de usuarios. Al final, la " información codificada" a la que sólo tienen acceso quienes figuran en las listas ACCESS o BIGOT, que cuentan con códigos de acceso altamente protegidos.¹¹⁸

En este contexto, numerosos ejemplos, nacionales y extranjeros, demuestran que un gobierno da a conocer alguna información secreta cuando percibe que esto puede reportarle algún beneficio, nunca antes. La mayoría de los gobernantes, sin embargo pasan por alto que la negación de información a la sociedad reduce enormemente su habilidad para entender, debatir, y en su caso respaldar, las políticas y cuestiones relacionadas con toda política gubernamental. Esta situación es particularmente cierta respecto a las cuestiones de información sobre seguridad nacional e inteligencia, la cual difícilmente puede ser conocida por otros canales que no sean los gubernamentales. Finalmente, para un gobernante los secretos de inteligencia son un claro ejemplo de "una espada de dos filos": pueden generar grandes capacidades y fortalecer el poder de una

117. De las acciones emprendidas por las distintas dependencias gubernamentales de E.U. que fueron consideradas como clasificadas, el Departamento de Defensa contó con el 61%, la CIA con el 26%, Justicia y FBI 9%, Estado 3%, y otras agencias 1%. Véase Shulsky Op.cit., Nota 5, p.112.

118. Véase Toffler, Alvin y Heidi, *Las Guerras del Futuro. La supervivencia en el alba del siglo XXI* (Edit. Plaza y Janes, Barcelona, 1994), p.225.

nación, si son correctos y son proporcionados a tiempo; pero pueden resultar desastrosos si son proporcionados tardamente o si están equivocados.

5.3. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ.

Los jefes de gobierno supuestamente deben adoptar las decisiones de seguridad e inteligencia que comparativamente presentan un futuro mejor de acuerdo con los objetivos nacionales de seguridad establecidos. Pero, cómo verificar que esto suceda realmente. Si bien legítimamente toda sociedad tiene derecho a exigir a su gobierno información veraz sobre todas sus actividades y sobre la situación nacional, en los hechos, esta rendición de cuentas es muy endeble; particularmente en cuanto a la información concerniente a la seguridad del país.

Es indispensable reconocer que aunque la discreción de los servicios de inteligencia es requisito indispensable para garantizar sus resultados, la inexistencia pública de límites a sus actividades ha generado altos grados de discrecionalidad en la utilización de sus capacidades, y ha fomentado un ambiente propicio para el abuso del poder y la violación de los derechos humanos. Por ejemplo, en la medida en que para un gobierno autoritario cualquier actividad de oposición es objeto de atención de los servicios de inteligencia, los grupos sociales que buscan una transición hacia un sistema democrático deben promover y defender, como requisito fundamental de este proceso, el que se determine legalmente bajo qué circunstancias, por qué medios, bajo qué límites y con qué fines, las actividades de un ciudadano pueden ser consideradas como amenazas a la seguridad nacional.

En este contexto, creemos que puede resultar esclarecedor describir brevemente los mecanismos de supervisión y evaluación de las actividades de los servicios de inteligencia adoptados en Estado Unidos y en Canadá, a fin de alumbrar un poco el camino que le falta recorrer a México en cuanto a la modernización de su cultura de seguridad nacional.

5.3.1. ESTADOS UNIDOS.

En primera instancia delinearemos la manera como funciona la impresionante estructura de inteligencia y seguridad que han desarrollado los Estados Unidos.

El presidente Harry S. Truman creo en 1947 el primer servicio de inteligencia civil: la Central Intelligence Agency (CIA). Posteriormente, y a raíz del hecho de que ni la CIA ni la inteligencia militar de E.U. fueron capaces de prever la guerra en Corea en 1950, cuando el general Walter Bedell Smith fue nombrado director de la CIA, en octubre de ese mismo año, se introdujeron en la comunidad de inteligencia de E.U. los National Intelligence Estimates (Estimaciones Nacionales de Inteligencia). Estos productos de inteligencia, desde entonces y hasta nuestros días, son presentados a los niveles más altos del gobierno de E.U. como los documentos de inteligencia estratégica de más alta calidad y amplia perspectiva, en torno a la situación mundial y sobre las posibles amenazas que pudieran derivarse para la seguridad nacional de Norteamérica.

Los National Intelligence Estimates (NIE por sus siglas en inglés) son producidos por el National Intelligence Council (Consejo Nacional de Inteligencia), que representa a toda la comunidad de inteligencia de E.U. y directamente reporta sus actividades al Director Central de Inteligencia (DCI)¹¹⁹ -también Director de la CIA- como jefe de la comunidad de inteligencia. El DCI, que es nombrado por el Presidente, funge también como jefe del consejo de asesores presidenciales en inteligencia.¹²⁰ El National Intelligence Council coordina las estimaciones de la CIA, la Defense Intelligence Agency, los cuatro servicios de inteligencia militar, la National Security Agency - encargada de monitorear la información de satélite y otras comunicaciones, así como de

119. Cabe destacar la reciente confirmación senatorial de John Deutch, de 56 años, como Director Central de Inteligencia y de la CIA, debido a la renuncia al cargo a James Woosley, quien se vio obligado a ello por el escándalo provocado por el caso del agente doble Aldrich Ames, quien durante nueve años informo a la KGB -posteriormente Servicio Federal de Seguridad ruso- de las actividades de la CIA.

120. "Aproximadamente la mitad de los oficiales del National Intelligence Council (NIC) proviene de la CIA, un cuarto de los departamentos de Estado, Defensa y energía, y otro cuarto, de universidades y organizaciones no gubernamentales." Nye, Joseph S., Jr., Op.cit., p.83.

proteger los códigos y comunicaciones de E.U., el área de investigación e inteligencia del Departamento de Estado, unidades de inteligencia de los Departamentos de Energía, Tesoro y el Federal Bureau of Investigations (FBI).¹²¹

El mecanismo de supervisión de las actividades de la estructura de inteligencia de E.U. es responsabilidad de organismos de representación popular. Así, el sistema de seguimiento y evaluación de todo el sistema de inteligencia esta conformado por el Senate Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities (Comité Senatorial Selecto para el Estudio de las Operaciones Gubernamentales Relacionadas con Actividades de Inteligencia) y el House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence (Comité Permanente Selecto de la Cámara de Representantes para Inteligencia). Estos comités de senadores y diputados, respectivamente, fueron creados a mitad de los años 70's específicamente para supervisar a los servicios de inteligencia, particularmente a la CIA. La base fundamental de esta supervisión es la obligación legal del presidente de mantener a los comités "total y efectivamente informados de todas las actividades de inteligencia" del gobierno; obligación asentada en la *National Security Act* (Acta de Seguridad Nacional) de 1947, posteriormente enmendada, y en la más reciente *Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991* (Acta de Autorización de Inteligencia, año fiscal 1991).¹²²

Este mecanismo de fiscalización ha buscado sujetar a la inteligencia al mismo sistema de supervisión legislativa que recibe cualquier otra actividad gubernamental. Sin embargo, el derecho a la información que poseen los comités, es particularmente significativo a la luz del poder del Congreso de E.U. para aprobar o rechazar el presupuesto a cualquier actividad gubernamental, incluidas, por supuesto, las de los servicios de inteligencia.

Un caso excepcional es el de las operaciones encubiertas (covert actions). En tanto que éstas actividades son particularmente delicadas, el ordenamiento legal dicta que los comités sean informados cada vez que el Presidente ordena un operativo de éste tipo. No obstante, los comités no poseen capacidad de vetar la decisión presidencial, pero fuertes

121. Nye, *Ibidem*.

122. Véase Shulsky, *Op.cit.*, p.160.

cuestionamiento pueden causar la revisión o incluso la cancelación de la operación, si el costo político es percibido como mucho más alto que los objetivos específicos que buscaba satisfacer la acción encubierta.

5.3.2. CANADÁ.

En el caso de Canadá, el mecanismo previsto para supervisar las acciones de los servicios de inteligencia es totalmente distinto al que se utiliza en los E.U. En 1984, el Parlamento canadiense creó el Security Intelligence Review Committee (Comité para la Revisión de la Inteligencia y la Seguridad), a fin de dar seguimiento a las actividades del aparato de inteligencia interna de ese país.¹²³ Asimismo, se decretó que la responsabilidad de recolectar y analizar la información de inteligencia sobre seguridad nacional, fuera trasladada de la Royal Canadian Mounted Police (Real Policía Montada Canadiense), a una nueva agencia civil: el Canadian Security Intelligence Service (Servicio de Inteligencia y Seguridad Canadiense).

Por su parte, a la Royal Canadian Mounted Police se le asignaron las tareas de hacer efectivos los ordenamientos legales respecto a actos en contra de la seguridad nacional de Canadá, y de proteger a las principales figuras del gobierno y a las instalaciones gubernamentales.

Al contrario del sistema de supervisión de E.U., el Security Intelligence Review Committee (SIRC por sus siglas en inglés) no está integrado por un grupo de parlamentarios, sino que está compuesto por un consejo que presenta un carácter no gubernamental. No obstante, los miembros del SIRC, en su mayoría, han detentado puestos en el gabinete canadiense, y oficialmente han sido reconocidos por el gobierno como consejeros experimentados. Las nominaciones de los consejeros miembros del SIRC son realizadas por el Primer Ministro, pero estas primero deben haber sido consensadas con los líderes de los partidos de oposición; ninguna persona que no haya sido aprobada por todas las fuerzas políticas representadas en el parlamento puede ser designado miembro del SIRC.

123. *Ibíd.*, p.163.

El SIRC reporta anualmente al Parlamento de Canadá los resultados de su labores de supervisión, pero no posee ninguna facultad legislativa, ni sobre el presupuesto asignado a los servicios de seguridad e inteligencia.¹²⁴ Asimismo, el SIRC está autorizado para coleccionar información acerca de las actividades de los servicios de inteligencia orientadas a identificar y eliminar grupos y/u operativos que representen amenazas para la seguridad de Canadá. Estas amenazas son definidas en el Acta Canadiense de Inteligencia y Seguridad de 1984, como: espionaje o sabotaje, o actividades dirigidas hacia o en apoyo de espionaje y sabotaje; actividades de influencia extranjera en detrimento de los intereses canadienses, que son clandestinas, o involucran una amenaza a cualquier persona; actividades dirigidas hacia, o en apoyo de, el uso de violencia severa para lograr un propósito político; y, actividades dirigidas hacia, o que en último caso intentan ser dirigidas hacia, la destrucción o desplazamiento violento del gobierno canadiense.¹²⁵

5.4. LA NECESIDAD DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD.

Resulta patente que la calidad del desempeño de los servicios de inteligencia depende, en gran medida, de un largo proceso de preparación, tanto del personal de los servicios de inteligencia, como de los usuarios y de la opinión pública en general. En este sentido, y como las experiencias de Canadá y E.U. demuestran, es imposible pensar en una estructura de inteligencia altamente desarrollada y eficiente, al cabo de un par de años, o simplemente después de un período de gobierno. Así como la cultura de participación política de una nación no se puede transformar de un día para otro, la cultura de inteligencia y de seguridad de un país democrático requieren de un proceso de desarrollo del entendimiento, gubernamental y público, de las actividades, elementos e instituciones que son parte inherente a la inteligencia y la seguridad nacional. Y, paralelamente de la comprensión de las posibilidades para el desarrollo nacional que el uso adecuado de la inteligencia puede presentar.

124. *Ibidem*, p.153.

125. *Ibidem*, pp 174-175.

Por otra parte, a la luz de la complejidad de los fenómenos a los que deben hacer frente los gobernantes de casi todos los países del mundo, y específicamente aquellas personas que por su posición en la estructura gubernamental formulan la política de seguridad nacional, se deberán adoptar métodos no convencionales de investigación y operación, a fin de enfrentar amenazas, internas y externas, de carácter diverso y emergente, como las mencionadas en el capítulo anterior, que ponen en peligro el desarrollo nacional.

Asimismo, creemos que es indispensable una correcta utilización de la inteligencia para conocer y comprender estas amenazas. Las actividades de los servicios de inteligencia dependerán de la definición del tipo de información que se requiere, del propósito que se espera cumplirán; es decir, de los objetivos de la política de inteligencia establecidos, en el marco general de la política de seguridad nacional. Cuando un gobierno se ha planteado objetivos que, ante la situación que se presenta, son percibidos como extremadamente complicados de alcanzar, la ayuda que proporciona una inteligencia de excelencia, correctamente elaborada, es vital para comprender y analizar las opciones de cursos de acción política que pueden adoptarse. En este sentido, "el mejoramiento de la inteligencia estratégica para el desarrollo constituye una necesidad básica, en la cual se debe participar activamente".¹²⁶

La política de seguridad nacional debe asegurar la producción y utilización de inteligencia estratégica de la mejor calidad, así como su incorporación a la toma de decisiones. Para lo cual es necesario un orden de prioridades de inteligencia a fin de centrar las actividades de inteligencia en las áreas prioritarias, en función de los principales problemas y los recursos nacionales, de todo tipo, que se encuentren disponibles. Como ha señalado Dror, "La comprensión de configuraciones complejas, la identificación de fuerzas que actúan a largo plazo, la previsión de discontinuidades y saltos históricos, la evaluación aproximada de los efectos de las principales opciones de cursos de acción política, son las funciones difíciles y a la vez decisivas" de las actividades de los servicios de inteligencia para apoyar el desarrollo nacional.¹²⁷

126. Dror, Op.cit., p.162.

127. Véase Dror, Op.cit., pp.170-171.

Las cuestiones que giran en torno al control de la estructura de inteligencia, así como la verificación y calificación de sus acciones, y el grado de apego a la ley con que éstas son llevadas a cabo, no pueden ser iguales para todos los países, en tanto que cada sociedad responde a diferentes experiencias histórico-políticas. Así, por ejemplo, en muchos países no es posible conocer información alguna sobre las actividades de inteligencia, tampoco es factible siquiera conocer los nombres de los responsables, o las actividades, organigramas, presupuestos y objetivos generales, de los servicios de inteligencia.¹²⁸

No obstante, es posible establecer patrones ideales de comportamiento a los que, de manera general, todo servicio de inteligencia de sociedades democráticas debería estar comprometido, como son: mecanismos de acceso a la información, que consideren el grado importancia de la misma para la seguridad nacional; el respeto irrestricto a los derechos humanos, y la responsabilidad legal sobre sus acciones. Todo esto sin vulnerar el secreto con el que un número importante de sus actividades deben llevarse a cabo a fin de no poner en peligro, no solamente proyectos y políticas determinadas, sino fundamentalmente la vida de personas. Finalmente, no basta con que el aparato de seguridad se decida a abrir sus archivos, a fin de que la sociedad, ejerciendo un legítimo derecho, pueda conocer las percepciones gubernamentales sobre las diversas condiciones de seguridad, o inseguridad, interna o externa, que experimenta la nación. Es indispensable comenzar la construcción de una cultura de corresponsabilidad en materia de seguridad nacional e inteligencia. Es fundamental que gobierno y sociedad evalúen los costos y, sobre todo, las responsabilidades de saber.

128. No se conoce con exactitud, por ejemplo, información detallada acerca de los servicios de inteligencia británicos. " Generalmente, el gobierno aparenta desconocer la existencia de estos servicios" (MI6 o Secret Intelligence Service, y el MI5 o Security Service), nunca se publican los nombres de sus directores " y nunca se revelan intencionadamente detalles de su organización, sus agentes o sus actividades, ni siquiera al Parlamento." Véase *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Tomo IV*, p.45.

6.

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD NACIONAL Y LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN MÉXICO.

Consideramos que la difícil coyuntura político-económica por la que atraviesa México es muestra palpable de que es impostergable definir claramente los productos, procesos e instituciones de inteligencia que son necesarios para apoyar una correcta formulación y ejecución de las políticas nacionales de seguridad y desarrollo en la próxima década. Asimismo, permite ver la imperiosa necesidad de que quienes tienen la responsabilidad de formular las políticas gubernamentales, los profesionales de la inteligencia, los estudiantes de inteligencia y la sociedad en general, emprendan acciones para mejorar las capacidades de la política de inteligencia del país. En concreto, creemos que es urgente que la sociedad mexicana, en conjunto, de respuesta a preguntas como: ¿qué es la seguridad nacional? ¿quién la define? y, sobre todo, ¿quién es responsable de ella?

Somos testigos de un periodo en el que la comunidad de inteligencia de México atraviesa por serios cuestionamientos a su capacidad de análisis, a sus procedimientos y a su misma razón de ser. Los nuevos escenarios internacional y nacional han trastocado los presupuestos bajo los que los servicios de inteligencia procesaban y analizaban las amenazas a la seguridad del país; las enormes complejidades generadas por la transformación que experimenta la estructura del poder en México implican, a su vez, enormes incertidumbres para la elaboración de escenarios prospectivos sobre la seguridad nacional.

Consideramos que hasta ahora, la autoridad para formular e instrumentar la política de seguridad ha estado restringida a una pequeñísima élite, en lo alto de la pirámide de gobierno, que no toma en cuenta la opinión de otros grupos. Legisladores,

partidos políticos, los medios, grupos de interés, y el público en general aún tienen un impacto mínimo en la formulación de la política de seguridad del país.

Pero, ¿cómo hemos llegado a donde ahora estamos? Consideramos que, como acertadamente ha señalado Sergio Aguayo, "si precisamos lo que es la seguridad, y se aclara quién la ha definido y como lo ha estado haciendo, aparece el contorno de las verdaderas amenazas a nuestra seguridad".¹²⁹ En este sentido, quizá los retos actuales para la seguridad nacional mexicana no son enteramente nuevos, pero si son más diversas y confusas sus manifestaciones.

6.1. HISTORIA MÍNIMA DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN MÉXICO.

La necesidades de inteligencia y seguridad de un sistema político como el mexicano, de carácter autoritario y centralista han determinado que la estructura y mecanismos de operación del aparato de seguridad del país se haya constituido en un órgano gubernamental para el manejo de información de inteligencia, de carácter predominantemente policiaco. Asimismo, esta situación ha tenido como no de sus resultados que hasta el momento no exista delimitación legal alguna sobre las obligaciones y responsabilidades gubernamentales en materia de inteligencia y seguridad nacional.

Los orígenes del aparato de inteligencia con que hoy cuenta México pueden situarse en 1947, con la creación, por decreto presidencial de Miguel Alemán, de un aparato altamente centralizado orientado fundamental a la esfera interna de la seguridad. Esta estructura estaba compuesta por la Dirección Federal de Seguridad (DFS), y la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, los antecedentes de estos dos organismos es posible hallarlos en el Departamento Confidencial creado en 1929, mismo que en 1938 se transformó en Oficina de Información Política, y en 1942 paso a ser el Departamento de Investigación Política y

129. Véase Aguayo, Sergio, " Las verdaderas amenazas a la seguridad", en *La Jornada*, mayo 4 de 1994.

Social. El aparato de inteligencia creado por Alemán se desempeñaba como policía política, y fundamentaba sus actividades en una relación directa con el presidente en turno. Asimismo, sus acciones estaban orientadas a la operatividad más que a la producción de análisis de inteligencia. Desde un principio, los objetivos establecidos fueron los de identificar, controlar y reprimir las manifestaciones internas de oposición a las políticas gubernamentales¹³⁰.

No obstante, es en los años de las décadas de los 60's, y los de la primera mitad de los 70's, en los que se forjó la historia negra de la inteligencia en México. Son años de durísima represión en contra de todo tipo de disidencia y de cualquier oposición al sistema, particularmente de aquellas de izquierda. Son los años de la así denominada por el gobierno, lucha "antisubversiva". México es partícipe y víctima de la visión de la guerra fría del concepto de seguridad nacional: el enemigo a vencer es "el comunismo internacional"; categoría en la que se incluía por igual a políticos de oposición y sindicalistas, que a intelectuales y estudiantes. Asimismo, fue la época en que las manifestaciones guerrilleras dejaron sentir su presencia en numerosas partes del mundo, y en México.

Durante este periodo las fuerzas del Estado, particularmente el Ejército y la DFS, combatieron y eliminaron, a las fuerzas opositoras más radicales, aquellas que veían a la violencia armada como el único recurso para cambiar el status quo. Así, los miembros de la Unión General de Obreros y Campesinos, dirigida por Arturo Gámiz, mueren el 23 de septiembre de 1965 al intentar tomar el cuartel de Ciudad Madera, en Chihuahua; Genaro Vázquez, de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria muere el 2 de febrero de 1972 en un accidente de automóvil; Lucio Cabañas líder del Partido de los Pobres, muere el 2 de diciembre de 1974 en un poblado de la sierra de Guerrero. También destacarían, unos años más tarde, las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional (fundadas a finales de los

130. Véase Aguayo, Sergio, " Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en *En Busca de la Seguridad Perdida*, Nota 50, p.115.

60's en Monterrey), la Liga Comunista 23 de Septiembre, el Frente Urbano Zapatista y el Movimiento de Acción Revolucionaria.¹³¹

En los setentas surgen igualmente grupos de ultraderecha como los Tecos, el MURO, Guía, Yunque y el Frente Estudiantil Mexicano Anticomunista, que no dudaron en recurrir a la violencia en su lucha contra el comunismo y en favor de los valores tradicionales. Los Tecos de la Universidad Autónoma de Guadalajara, por ejemplo, forjaron una historia que incluye asesinatos, bombazos, secuestros, amenazas y asaltos, entre otras cuestiones.

El hecho de que la forma en que operaban los aparatos de inteligencia en su lucha contra la guerrilla, utilizando comandos especiales y escuadrones de la muerte -como la denominada *Brigada Blanca*-, requería de un absoluto secreto, que degeneró en impunidad, facilitó enormemente su degradación.¹³² Los operativos de la DFS se convirtieron en sinónimo de torturas, ajusticiamientos y secuestros. Así, "los interrogatorios se hacían en el subsuelo de la Plaza de la República", una de las cárceles clandestinas de la DFS; específicamente en *el metro*, un largo y angosto pasillo que separaba dos bloques de calabozos con planchas de cemento, en el que " los tigres obtenían la información que querían". De igual forma, *el metro* era el lugar donde se eliminaban documentos, mensajes codificados y cifrados, registros de operativos, entre otras cuestiones no menos oscuras. Cabe señalar que los agentes de la DFS eran denominados *tigres*, en tanto que el escudo de la corporación incluía un tigre de bengala.¹³³

Consideramos que una de las figuras fundamentales en la historia de la inteligencia en México es la de Fernando Gutiérrez Barrios, por lo que cabe detenerse un poco a revisar su carrera. En 1952 el capitán Gutiérrez Barrios (ex alumno del Colegio Militar, generación 1947) es nombrado jefe de control político de la DFS; para 1958 es

131. Véase Tello Díaz, Carlos, *La Rebelión de las Cañadas* (Edit. Cal y Arena, México, 1995), p.92.

132. Véase Aguayo, Sergio, " El espionaje ante la cultura cívica", en el suplemento *La Jornada Semanal*, No.282, 6 de noviembre de 1994.

133. Véase Gómez Leyva, Ciro, " Ante un capitán, un coronel", en *Reforma*, julio 10 de 1995.

ya subdirector de la DFS, y en 1964 es nombrado Director de la Federal de Seguridad. A partir de 1970, mientras que Gutiérrez Barrios pasó a ocupar la subsecretaría de Gobernación a cargo las actividades de la DFS y la Dirección de Investigaciones Políticas (DIPS), estuvo al frente de la DFS Miguel Nazar Haro..

Hacia principios de los ochenta, en el contexto de la amnistía a los presos políticos promovida por la administración de José López Portillo, y después de cientos de muertos y desaparecidos, la lucha contra la guerrilla prácticamente se consideraba terminada, únicamente quedaban visibles en el país el Partido Revolucionario Obrero Campesino Unión del Pueblo y el Partido de los Pobres -que en 1980 se unieron para conformar el PROCUP-PDLP-; y la Liga Comunista 23 de Septiembre. Sin embargo, es el momento en que el narcotráfico infiltra, contundente e irremediamente, el aparato de inteligencia y de seguridad del país. Así, para gran cantidad de observadores, la DFS "no solamente no había defendido a la nación, sino que había contribuido a crear el monstruo de la producción y tráfico de drogas" ¹³⁴; el cual posteriormente sería catalogado como la principal amenaza a la seguridad nacional.

A partir del 1º de diciembre de 1982 y hasta el 30 de noviembre de 1988, es decir, durante todo la administración de Miguel de la Madrid, Manuel Bartlett fungió como Secretario de Gobernación. En este contexto, para ocupar la subsecretaría de gobernación encargada de los asuntos de seguridad nacional fue designado el Coronel Carrillo Olea -otra de las figuras fundamentales de la inteligencia en México-, en sustitución de Gutiérrez Barrios, quien pasó a ocupar la Dirección General de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, de la SCT y, posteriormente, de 1986 al 30 de noviembre de 1988, fungió como Gobernador de Veracruz.

No obstante el aparente desplazamiento del Gutiérrez Barrios de los asuntos de seguridad nacional, José Antonio Zorrilla, quien durante el periodo 1976-79 trabajo como secretario particular del subsecretario Gutiérrez Barrios, es nombrado Director Federal de Seguridad.

134. Véase entrevista a Sergio Aguayo en *La Jornada*, abril 4 de 1994, p.13.

No obstante que para el año de 1973 el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación había fijado a la DFS, entre otras funciones, " analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación"¹³⁵, la primera ocasión en que es definida al seguridad nacional, es en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88 del gobierno de Miguel de la Madrid. El documento señalaba que "la seguridad nacional es el desarrollo integral de la nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional."

En este escenario de evidente descomposición de los cuerpos de seguridad, la bomba molotov que explotó el 1 de mayo de 1984 en Palacio Nacional "quemó también pasillos y oficinas en Bucareli. Las virtudes del equipo de seguridad nacional quedaban en entredicho".¹³⁶ El problema hizo crisis en febrero de 1985, cuando narcotraficantes secuestraron y asesinaron en Guadalajara al agente de la DEA, Enrique Camarena; y E.U. hizo públicas pruebas respecto a que los principales capos de la droga en México portaban credenciales de la DFS como certificados de impunidad. Una de las consecuencias inmediatas del caso Camarena, fue el hecho de que Zorrilla Pérez fue reemplazado por Pablo González Ruelas -quien estuviera " encargado durante 27 años de la red de intervención telefónica" - al frente de la DFS.¹³⁷ En junio de 1989, Zorrilla Pérez sería detenido en la Cd. de México acusado de ordenar el asesinato del periodista Manuel Buendía, en mayo de 1984, debido a la información que sobre los vínculos del narcotráfico y los aparatos de seguridad se supone poseía el periodista.

La crisis por las reacciones en E.U. y en México, terminó "por exhibir a la vieja guardia de la DFS como un grupo corrupto, traidor penetrado por el narco"¹³⁸. Ante la inocultable descomposición de las fuerzas de seguridad, el secretario Bartlett decretó la desaparición de la DFS en la segunda mitad de 1985. Y en su lugar creó, el 21 de agosto, la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), que intentó fundir en un

135. **Ramírez, Ignacio**, " Disperso, sin un control central, el espionaje político en México es primitivo, pero molesto", en *Proceso*, No. 968, 22 de mayo de 1995. pp.15-19.

136. **Gómez Leyva, Ciro**, *Op.cit.*

137. *Ibidem.*

138. *Ibidem.*

solo organismo las funciones operativas de la DFS con las de inteligencia de la desaparecida Dirección de Investigaciones Políticas. En un principio, la DISEN fue dirigida por Pedro Vázquez Colmenares, quien "no era un profesional (en materia de inteligencia y seguridad nacional), y se puso a mezclar acciones operativas y de inteligencia".¹³⁹

En este contexto, se aceleró un debate muy intenso al interior de la Secretaría de Gobernación sobre el futuro de la inteligencia mexicana. Mientras que algunos funcionarios insistían en la necesidad de crear "un servicio de inteligencia verdaderamente profesional", moderno; esta posición era vista, por la vieja escuela, como un atentado directo a sus intereses.¹⁴⁰ Paralelamente, el año de 1987 la producción y el tráfico de narcóticos fueron presentados por el presidente Miguel de la Madrid, por primera vez, como la principal amenaza a la seguridad nacional.

A partir del 1º de diciembre de 1988, y hasta el 4 de enero de 1993, Fernando Gutiérrez Barrios regreso al primer plano de la política interior del país, siendo designado como secretario de Gobernación de la administración de Carlos Salinas de Gortari.¹⁴¹

Salinas creó el 7 de diciembre de 1988 la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República. En el acuerdo presidencial se anunciaba también la creación de un Gabinete de Seguridad Nacional, que dependía "funcional y operativamente de esa oficina", y estaba conformado por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa, Marina y la Procuraduría general de la República. Es de destacar que durante el

139. Aguayo, Sergio, Op.cit., noviembre de 1994.

140. *Ibidem*.

141. De Gutiérrez Barrios, Julio Scherer escribió recientemente: "Ya tarde, una noche de noviembre de 1992, se presentó en mi oficina el secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios. Atildado hasta el detalle, su presencia contrastaba con la historia de su vida: capitán del ejército egresado del Colegio Militar, desde muy joven había librado batallas sin cuartel contra los grupos armados y contra todo aquél que, a juicio del gobierno, perturbara la marcha del país. Se le tenía por un Fouché, hábil como ninguno en las sombras de la información clandestina. En su oficina, hacía poco, había desprendido de su cartera un pequeño recorte de periódico y me había mostrado la fotografía del hombre al que admiraba: Gustavo Díaz Ordáz." Scherer García, Julio, *Estos Años* (Edit. Océano, México, 1995), p.53

período de 1988 a principios de 1994, estuvo al frente de Oficina de la Presidencia José María Córdoba Montoya, y por tanto, en gran parte fue responsable de la seguridad nacional durante ese periodo.

Un par de meses después, el 10 de febrero de 1989, el proyecto de modernización del aparato de inteligencia comenzaba y Salinas transformaba a la DISEN en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). El decreto presidencial confirmaba que a la Secretaría de Gobernación correspondía “coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional y Protección Civil, así como la información relativa al orden político y social que afecte o se origine en las dependencias del Ejecutivo Federal (cap. I, art. 1º)”. Más adelante el decreto señalaba (cap. VII. Del Centro de Investigación y Seguridad Nacional) que “ para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional... (que) le estará jerárquicamente subordinado, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se le señalan y en el ámbito que se determina” (art.27). El CISEN estaría a cargo de un Director General y tendría las siguientes atribuciones (art.28):

1. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país;
2. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes;
3. Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones; y
4. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.

El decreto, sin embargo, no especificaba el elemento más importante, el que a nuestra consideración transformaría significativamente las actividades y estructura de los servicios de inteligencia en México y evidenciaba quién había ganado, por el momento la batalla por el control de la seguridad nacional y los servicios de inteligencia: no se asignaba ninguna función operativa (de carácter policial), en materia de seguridad nacional, al CISEN. Desafortunadamente, tampoco se señalaba ningún mecanismo de supervisión pública o comunicación con otras áreas del gobierno, el muro continuaba impenetrable.

El primer director del CISEN fue el teniente coronel Jorge Carrillo Olea (egresado de la Escuela Superior de Guerra y principal artífice del nuevo organismo). Como muestra del poder que se había otorgado al nuevo organismo de inteligencia, el director del CISEN sería designado secretario técnico del Gabinete de Seguridad Nacional.

En octubre de 1990, ante la evidente descomposición de las fuerzas policiacas encargadas de la lucha contra el narcotráfico, se creó la Coordinación General para la atención de los Delitos Contra la Salud, al frente de la cual es nombrado el artífice del nuevo aparato de seguridad: el coronel Carrillo Olea. Fernando del Villar es designado director general del CISEN. En junio de 1993 con la creación del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, Jorge Tello Peón es designado para presidirlo, reemplazando a Carrillo Olea, quién después sería electo gobernador de Morelos.

En la jerarquía de las cosas más terribles, para su reputación pública, que le pueden suceder a un servicio de inteligencia, es que de la noche a la mañana le estalle un conflicto armado en las manos. Del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el Centro de Investigaciones Históricas de los movimientos Armados señalaba en enero de 1994: "Ni Lucio Cabañas ni Genaro Vázquez, en sus mejores tiempos pudieron movilizar tanta gente como lo están haciendo ellos. Por esto, su acción rompe con el esquema tradicional de la guerrilla".¹⁴² A raíz del levantamiento armado en Chiapas, el 1 de enero de 1994, fueron removidos de su cargo el secretario de Gobernación José Patrocino, y el director del CISEN, Fernando del Villar (enero 10). El presidente Salinas habló de reconocer los errores, *lo que no funcionó*. Y la falla fue achacada directamente a los servicios de inteligencia, y no a los responsables de las decisiones políticas.

En sustitución fueron designados Jorge Carpizo McGregor como secretario de Gobernación, y Jorge Tello Peón, como Director del CISEN. En tanto que Tello Peón había venido trabajando con Carrillo Olea en la lucha contra el narcotráfico, algunos

142 . Morales, Sonia, "Exdirigentes guerrilleros: La estrategia del Ejército Zapatista, inédita en México y Latinoamérica", en *Proceso*, no. 897, enero 10 de 1994, p. 12

analistas lo consideraron como "un profesional que retomó los esfuerzos por crear un verdadero servicio de inteligencia".¹⁴³

La aparición del EZLN y el asesinato de Luis Donaldo Colosio trajeron el tema de la seguridad del país al debate nacional. En la opinión pública predominaba la visión de que el aparato de inteligencia "demostró falta de capacidad técnica y carencias en la infraestructura. No supieron hacer bien su trabajo", se decía.¹⁴⁴ Era patente que el interés y preocupación de los ciudadanos respecto a la seguridad nacional rechazaba los términos en los que el Ejecutivo había definido "lo que era bueno" para la sociedad y para el país. Resultaba evidente que la seguridad nacional y la inteligencia estaban altamente politizadas y eran manejadas en beneficio de los intereses de un pequeño grupo.

Ante las crecientes presiones generadas por los crecientes índices de violencia en el país, Salinas anunció, el 25 de abril de 1994, la creación de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación. Las consideraciones presidenciales señalaban que era necesaria una coordinación de los cuerpos de seguridad pública "a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones, tanto en materia preventiva, como en la persecución de los delitos"; y que "dichos mecanismos de coordinación encontrarían los cauces adecuados mediante la creación de una unidad dependiente de la Presidencia de la República, encargada de definir" lineamientos y acciones. El decreto señalaba, además, que la Coordinación sería un organismo interno de seguimiento y evaluación de las acciones del Gabinete de Seguridad Nacional (art. 2, V) -actividad anteriormente responsabilidad de la Secretaría de Gobernación- y de coordinación de las acciones en materia de seguridad pública nacional que determine el Ejecutivo (art.2, Y).

Al frente de la Coordinación fue nombrado Arsenio Farell Cubillas, y como sus colaboradores los generales Humberto Quiroz Hermosillo y Mario Acosta Chaparro, "caracterizados por sus labores de corte policiaco más que militar".¹⁴⁵ Es necesario destacar que hasta el primer semestre del gobierno de Ernesto Zedillo no se conocen

143. *Ibidem*.

144. Véase entrevista a Guadalupe **González**, especialista del CIDE, en *La Jornada*, abril 5 de 1994, p.17.

145. Véase **Ibarrola**, Javier, "Seguridad nacional. Esqueleto de la Crisis política y económica", en *El Financiero*, enero 15 de 1995, p.30.

públicamente que trabajos llevó a cabo la denominada Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, ni si ha sido desarticulada o continúa activa.

Con la iniciativa presidencial, las pugnas al interior de la estructura gubernamental sobre el control de la seguridad nacional mostraban, de nuevo, la clara existencia de dos grupos: uno que buscaba modernizar la seguridad nacional y sacarla de los sótanos más oscuros y mejor resguardados del poder, y otra que buscaba legitimar un organismo altamente clandestino y con amplia capacidad operativa. En este sentido, en el mes de mayo de 1994, como un ejemplo de la guerra subterránea sostenida por éstas dos visiones, fue publicada en el diario *La Jornada* una información, atribuida a especialistas en inteligencia y seguridad nacional, en la cual se señalaba que "debido a que la estrategia de seguridad nacional en México 'esta prácticamente en ceros', es necesaria la desaparición del CISEN, 'porque no ha demostrado su eficacia ni justificado su estructura' ". Asimismo, se dejaba ver la pertinencia de que sus actividades fueran absorbidas por la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, que sería la encargada, según esta nota, del " replanteamiento de la seguridad pública, una coordinación efectiva, y una aplicación real del área de inteligencia por agentes profesionales".¹⁴⁶

Posteriormente, al inició su mandato presidencial, Ernesto Zedillo calificó al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional; señalando que "el tráfico de drogas y los delitos conexos constituyen uno de los fenómenos más complejos y destructivos de la sociedad, combatirlo debe constituir una prioridad nacional. Su existencia atenta contra todo el tejido social por su potencial desintegrador".¹⁴⁷

Los acontecimientos de violencia y crisis política y económica ocurridos durante 1994 y los primeros meses de 1995, generaron un intenso debate sobre la misión de los organismos de inteligencia y seguridad nacional. La polémica ha cuestionado seriamente la capacidad del Estado mexicano de brindar a la sociedad en general las condiciones de

146. Rodríguez, Rosa I., " Ineficaz, el centro de seguridad nacional", en *La Jornada*, mayo 3 de 1994, pp. 1 y 17.

147. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, *Diario Oficial de la Federación*, mayo 31 de 1995, p.18.

seguridad básicas para apuntalar el desarrollo nacional. Y, asimismo, han mostrado a la seguridad nacional en México utilizada como un mecanismo que respalda las decisiones de una élite en el gobierno. Paralelamente, el peligro de que los productos de la inteligencia mexicana se tornen rápidamente anacrónicos, prescindibles y hasta riesgos, es ya percibido por numerosos sectores gubernamentales.

En este contexto, y de Acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-200, la estructura gubernamental se ha propuesto como objetivo en materia de servicios de inteligencia, legislar sobre las actividades inteligencia, a fin de fincar responsabilidades legales, establecer límites a sus acciones y aumentar la eficiencia de los servicios de inteligencia. En este escenario fue nombrado como Secretario de Gobernación Esteban Moctezuma Barragán (más tarde sustituido por Emilio Chuayffet Chemor), y ratificado como director del CISEN Jorge Tello Peón.

Durante el mes de octubre de 1995 se presentó otra muestra de la disputa por el control de la seguridad nacional y los aparatos de inteligencia. La "filtración" a la prensa de la propuesta de creación del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), señalaba que "ante la pérdida de respeto y confianza en las instituciones del país, la creciente inseguridad pública y el relajamiento en los órganos de seguridad nacional, uno de sus objetivos fundamentales sería el del combate al narcotráfico."¹⁴⁸ La nota periodística destacaba la concepción de la institución como "de reacción rápida, que proponga soluciones al más alto nivel para evitar el desbordamiento de problemas políticos y sociales". Se señalaba que el CISEN sería absorbido por el COSENA y "solo estaría a cargo del análisis". Finalmente, como si faltar recalcar quién promovía la propuesta, se señalaba que el esquema del nuevo organismo sería muy parecido al de la DFS, y que uno de los principales candidatos a dirigirla era Fernando Gutiérrez Barrios.

Nuevamente, la propuesta del Consejo de Seguridad Nacional lidiaba con las cuestiones del *management* de la seguridad nacional, pero ignoraba el problema mayor: entender la estructura de los cambios políticos nacionales y a nivel internacional. En este sentido, las alianzas internacionales para hacer frente a la inseguridad, y particularmente

148. Véase Ortega, Miguel Angel, "Propone Zedillo nuevo organismo para combatir el narcotráfico", en *El Financiero*, septiembre 19 de 1995, pp.24-25.

al narcotráfico, están cobrando relevancia para México. Baste mencionar la visita que en octubre de 1995 realizó al país el Secretario de Defensa de E.U., William Perry; en la que sin ambages señaló que la seguridad nacional entre México y E.U. es ya el tercer vínculo, además del político y el económico, entre ambos países.

Por lo anterior, consideramos que el escenario para el desarrollo de una cultura cívica sobre inteligencia y seguridad nacional en México es particularmente delicado. La discrecionalidad y falta de transparencia con que tradicionalmente ha actuado el Ejecutivo en materia de seguridad, y el acentuado desinterés público, han generado una situación en que los servicios de inteligencia no cumplen con su tarea de contribuir a la defensa de la seguridad interna y externa del país. Por el contrario, estos organismos se han limitado a la defensa de un determinado grupo político (o en el mejor de los casos, del gobierno), sin encontrar restricciones éticas y/o legales de ningún tipo a sus acciones.

Esto ha derivado, en múltiples ocasiones, en muertes y violaciones a los derechos humanos, así como en el enfrentamiento entre grupos políticos sobre lo que los servicios de inteligencia deben ser, y el consecuente estancamiento de las posibilidades estratégicas que pueden presentar éstas áreas para apoyar el desarrollo nacional. Aún más, creemos que es posible argumentar que la intensidad de los fenómenos contemporáneos de violencia son en gran parte consecuencia de los errores de las élites políticas en el poder, para desarrollar instituciones capaces de canalizar y controlar adecuadamente las demandas de transformación de las estructuras económicas y de participación política.

6.2. LA SEGURIDAD NACIONAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

Un gran número de las responsabilidades constitucionales fundamentales de un jefe de Estado, en el interior del país y en el extranjero, dependen en gran parte en su habilidad para usar efectivamente las capacidades de inteligencia de la nación. Como jefe del ejecutivo, él es responsable del desempeño de todo el sistema de inteligencia, sus productos, actividades y organización. No obstante que los temas de la agenda de la seguridad nacional que tendrá que abordar el gobierno de Ernesto Zedillo son muchos y

muy complejos; consideramos que destacan de entre ellos los siguientes: definir una política coherente y legítima de seguridad nacional, el papel que los servicios de inteligencia tendrán en ésta política; y la reglamentación sobre las actividades de los organismos de inteligencia a fin de lograr una vigilancia sistemática, regulación pública, legislativa y responsabilidades administrativas y judiciales a sus acciones.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, en un intento por dar contenido al concepto de seguridad nacional -lo cual en sí ya es un avance considerable-, lo analiza a la luz de la redefinición de la soberanía a fin de siglo, pero creemos que termina por adoptar un concepto fundamentalmente atrasado e inútil para la posición geoestratégica de México y para enfrentar las necesidades del país. Es así que la estructura misma del Plan Nacional de Desarrollo circunscribe a la seguridad nacional como un factor primordialmente defensivo frente a cuestiones externas, y no considera las dimensiones internas de la seguridad nacional ni los distintos niveles de influencia de la misma.

En este sentido, de entre los " cinco objetivos fundamentales" que se plantea el PND 1995-2000, se propone: " fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano". Poniendo para este fin, fortalecer las capacidades del Estado para garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de Derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo en territorio nacional. Más adelante, el PND señala que " no hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano".¹⁴⁹ En tanto que no cabe duda de que la preservación del territorio nacional y la capacidad de tomar decisiones soberanas es básica; esta visión resulta en una percepción incompleta de la seguridad nacional, así como fundamentalmente insuficiente de enfrentar las necesidades del país. No obstante, es posible que esta consideración gubernamental parta del análisis de los numerosos fenómenos de separación u autonomización de regiones por razones étnicas, políticas, religiosas, entre otras, que se presentan diversas partes del mundo.

149. Ibidem, p.12.

En el Capítulo I del PND se señala que la agenda de prioridades de seguridad nacional se plantea que: "en este fin de siglo, la defensa de la soberanía comprende impulsar en el ámbito internacional, nuestra visión sobre asuntos como el libre comercio, el funcionamiento de los órganos multilaterales que deben contribuir a la estabilidad financiera regional y global, los flujos migratorios, el cuidado del medio ambiente y el combate al narcotráfico".¹⁵⁰ Por su puesto consideramos que nuestra inteligencia debe participar más "de lo que pasa afuera", sin embargo, es fundamental no dejar de "ver al interior".

Paralelamente, los fenómenos o amenazas externas que deben ser objeto de un cuidadoso análisis son ubicados, en orden de prioridades como:

1. Han aumentado los retos internos que entrañan el desempleo, la pobreza, la injusticia y las demandas de más y mejor democracia.
2. Se han agravado las amenazas de nuevos conflictos regionales, del terrorismo y del resurgimiento de viejas intolerancias raciales y culturales, hoy capaces de vincularse instantáneamente con simpatizantes en el mundo entero.
3. La aparición, en México y en el mundo, de organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de membresía multinacional y que tienen iniciativas ajenas a nuestra naturaleza, idiosincrasia y ambiciones."
4. La globalización de la producción, las finanzas y el comercio puede generar fenómenos frente a los cuales un Estado nacional tiene pocos instrumentos efectivos de respuesta."
5. La transmisión de imágenes y datos por todo el planeta, de manera casi instantánea, puede exacerbar acontecimientos locales por su percepción en el exterior. Y,
6. Se debe cuidar que el debate mundial de temas como la defensa de los derechos humanos, el combate al narcotráfico y al terrorismo, la lucha contra el deterioro ecológico e incluso, la promoción de la democracia, no sirvan como pretexto para justificar la injerencia externa.

El PND incluye como "desafíos del presente" una gran variedad de asuntos. Pero no se especifica para quién son los desafíos, sí para el gobierno, para la nación o para alguna institución específica. Y como consecuencia, no se señala de quién es responsabilidad hacerles frente. Paralelamente no se discrimina, en tanto que son desafíos, si son competencia de la política de seguridad nacional, y en consecuencia de la

150. *Ibidem*, p.6.

política de inteligencia, atenderlos, o es responsabilidad de la política de desarrollo nacional hacerles frente.

Creemos que se comete un error fundamental en el PND: equiparar la seguridad nacional con las relaciones exteriores. En todo caso, la política de relaciones exteriores es un instrumento de la política de seguridad nacional para apoyar, por diversos medios y a nivel internacional, la política de desarrollo nacional y la defensa de los objetivos e intereses nacionales establecidos. El documento señala: " El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía." Más adelante, el plan califica de "grandes temas mundiales de la posguerra fría" a "la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente".¹⁵¹ Sin embargo, es evidente que estas cuestiones son más, mucho más, que grandes temas mundiales, son fenómenos que pueden determinar la viabilidad misma de un país.

En este contexto, a fin de garantizar la seguridad nacional de México el Plan Nacional de Desarrollo se plantea como objetivos principales:

1. " Preservar (...) la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país."
2. " Asegurar (...) la vigencia del Estado de Derecho (...) y vigilar nuestras fronteras.
3. " Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos, modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia, técnicas y de respuesta inmediata (...), y actualizar la legislación en la materia.
4. " (...) Asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional, el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
5. " Fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a nuestras costumbres, los valores y principios que nos dan identidad... Y,
6. " Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El Objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo."

151. *Ibidem*, p. 12.

El documento se apura a definir las nuevas amenazas a la seguridad nacional, pero simplemente pasa por alto mencionar y justificar las situaciones *antiguas* que percibía el Estado mexicano como amenazas y que aún hoy orientan gran parte del trabajo de los organismos encargados de la seguridad nacional. Entre éstas amenazas sin duda ocupaba el lugar fundamental cualquier expresión de oposición o disidencia hacia las políticas gubernamentales y la élite política en el gobierno.

Ya en el Capítulo 2, denominado *Por un Estado de Derecho y un País de Leyes*, se apunta en el inciso sobre crimen organizado (tráfico de armas, asaltos bancarios, narcotráfico y secuestros, entre otros), que específicamente “ el tráfico de drogas y los delitos conexos constituyen uno de los fenómenos más complejos y destructivos de la sociedad”.¹⁵² En este sentido, percibimos un traslape de competencias sobre asuntos de crimen organizado y narcotráfico. Consideramos que no queda claro si es tarea de la seguridad pública o la seguridad nacional combatirlo, o si es responsabilidad de ambas. Creemos que en tanto no se tenga claro las responsabilidades es sumamente difícil instrumentar actividades coherentes y efectivas en la materia. Aunque tanto Salinas como el Presidente Zedillo han señalado que la principal amenaza a la seguridad nacional es el narcotráfico, estamos seguros que mientras las ganancias y la demanda se incrementen cada vez más, y paralelamente los ciudadanos vean cerrados, cada vez más, posibles oportunidades “ legales” de empleo, será imposible erradicar el tráfico de narcóticos.

EL PND 1995-2000, por otra parte, acertadamente reconoce la existencia de “ un sistema todavía insatisfactorio de rendición de cuentas que diluye responsabilidades, prohija la discrecionalidad y es insuficiente para combatir el abuso, la corrupción y la impunidad”.¹⁵³ Asimismo, en el mismo capítulo, en la sección denominada *Libertad de Expresión y de Prensa, y el Derecho a la Información* se apunta que “ El Ejecutivo Federal expresa su compromiso de proponer y adoptar medidas efectivas para cumplir regular oportuna y suficientemente el derecho a la información. El Gobierno de la República ofrecerá asiduamente la información económica y social generada por el

152. *Ibíd.*, p. 18.

153. *Ibíd.*, p. 31.

Estado".¹⁵⁴ Esta consideración sobre el acceso a la información, sin embargo, no incluye formalmente la posibilidad de conocer información sobre las actividades de inteligencia. Pareciera que se continúa considerando peligrosa la posibilidad de que la sociedad tenga acceso a datos sobre cómo operan los aparatos de inteligencia del país.

Por otra parte, consideramos que el Plan de ninguna manera es integral, en la medida en que disocia totalmente la seguridad de la nación (visión de defensa externa) con el desarrollo nacional. El PND 1995-2000 no distingue que existen diferencias entre la seguridad de países desarrollados y países en vías de desarrollo. Estamos seguros que la posición geoestratégica de México le obligó a concebir y enfrentar la cuestión de la seguridad nacional de formas diferentes a las de los países que mantienen una posición estratégica como potencias mundiales.

En este sentido, percibimos que la seguridad nacional adoptada por el PND es una seguridad volcada en lo externo, que favorece una visión *tradicional-hegemónica* de la guerra fría, que no alcanza a distinguir, o no quiere ver, la inestabilidad al interior del país como un asunto de seguridad nacional, sino simplemente de seguridad pública. No obstante que en algunos casos se ha sugerido distinguir entre seguridad nacional y seguridad interna; nosotros retomamos la propuesta planteada en el capítulo 2 de distinguir entre el ámbito interno y externo de la seguridad nacional, en tanto que hablar de seguridad nacional como sinónimo de seguridad externa es limitado e insuficiente para México. Paralelamente, esta visión defensiva de la seguridad nacional que plantea el PND, es incapaz de proyectar el poder nacional para respaldar el proyecto de desarrollo nacional. No se distinguen estrategias y líneas de acción internas y externas para la seguridad, ni los niveles de aplicación del poder nacional.

Consideramos que en tanto el diagnóstico de la situación nacional es erróneo y autocomplaciente con el modelo de desarrollo adoptado, no reconoce que la falta de coherencia de los objetivos planteados, los medios propuestos para alcanzarlos y los recursos disponibles, es la causa profunda de las condiciones de inseguridad y desarrollo inestable que experimenta la nación. Como planteamos en el primer capítulo, a fin de

154. *Ibíd.*, p.41.

alcanzar las metas planteadas a nivel nacional, es necesario disponer de una precisa valoración, sin triunfalismos ni pesimismo, del poder con que cuenta la nación; es decir, del capital político, económico, social y militar disponibles en México, a fin de establecer nuestras capacidades, y evitar planearse objetivos de seguridad y desarrollo inalcanzables.

En cuanto a los servicios de inteligencia, el PND 1995-2000 no define para qué ni cómo utilizarlos, ó por qué es necesaria la información de inteligencia; no se plantean objetivos, ni los medios necesarios para alcanzarlos. Creemos que es visible la falta de una política de inteligencia coherente. En la visión del PND las actividades de los servicios de inteligencia se restringen a recopilar información sobre narcotráfico, criminales y terrorismo; y no se apunta como apoya la inteligencia en el ejercicio de gobierno. Por actualizar el marco legal, únicamente se entiende asegurar eficacia y apego a la ley. Afirmamos que no se trata únicamente de la actualización del marco legal, a fin de que los aparatos de inteligencia realicen sus actividades de manera coordinada y eficazmente. La cuestión esencial es discutir y definir públicamente el sentido mismo de su presencia en la estructura estatal, en el modelo de país que queremos, así como las tareas de las que son responsables y los fines de éstas.

Sin duda el PND 1995-2000 hay avances, se mencionan por su nombre los servicios de inteligencia, las amenazas, algunas carencias, se trata de dotar de contenido el concepto de seguridad nacional, y se reconoce que las actividades son ineficaces y no están apegadas a la ley. Pero no se atiende el problema de fondo: es el mismo proyecto de desarrollo nacional el que ha propiciado la proliferación de fenómenos que amenazan la seguridad de la nación mexicana.

Si bien es cierto que la estructura y eficacia los servicios de inteligencia son resultado, en gran parte, del carácter y coherencia de la política de seguridad nacional; inclusive si existiera en México una excepcional política de inteligencia, ésta derivaría en resultados imperceptibles, a menos que los profesionales de la inteligencia y otros participantes relevantes, como los representantes populares, encargados del seguimiento y evaluación de las actividades de inteligencia, trabajaran en un contexto coherente de objetivos y estrategias de seguridad nacional.

En suma, la seguridad nacional de Ernesto Zedillo es reactiva, no propositiva; es ajena, inadecuada para la posición geoestratégica de México, y resulta débil para respaldar la política de desarrollo (económico, político, social y cultural) que requiere el país.

6.3. EL PODER LEGISLATIVO Y LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.¹⁵⁵

Un factor decisivo en la crítica situación actual de la seguridad nacional en México, sin duda ha sido la escasa atención de los diputados y senadores hacia las actividades de inteligencia, las discusiones en materia de seguridad, así como el papel de los servicios de inteligencia en el escenario nacional. Al parecer, no ha sido comprendido que en tanto estos temas continúan siendo exclusividad de las autoridades gubernamentales, la sociedad contará con elementos mínimos para evaluar, controlar y, en su caso, reorientar la elaboración y ejecución, tanto de la política de seguridad nacional como de las actividades de inteligencia.

En algunas ocasiones se ha considerado como contraproducente la creación de una comisión legislativa que participe en la formulación de la estrategia de seguridad nacional y supervise a los servicios de inteligencia, en tanto que la necesaria pluralidad de dicho organismo dificultaría enormemente la racionalidad y coherencia que estas acciones deben tener. Incluso puede argumentarse que la naturaleza del sistema político mexicano es tal, que el Congreso no estaría en posibilidad de ejercer juicios consensados en materia de seguridad nacional y, por tanto, ésta debería continuar, en los hechos, como materia exclusiva del Ejecutivo.

Paralelamente a estas cuestiones, el deseo de los ciudadanos de tener voz en las decisiones relacionadas con la seguridad nacional, frecuentemente se topa con el obstáculo de que muy pocos esfuerzos gubernamentales son hechos para comunicar a la

155. Gran parte de los elementos expuestos en este punto han sido previamente abordados en Bohórquez, Eduardo A. y Soriano, Juan Pablo, "Inteligencia y Seguridad Nacional en México", en *Este País*, número 46, enero de 1995, pp.58-59.

sociedad los conceptos básicos sobre seguridad e inteligencia bajo los cuales es definida e instrumentada la política de seguridad nacional.

En la medida en que la utilización de ideas, datos y terminología sobre seguridad nacional e inteligencia ha estado limitada a un pequeño grupo, consideramos que gran parte de los legisladores y la ciudadanía en general no cuentan con las herramientas conceptuales necesarias para transformar efectivamente la actuación gubernamental en la materia. Creemos, sin embargo, que el argumento de la inexperiencia debe impulsar una activa preparación, y participación, de los representantes populares (senadores y diputados) y de la sociedad mexicana en la discusión, análisis y evaluación de la política de seguridad nacional. Decir que los legisladores o la sociedad no saben lo suficiente para asumir la responsabilidad no debe ser excusa para volver a esquemas autoritarios. Sería " como decirle a un adolescente que debería esperar unos años hasta que sea más grande, más sabio y mejor preparado para manejar los cambios que experimentará antes de atravesar la pubertad".¹⁵⁶

Otro elemento que podría considerarse como negativo para la participación del poder Legislativo en la materia, es que en tanto la seguridad nacional se relaciona directamente con la vida, la muerte y la libertad de las personas, es necesario eliminar toda posibilidad de titubeos y retrasos. Pero es precisamente por tales motivos que resulta de vital importancia que una comisión integrada por representantes populares contemple estos temas, los cuales, inevitablemente, son parte sustancial de la vida pública.

Asimismo, la cuestión del manejo de información sobre seguridad nacional opone también asuntos que es necesario aclarar. En tanto que la información confidencial es un elemento básico del trabajo de los servicios de inteligencia, su posible difusión contraviene la efectividad misma de muchas de sus acciones. Así, aunque al compartir con una comisión legislativa la información proporcionada por la inteligencia, los gobiernos satisfacen valores éticos y políticos fundamentales en toda sociedad democrática, es preciso que la opinión pública en general, y los legisladores en

156. Dator, Jim. "Sorteando los Tsunamis del cambio". Ponencia presentada en el *Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva*, septiembre 26-27 de 1994, organizado por la Fundación Barros Sierra. Versión mimeografiada, p.18.

particular, ponderen que "la difusión de determinados productos de inteligencia puede deteriorar la capacidad de gobierno y limitar en muchos aspectos las posibilidades" del desarrollo del país.¹⁵⁷ No es necesario saber cada nombre, cada capacidad técnica, truco, decisión en materia de seguridad nacional; recalamos que el secreto es indispensable para la gran mayoría de las actividades de inteligencia

No es necesario crear un intrincado sistema de evaluación de las políticas y aparatos de la seguridad nacional. Organismos de carácter pequeño, conformados por representantes populares, gubernamentales y auditores profesionales, pueden perfectamente fiscalizar, supervisar y contribuir a formular, las políticas de seguridad nacional. Asimismo podrían orientar las asignaciones presupuestales y dar a conocer a la sociedad en general el nivel de desempeño de las instituciones, a fin de fomentar su continuo mejoramiento.

En suma, creemos que el balance de los argumentos anteriores permite sugerir la incorporación del Poder Legislativo a la estructuración de las políticas de seguridad nacional e inteligencia, con el fin de incorporar nuevas y diversas percepciones sobre las consecuencias y alternativas de éstas. Aún más, la participación del Legislativo podría ofrecer una ventaja considerable para el ejercicio de gobierno, al elevar la legitimidad de las acciones sobre seguridad nacional del Ejecutivo.

Estamos seguros de que únicamente después de que la misión de los servicios de inteligencia mexicanos sea claramente definida, y se establezca un consenso nacional para apoyar la política de seguridad nacional -que es la que impone esa misión- los mexicanos seremos capaces de utilizar eficazmente el potencial de la comunidad de inteligencia a fin de asegurar y promover el desarrollo nacional.

6.4. RETOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA INTELIGENCIA EN MÉXICO.

La visión de la seguridad nacional y la inteligencia que plantea el PND 1995-2000, no es suficiente para garantizar la seguridad, la estabilidad, el desarrollo y la

157. Véase Dror, *Enfrentando el futuro*, p.176.

democracia que requiere el país. Creemos asimismo, que la rebelión zapatista mostró, entre otras cuestiones, la existencia de una política de seguridad, si no deficiente, si inadecuada e incapaz de plantearse como objetivos el apoyo al desarrollo nacional, a fin de prevenir que grupos de ciudadanos mexicanos consideren que la única opción viable para encontrar respuesta a sus demandas es la de las armas. Es necesario adoptar concepciones distintas de la seguridad nacional y la inteligencia, que les considere como un medio substancial para el desarrollo, y no únicamente para la defensa y estrechamente vinculadas a cuestiones militares.

Asimismo, consideramos que la sobreposición de la seguridad del gobierno a la seguridad de la nación ha tenido enormes consecuencias en la estructura y mecanismos de operación de los servicios de inteligencia. La elaboración de productos de inteligencia no ha logrado despolitizarse y es dudoso que lo haga en el corto plazo. Después de por los menos 60 años de trabajar en función de los requerimientos de una clase gobernante, no es tarea fácil remover los vicios y prejuicios sobre lo que debe ser la seguridad nacional. Paralelamente, el hecho de que, de manera frecuente, la seguridad nacional ha sido confundida con la defensa nacional y la seguridad pública, ha dado origen a una gran ambigüedad sobre los límites y atribuciones de los organismo de seguridad, así como a serías dificultades para establecer correctamente objetivos y estrategias.

La disputa por el control de lo que debe ser la seguridad, definitivamente se ha transformado en parte fundamental de la lucha por el ejercicio del poder político. Diversos grupos, en búsqueda de legitimidad, "argumentan que su visión de los problemas nacionales" prioritarios -la cual cubren con "el concepto políticamente más amplio de seguridad"¹⁵⁸, es aquella que de forma más efectiva empleara el poder de la nación para alcanzar y preservar los objetivos e intereses nacionales establecidos. Asimismo, creemos que la falta de correspondencia entre los objetivos nacionales de seguridad y desarrollo establecidos por la presente administración gubernamental, y las auténticas aspiraciones de la nación, han comprometido seriamente la legitimidad y las acciones del gobierno en todas la áreas.

158. **Rockwell y Moss**, " La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación". en *En Busca de la Seguridad Perdida*, Op.cit., p.43.

Como en muchas otras áreas del gobierno, se requiere de una nueva relación con la sociedad, más transparente, más responsable, que vea más allá del proyecto sexenal adoptado. Es necesario discutir la deficiente formulación de políticas, la mala identificación de los recursos del poder nacional, y también es fundamental reconocer la falta de compromiso de gran parte de la ciudadanía con el futuro de la nación.

Consideramos que hoy el Ejecutivo Federal no solamente tiene el deber, sino también la oportunidad, de estructurar una inteligencia que de manera efectiva enfrente las necesidades del país, a través de la formulación de una política de inteligencia coherente, con objetivos claros y específicos.

Reiteramos, los sistemas de seguridad nacional e inteligencia necesitan de un marco jurídico bien definido y políticas coherentes. De igual forma, esto requiere de una visión de largo plazo, de parte de las autoridades, en relación con el sector de la seguridad en general y las funciones y competencias de cada una de las instituciones que conforman en aparato de seguridad nacional de México. Sin embargo, esto no es suficiente. Desarrollar el entendimiento público de las instituciones, actividades y elementos de la inteligencia y la seguridad nacional es un asunto prioritario.

Cabe señalar que no pretendemos que la estrategia de seguridad nacional sea vista como la panacea para todos los retos que enfrenta México. Algunos problemas son simplemente irresolubles. Pero estamos seguros de que el país estará mejor preparado para alcanzar las metas de seguridad planteadas, si se cuenta con elementos adecuados para instrumentar estrategias alternativas a las hasta hoy empleadas. Reafirmamos como elemento primordial la necesidad de que la sociedad sea consciente de la corresponsabilidad que se adquiere "al saber" sobre seguridad nacional. Es necesario preguntarse ¿estamos listos para asumir las responsabilidades de saber, en materia de seguridad e inteligencia? ¿Somos conscientes de la responsabilidad y los peligros que implica "saber", cuando de éstas cuestiones se trata?

Paralelamente, percibimos que los errores no están solo en una dirección, la gubernamental; del otro lado, en ese ente abstracto que hoy se denomina sociedad civil aún muchas personas temen que la sociedad se entere, y trabajan en consecuencia, promoviendo la idea de la falta de madurez de la sociedad.

Finalmente, solo mediante una justa y precisa valoración del *poder nacional* de México será posible instrumentar las acciones de seguridad, su estudio, organización y cuantificación; identificar cuáles son los problemas de sobrevivencia, las amenazas acorto plazo, los problemas vitales y las amenazas de largo plazo; a fin de permitirle al Estado promover la situación geoestratégica del país, e identificar y enfrentar con éxito las áreas internas que presentan vulnerabilidades importantes. Como planteamos en el primer capítulo, el *poder nacional* tiene un sentido contundentemente pragmático y de brutal realismo, tanto para la seguridad nacional como para el desarrollo, sin poder, ningún proyecto político, económico, social o militar podrá llevarse al terreno de los hechos.

México es un país inmenso, con enormes capacidades... pero también lo son sus carencias.

CONSIDERACIONES FINALES.

Como hemos visto, las concepciones de la seguridad nacional varían en el tiempo, y están de acuerdo a las condiciones, de todo tipo, experimentadas por cada nación a lo largo de su historia. Así, hasta hace pocas décadas las cuestiones de seguridad nacional eran vistas como competencia exclusiva de los ejércitos y, por tanto, eran abordadas bajo la perspectiva estratégica militar. Pero han sido la creciente interdependencia económica, política, económica y cultural entre las naciones; el fin de la guerra fría; los procesos de democratización en diversas partes del mundo; las demandas de justicia social de millones de personas; la revolución en la información; el deterioro del medio ambiente en todo el planeta; la aparición de actores no estatales en el escenario internacional, entre otros fenómenos, los que han determinado la obsolescencia de la visión hegemónica-tradicional de la seguridad, y la aparición de nuevos y diversos escenarios.

Empero, delimitar cuándo un fenómeno que es concebido como una amenaza potencial a la seguridad es competencia de una nación, o cuándo pasa a ser competencia de la seguridad regional, hemisférica y/o global, es una cuestión que aún no ha sido resuelta. Y en tanto los objetivos de seguridad y desarrollo de un determinado Estado pueden ser totalmente incompatibles o contrarios a los de otro(s) Estado(s), la situación parece complicarse cada vez más.

En este contexto, los acontecimientos de violencia que día con día se presentan en el mundo, constantemente nos recuerdan que nadie puede conocer el futuro. Y sin embargo, gran parte del trabajo de quienes formulan cursos de acción política y toma de decisiones, en todos los niveles y en todos los sectores de las estructuras estatales, está sustentado, conscientemente o no, en predicciones, elaboradas o muy simples, sobre el futuro. En este sentido la crisis mexicana es un ejemplo de que en el ejercicio gubernamental las consecuencias de los errores de estos supuestos sobre el futuro, de estas predicciones, pueden resultar catastróficas para millones de personas.

Consideramos que la paradoja de la seguridad nacional es que si la política de seguridad nacional fracasa, es decir, una determinada política gubernamental, se pone en peligro la seguridad de la nación. Por tanto, la política gubernamental de seguridad es indispensable para la seguridad nacional, y entonces, es factible justificar que las amenazas a determinada política de seguridad sean vistas como amenaza a la seguridad nacional. Concretando, las acciones de una nación en cuestiones de seguridad son conducidas típicamente a través de su propio gobierno, lo que indirectamente significa que se percibe la sobrevivencia de esa forma de gobierno como vital para la seguridad de la nación. Es por esto que en la práctica se vuelve extremadamente difícil evitar la politización de la seguridad nacional.

Dónde invertir los escasos recursos analítico es un problema que enfrentan todos los servicios de inteligencia del mundo. La violencia política permanecerá e incluso aumentará en la gran mayoría de las naciones, en tanto la pobreza, la injusticia, la corrupción, la superpoblación, los problemas políticos y económicos que enfrentan la casi todas las personas en el mundo, permanezcan irresueltos. Particularmente podemos esperar un incremento de la violencia en regiones como América Latina, en donde los líderes políticos y sus mecanismos de toma de decisiones parecen estar atrofiados, y en donde la confianza pública en las instituciones nacionales se ha visto enormemente erosionada.

Es utópico pensar, sin embargo, en una solución de todos los males morales, sociales, políticos y económicos del orbe, a fin de alcanzar las condiciones de seguridad que permitan el desarrollo armónico de las naciones. Pensamos que la cuestión crítica consiste en proponer alternativas para intentar alcanzar esa seguridad y desarrollo nacional con las condiciones que actualmente tenemos en el mundo, reconociendo nuestras enormes capacidades y limitaciones. En tanto es posible afirmar que el poseer o no seguridad es una cuestión relativa; así se posea un perfil estratégico de superpotencia, ningún Estado será nunca completamente invulnerable, por lo cual ninguno puede esperar disfrutar niveles de seguridad interna o externa absoluta.

Para los países en desarrollo es necesario superar una visión militarista de la seguridad nacional que orienta sus esfuerzos principalmente a protegerse de ataques

externos, utilizando el poder nacional en una posición predominantemente defensiva, no creativa y propositiva. Que utilice todo el poder (los recursos de todo tipo) con que cuenta una nación para promover su desarrollo y su seguridad en el escenario internacional. Es fundamental formular un proyecto en que la seguridad nacional sea vista como un instrumento estratégico para promover el desarrollo nacional. Si bien en América Latina encontramos conflictos derivados de disputas fronterizas, territoriales y por la soberanía nacional, la principal fuente de amenazas a la seguridad nacional parte de factores políticos, económicos y sociales de carácter interno.

La lucha por dotar de contenido al concepto de seguridad nacional es parte de la disputa por el poder. Pero cuando de cuestiones de seguridad nacional e inteligencia se trata, cabe preguntarse -como lo hacen Rockwell y Moss-: "¿Es conveniente sacrificar el bienestar individual por el de la sociedad?" ¿Es adecuado que se eliminen grupos o personas problemáticos en interés de la seguridad nacional? "¿Es ético asesinar cuando la alternativa es que los conciudadanos serán los que mueran?".¹⁵⁹ ¿Cómo determinar cuándo un discurso, posición o actividad se convierte en una amenaza a la seguridad nacional?

Los problemas de seguridad nacional, por otra parte, han rebasado las fronteras de los estados. Ya no se perciben problemas específicos para los niveles de desarrollo. Presenciamos una mezcla importante de fenómenos que antes se creían exclusivos de ciertos niveles de desarrollo nacional; las amenazas se han convertido en un problema de seguridad regional y/o hemisférica. El crimen organizado, el terrorismo internacional, grupos políticos con ideología islámica, supremacistas raciales, integristas, el neonazismo, todos, están en posibilidades reales de traspasar las fronteras estatales y manifestarse, con mayor o menor intensidad, en cualquier país del mundo. Y México no es la excepción. Es necesaria una aproximación al análisis de las amenazas a la seguridad nacional a partir de una concepción de nuevos actores. Son necesarios cambios organizacionales a fin de entender la hipercomplejidad que enfrentamos. Sin embargo es

159 Rockwell y Moss. "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación", en *En Busca de la Seguridad Perdida, Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, p.66.

necesario precisar que no proponemos la incorporación automática de la agenda de seguridad de otras naciones a la nuestra.

Es necesario, también, poner atención a nuevas modalidades de concebir y alcanzar la seguridad a todos los niveles (internamente, nacionalmente, regionalmente, hemisféricamente y globalmente). La visión hegemónica tradicional es ya irrelevante para muchas de las condiciones y realidades emergentes. Si hemos planteado que la visión de seguridad aquí denominada como hegemónica-tradicional ha sido, en líneas generales, eficaz para identificar y enfrentar amenazas externas a la seguridad de una nación que cuenta con una posición geoestratégica de potencia; pensamos que es posible que la posición opuesta, en gran parte experimentada por países como los de América Latina, pueda presentar contribuciones importantes a la identificación, estudio y comprensión de fenómenos de violencia interna que no eran percibidos como amenazas a la seguridad de un país desarrollado.

En este marco de intercambio de experiencias, es visible el incremento en la colaboración internacional en materia de seguridad -reflejado por la generalización del término seguridad internacional-, con el propósito de abordar los aspectos de la seguridad que no pueden ser enfrentados efectivamente con las acciones unilaterales de un solo gobierno, sino que requieren una amplia cooperación entre las naciones, como el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas de todo tipo, entre otros. A esta situación se añade la escasez de recursos a la que se enfrentan todos los servicios de inteligencia del mundo por igual, lo que hace indispensable el intercambio de información.

Por otra parte, en la medida en que la información se perfila como el elemento estratégico para sobrevivir en el siglo XXI, la necesidad de contar con buenas perspectivas/estimaciones de inteligencia resulta fundamental para el país. Los problemas del futuro ya no pueden seguir siendo ignorados, son parte inevitable del presente. En este sentido, es notable la forma en que la revolución en la información y las tecnologías de información están alterando en todo el mundo los mecanismos que se utilizan para recolectar, analizar y distribuir información relacionada con la seguridad. Hoy, la variedad de medios audiovisuales que comunican todo tipo de datos permite que estos puedan llegar a millones de personas. La información que utilizan los servicios de

inteligencia, por ejemplo, es cada vez más, encontrada en fuentes abiertas como los son las redes cibernéticas de información -que son ya relativamente accesibles a un público muy amplio-, revistas, periódicos y cadenas noticiosas de radio y televisión con capacidad de cobertura inmediata a nivel mundial.

Cualquiera que dude que una sociedad democrática necesita un servicio de inteligencia efectivo, no debe olvidar que la información, adecuadamente analizada y estructurada, constituye uno de los instrumentos más importantes para la planeación y la ejecución de la política de seguridad nacional; y en consecuencia, elemento fundamental para crear las condiciones necesarias que permitan instrumentar la política de desarrollo nacional. Consideramos que los servicios de inteligencia y los objetivos que éstos mantienen dentro de la política de seguridad, pueden ser un factor estratégico para el impulso del desarrollo nacional. El papel de la inteligencia idealmente es aportar al gobierno, y a la sociedad en general, un conocimiento de la realidad, de la verdad de los hechos y de la intensidad y características de las manifestaciones y efectos, de aquellos fenómenos que ponen en riesgo la seguridad nacional. Por estas razones, saber lo que se puede esperar que haga un servicio de inteligencia moderno, es fundamental.

La inteligencia, de manera simultánea, se refiere a cierto tipo de información que es relevante para la seguridad de la nación, las actividades necesarias para obtener esa información y a los organismos responsables de llevar a cabo éstas actividades. Aunque reconocemos que el término "información relevante para la seguridad nacional" es aún muy general, muy vago, y por tanto, susceptible de un sin fin de contenidos; cada país, y cada sistema de inteligencia, mantiene sus reglas informales, su estructura, y un contexto cultural que afectan el proceso y el contenido de las acciones. Aunque pudiera señalarse que para las condiciones de desarrollo de México muchas de las actividades de recolección de información, análisis y elaboración de productos de inteligencia, actividades de contrainteligencia, y acciones encubiertas aquí planteadas, aparecen como inviables, inútiles, o francamente absurdas para las necesidades del país (y tal vez así lo sean), es un hecho que los servicios de inteligencia de otros países las han empleado sobre nosotros, y que seguramente continuarán haciéndolo en los próximos años. Por lo que creemos que el análisis y comprensión de éstas actividades es imprescindible.

Podemos concluir que en México es inaplazable un análisis, amplio y público, sobre cuál debe ser la misión de los servicios de inteligencia en la política de seguridad nacional; sobre cuáles deben ser los límites legales a sus actividades y qué tipo de inteligencia necesita nuestro país en el contexto internacional contemporáneo, en el que resurgen amenazas a la seguridad nacional que se creían superadas (fundamentalismos religiosos, étnicos, políticos), y aparecen amenazas novísimas (narcotráfico, vulnerabilidades económicas).

A fin de que en la sociedad mexicana comience a germinar una cultura de seguridad e inteligencia distinta a la que hoy conocemos, pensamos que es necesario profundizar en el estudio y difusión del proceso de formulación de decisiones en materia de inteligencia seguridad nacional. Una selección coherente de los objetivos de inteligencia y de los medios que razonablemente son necesarios para alcanzarlos, es decir, la política de inteligencia, es parte fundamental e integral de la formulación de la política de seguridad nacional. Consideramos que algunos de los factores que influyen notablemente en este proceso, y por tanto, deben ser valorados adecuadamente por todos aquellos interesados en mejorar las capacidades de la inteligencia mexicana son:

1. Las diversas posiciones de grupos o actores sociales en torno al papel que deben desempeñar los servicios de inteligencia en la política de seguridad nacional;
2. Las limitaciones económicas y de presupuesto que impone la actual situación económica;
3. La insuficiencia de desarrollo tecnológico propio y por tanto, la dependencia externa en la materia;
4. El nivel de preparación de los recursos humanos en materia de inteligencia y seguridad nacional; así como la infraestructura disponible; y
5. El establecimiento de disposiciones legales en la materia y la ubicación de límites éticos a las acciones de los servicios de inteligencia.

Asimismo, consideramos que es importante revisar y analizar cuidadosamente estructuras operativas y experiencias diferentes para evaluar y retomar, en base a las condiciones/necesidades de México, elementos de servicios de inteligencia de otras

naciones, y los medios de supervisión de los mismos, que puedan ser útiles para apoyar el desarrollo nacional.

Estamos seguros que la necesidad de ampliar el conocimiento sobre los servicios de inteligencia es un punto ineludible para fortalecer las posibilidades del desarrollo político nacional. Resulta sumamente complicado articular una visión de un gobierno democrático que no acuerda con la ciudadanía las principales líneas de la política de seguridad nacional. Consideramos que, si bien el secreto es fundamental para gran parte de las actividades de inteligencia, no es así para la definición, formulación y evaluación de las políticas de seguridad nacional e inteligencia. Por tanto, consideramos que la promoción del análisis y discusión de las acciones gubernamentales en materia de seguridad nacional, entre los distintos sectores de la sociedad, contribuirá de manera efectiva a la conformación de una cultura cívica de seguridad de carácter democrático. "En una democracia, el Ejecutivo necesita el apoyo de la gente si verdaderamente pretende establecer con éxito políticas que requieran sacrificios y compromisos éticos".¹⁶⁰

La política de seguridad nacional en una sociedad democrática debe partir de una selección consciente, deliberada y consensada, de los fines, medios y recursos que se requieren para alcanzar y mantener los objetivos de seguridad que permitan la consecución exitosa del proyecto nacional acordado por la mayoría.

Por esto es importante alcanzar consensos nacionales sobre las principales líneas de discusión, formulación e instrumentación de las políticas de seguridad nacional. En este sentido, algunas cuestiones a considerar para una formulación coherente de la política de seguridad nacional en México pudieran ser:

1. Valorar el ambiente internacional;
2. Estimar la posición de todas las expresiones del poder nacional, a fin de identificar capacidades y vulnerabilidades;
3. Identificar las amenazas internas o externas, y la naturaleza de las mismas (militar, política, cultural, económica);
4. Evaluar las percepciones y justificaciones sobre las amenazas que es necesario enfrentar, de aquellos que formulan los cursos de acción política en materia de seguridad;
5. Revisar los

160 Bohórquez y Soriano, "Inteligencia y Seguridad nacional en México", en *Este País*, número 46, enero de 1995, p.59.

objetivos nacionales de seguridad y su transformación en el tiempo; y 6. Establecer el grado de consenso o disenso entre la sociedad en torno a la dirección de los objetivos nacionales.

Finalmente, proponemos que en México es necesaria una aproximación al análisis de las amenazas a la seguridad nacional a partir de una concepción de nuevos actores y contextos, y de la formulación de un proyecto nacional incluyente, que busque eliminar las extremas desigualdades de nuestra sociedad. Consideramos que es necesario superar estereotipos, prejuicios y resentimientos, a fin de establecer claramente la manera en que la seguridad nacional se relaciona con el desarrollo nacional, por una parte, y las diferencias conceptuales entre seguridad nacional, seguridad pública y defensa nacional, a fin de establecer áreas de responsabilidad y operatividad. Igualmente, es indispensable que los servicios de inteligencia desarrollen la capacidad de adoptar una perspectiva estratégica, de largo plazo, no sexenal, a fin de no toparnos con "sorpresas" que vulneren de manera violenta la seguridad y el desarrollo nacionales. O por lo menos, para poder enfrentar estas cuestiones con mayor habilidad.

México, D.F., noviembre de 1995.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL.

Aguayo, Sergio; y Bagley, Bruce M. (comp.), En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana (Edit. Siglo XXI, México, 1990).

Aguayo, Sergio, " El espionaje ante la cultura cívica. Los servicios de inteligencia mexicanos ", en La Jornada Semanal, no. 282, noviembre 6, 1994.

Aguayo, Sergio, " Las verdaderas amenazas a la seguridad ", en La Jornada, mayo 4 de 1994.

Alonso-Fernández, Francisco, Psicología del Terrorismo (Masson-Salvat, Barcelona, 1994).

Beltrán, Pascal, " Desde hace 17 años, el Unabomber ha causado tres muertes y lesiones a 23 personas en 15 bombazos ", en Proceso, no. 976, 17 de julio, 1995.

Bell, Daniel, " El fundamentalismo islámico: ¿cuán grave es la amenaza ", en Vuelta, no. 213, agosto de 1994.

Bell, Daniel, " Las Naciones Unidas y el Derrumbe del Orden Mundial ", en Vuelta, no. 214, septiembre de 1994.

Bobbio, Norberto, Diccionario de Política (Edit. Siglo XXI, México, 1988).

Bobbio, Norberto, Estado Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política (Edit. Fondo de Cultura Económica, Colección Breviarios, México, 1989).

Bohórquez, Eduardo y Soriano, Juan Pablo, " Inteligencia y Seguridad Nacional en México ", en Este País, num. 46, enero de 1995.

Cintra, Thiago, Seguridad Nacional y Desarrollo (versión mimeografiada, sin fecha).

Codevila, Angelo, Informing Statecraft. Intelligence for a New Century (Edit. The Free Press, New York, 1992).

Dator, Jim, "Sorteando los Tsunamis del cambio ", ponencia presentada en el Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva, septiembre 26-27 de 1994, organizado por la Fundación Barros Sierra.

Dror, Yehezkel, " Construyendo puentes entre futuros y selecciones: profesionalismo en el arte de gobernar para México ", ponencia presentada en el Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva, septiembre 26-27 de 1994, organizado por la Fundación Barros Sierra.

Dror, Yehezkel, Enfrentando el futuro (Edit. Fondo de Cultura Económica, México, primera reimpresión, 1993).

Elmandjra, Madhi, " Diversidad cultural: clave para la supervivencia en el mundo ", ponencia presentada en el Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva, septiembre 26-27 de 1994, organizado por la Fundación Barros Sierra.

Flood, Susan (comp.), International Terrorism: policy implications (Edit. The University of Illinois at Chicago, Chicago, 1991).

Godson, Roy, "Intelligence requirements for the 90's", conferencia, versión mimeografiada, sin fecha.

Godson, Roy (comp.), Comparing Foreign Intelligence. The U.S., the USSR, the U.K. and the Third World (Edit. Pergamon-Brassey's. Washington, 1988).

Godson, Roy (comp.), Intelligence Requirements for the 1980's. Intelligence and Policy (Edit. Lexington Books. Massachusetts, 1986).

Godson, Roy, Covert Action in the 1990's (Edit. Consortium for the Study of Intelligence, Washington, 1993).

Gómez Leyva, Ciro, " Ante un capitán, un coronel ", en Reforma, julio 10 de 1995.

Hawkes y Kogan (comp.), Encyclopedia of Government and Politics, Volum 2 (Routledge, Great Britain, 1992).

Ibarrola, Javier, " El ejército y la seguridad nacional ", en El Financiero, enero 16 de 1995.

Ibarrola, Javier, " Seguridad nacional. Esqueleto de la Crisis política y económica ", en El Financiero, enero 15 de 1995,

Informe Especial, " Coctel Explosivo: guerrilla, armas y narcotráfico ", en El Financiero, agosto 7 de 1994.

Jeffreys-Jones, Rhodri, The CIA and American Democracy (Edit. Yale University Press, New Haven, 1989).

Kaufman, Daniel; Clark, David y Sheehan, Kevin (comp.), U.S. National Security Strategy for the 1990's (Edit. The Johns Hopkins University Press, Maryland, 1991).

Kennedy, Paul, " El desafío del siglo XXI ", en El País, agosto 5 de 1994.

Klare, Michael T., y Kornbluh, Peter (comp.). Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad (Edit. CONACULTA-Grijalbo, Colección Los Noventa, México, 1990).

Klein, Joe, " Bosnia. Setting the Table", en Newsweek, octubre 16, 1995.

Kruijt, Dirk. " Guerras étnicas y militares ", en La Jornada Semanal, num. 274, septiembre 11 de 1994.

Laszlo, Ervin, " Tres escenarios para el futuro humano ", ponencia presentada en el Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva, septiembre 26-27 de 1994, organizado por la Fundación Barros Sierra.

Marien, Michael, " Ten ways we think about world futures ", ponencia presentada en el Primer Congreso Mexicano sobre Prospectiva, septiembre 26-27 de 1994, organizado por la Fundación Barros Sierra.

Montemayor, Carlos, " La seguridad nacional ". en La Jornada, junio 20 de 1994.

Montesquieu, Carlos Luis de Secondat, barón de, Del Espíritu de las Leyes (Edit. Porrúa, México, 1985).

Murray, Douglas J. y Viotti, Paul R. (comp.), The Defence Policies of Nations. A Comparative Study (Edit. The Johns Hopkins University Press, Maryland, Tercera edición, 1994).

Nye, Joseph, " Peering into the future. Intelligence estimates after the cold war ", en Foreign Affairs, julio-agosto de 1994.

Ott, Marvin, " Shaking up the CIA ", en Foreign Policy, No. 93, invierno 1993-94.

Piñeyro, José Luis, " Geopolítica y seguridad nacional en América Latina: visión histórica y teórico política ", en Sociológica, año 9, número 25, mayo-agosto. México, 1994.

Piñeyro, José Luis, " Seguridad Nacional y Derechos Humanos ", en La Jornada Semanal, enero 15 de 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación, mayo 31 de 1995.

Ramírez, Ignacio, " Disperso, sin un control central, el espionaje político en México es primitivo, pero molesto ", en Proceso, No. 968, 22 de mayo de 1995.

Restrepo, Iván, " Predicciones para el año 2000 ", en La Jornada, octubre 3 de 1994.

Rodríguez, Ignacio, " Rumbo al ejército del siglo XXI ", en El Financiero, noviembre 29 de 1994.

Rodríguez, Rosa I., " Ineficaz, el centro de seguridad nacional ", en La Jornada, mayo 3 de 1994.

Sartori, Giovanni, Teoría de la Democracia. Parte I. El debate Contemporáneo (Edit. Alianza, México, 1991).

Saxe-Fernández, John, " Seguridad nacional mexicana en la Posguerra Fría ", en Sociológica, año 9, número 25, mayo-agosto. México, 1994.

Shulsky, Abram N., Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence (Edit. Pergamon-Brassey's, New York, 1993, segunda edición).

Sills, David E. (coord.), Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales (Edit. Aguilar, España, 1979).

Smolowe, Jill, " Enemies of the state ", en Time, mayo 8, 1995.

Sohr, Raúl, Para entender la guerra (Edit. CONACULTA-Alianza, Colección Los Noventa, México, 1990).

Tello Díaz, Carlos, La Rebelión en las Cañadas (Edit. Cal y Arena, México, 1995).

Toffler, Alvin y Heidi, Las Guerras del Futuro. La supervivencia en el alba del siglo XXI (Edit. Plaza y Janes, Barcelona, 1994).

Vidal de la Rosa, Godofredo, " Reflexiones sobre seguridad nacional en México ", en Sociológica, año 9, número 25, mayo-agosto. México, 1994.

World Media-La Jornada, " Los Poderes Planetarios. La justicia contra el crimen ", en La Jornada, junio 6 de 1994.