

324



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

**Análisis jurídico del sistema de
inteligencia civil y seguridad nacional de
los Estados Unidos Mexicanos**

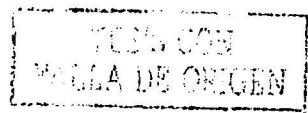


Tesis

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

Licenciado en Derecho

PRESENTA



Israel Octavio Torres López

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
Asesor: Lic. **Amir Sánchez Zurita** jefe recepcional.

NOMBRE: Torres Lopez
Israel Octavio
FECHA: 8 octubre 2002
FIRMA: [Firma]

Acatlán, Edo. De México, 2002





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA
CIVIL Y SEGURIDAD NACIONAL DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS**

AGRADECIMIENTOS

A Dios, que con su amor y guía alimenta mi vida de esperanza y me permite seguir adelante.

A mi mamá, le dedico todos mis esfuerzos, por su cariño, por enseñarme y ayudarme a volar cada día más alto sin interrumpir mi vuelo, y recordarme que nunca se debe perder de vista la tierra.

A mis hermanos, por ser modelo y ejemplo de realización plena.

A Laura, por su determinación y carácter.

A Germán, por su guía y apoyo incondicional.

A América, por su fortaleza de espíritu y compromiso en todo lo que emprende.

A mis cuñados Jesús y Larissa, porque comparten nuestra unión familiar, así como a mis sobrinos, Jesús, Damaris, Isaac, y María por llenar de alegría nuestra unión familiar.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por mantener sus puertas abiertas a todo aquel que desea adquirir sus conocimientos.

Al Lic. Emir Sánchez Zurita por su gran disposición a ayudarme, mis agradecimientos infinitos por su dedicación y esfuerzo en este proyecto tan importante de mi vida.

A mis superiores en el ámbito laboral, por su invaluable enseñanza y apoyo, por creer en mí y por apoyarme en mi realización profesional.

A mis amigos y a mis compañeros de trabajo, que me han apoyado y han estado a mi lado en todo momento; y a los que han llenado mi vida de verdadera y sincera amistad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

OBJETIVO

La presente tesis tiene como objetivo principal plantear un análisis jurídico del sistema de Inteligencia Civil y seguridad nacional del Estado Mexicano. Se analizará el marco legal y normativo del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), y se evidenciará la necesidad de crear una ley de Inteligencia con características muy particulares, que si bien ha sido tema discutido en algunos gobiernos y actualmente se encuentra bosquejado en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, no es iniciativa suficiente para las necesidades económicas, políticas y sociales del Mexico actual. Se considerará plantear la creación de un mecanismo de trabajo en el que el Poder Legislativo participe activamente junto al Ejecutivo, tanto en la aprobación de la Ley de Inteligencia y Seguridad Nacional, así como en la vigilancia y evaluación de su trabajo, a través de la creación en el Poder Legislativo de una Comisión de Inteligencia Civil que vigile la actuación del organismo encargado de la Inteligencia Civil.

Por otra parte, dentro del desarrollo del presente trabajo se considerará la necesidad de darle autonomía plena a dicho Centro de Inteligencia civil del Estado.

La falta de compromiso y consenso para trazar las directrices del tema expuesto pueden conducir a los excesos, tal y como experiencias pasadas lo han demostrado; por otra parte, un Plan Nacional de Desarrollo podría plantear metas diferentes en el siguiente sexenio, aspecto que no garantiza continuidad de la línea de acción, por este motivo, es necesaria una ley que establezca lineamientos, y que permita definir de manera clara a los enemigos del Estado, no a los enemigos de unos cuantos; que pugne por el respeto a las garantías individuales; una ley que proteja a los servidores públicos que realizan actividades de inteligencia y contrainteligencia en beneficio de nuestra nación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

HIPÓTESIS

La creación de un concepto, doctrina y Ley de Inteligencia y Seguridad Nacional permitirá tener un mejor control sobre la actuación del organismo que realiza esta actividad y protegerá a sus funcionarios, asimismo es necesario darle autonomía administrativa a este Centro encargado de las funciones de Inteligencia, el Congreso debe participar activamente en la regulación y supervisión de dicho centro tan indispensable para preservar la seguridad política, jurídica, económica y social de nuestra nación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO Y LA PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA EN DIVERSAS RAMAS

1.1	Seguridad Nacional	1
	A. Conceptos y doctrinas	1
	a) Conceptos	1
	b) Doctrinas	3
	B. Antecedentes	5
	C. Agenda y objetivos	7
1.2	Inteligencia y Contrainteligencia	9
	A. Conceptos	9
	a) Inteligencia	9
	b) Contrainteligencia	12
	B. Antecedentes	12
	C. Características y objetivos	15
	a) Características	15
	b) Objetivos	17
1.3	Producción de Inteligencia	18
	A. Económica	20
	B. Militar	22
	C. Criminalística	24
	D. Política	26
	E. Social	28

CAPÍTULO 2

SEGURIDAD NACIONAL E INTELIGENCIA DURANTE Y DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

2.1	URSS y el Comité de Seguridad Estatal (KGB)	31
		32
2.2	Estados Unidos y la Agencia Central de Inteligencia (CIA)	37
2.3	México en la Guerra Fría	40
	A. México y Rusia	40
	B. México y Estados Unidos	42
2.4	El nuevo orden mundial después de la Guerra Fría	44

CAPÍTULO 3

FUNDAMENTO LEGAL DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA CIVIL EN MÉXICO

3.1	Bases constitucionales	49
	A. Bases constitucionales de la seguridad nacional	49
	B. Bases constitucionales de la Inteligencia civil	54
3.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	55
3.3	El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación	58
	A. Misión	59
	B. Funciones	59
3.4	Política de seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, de José López Portillo a Ernesto Zedillo	61
	A. José López Portillo	61
	B. Miguel de la Madrid Hurtado	62
	C. Carlos Salinas de Gortari	62
	D. Ernesto Zedillo Ponce de León	63
3.5	Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006	66
3.6	Acuerdo por el que se establece habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional	70

CAPÍTULO 4

INTELIGENCIA CIVIL Y SEGURIDAD NACIONAL, PERSPECTIVAS EN EL NUEVO MILENIO

4.1	Fortalezas y debilidades del sistema de Inteligencia Civil y Seguridad Nacional	72
	A. Fortalezas	72
	B. Debilidades	74
	C. Compromisos hacia el futuro	75
	D. Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox	76
4.2	México frente a la necesidad de un marco legal de Inteligencia Civil y Seguridad Nacional	78
	A. Necesidad de una doctrina y política de Seguridad Nacional e Inteligencia Civil	78
	B. Ley de Inteligencia Civil y Seguridad Nacional	81
	a) El antecedente, Ley de Acceso a la Información	82
	b) Aspectos y elementos que la ley debe considerar	82
	b.1) Nota de Derecho Comparado	84
4.3	El CISEN como órgano descentralizado de la Administración Pública Federal	88
4.4	El Congreso y la Comisión de Inteligencia Civil y Seguridad Nacional	93

4.5	Perspectivas y compromisos nacionales e internacionales	95
	A. Respeto a los Derechos Humanos	95
	B. Concepto global de seguridad y cooperación internacional	96
	C. Agenda multilateral	96
	PROPUESTAS	99
	CONCLUSIONES	102
	BIBLIOGRAFÍA	105

INTRODUCCIÓN

El conocimiento, producto de la generación de Inteligencia destinado a asistir al gobierno en la toma de decisiones es una herramienta que permite salvaguardar la seguridad nacional, esto, a su vez preserva la soberanía, el orden constitucional, los derechos de los habitantes y defensa del territorio. factores que son sustento del desarrollo económico, político y social de cualquier nación. por este motivo la existencia de un adecuado marco legal en la materia. el establecimiento de una agenda de trabajo y el funcionamiento de un órgano civil de Inteligencia son indispensables para prevenir y evitar conflictos y riesgos que vulneren la seguridad de la nación.

La imperante necesidad de crear un marco legal en esta área son elementos que garantizarán el adecuado funcionamiento. la no violación a las garantías individuales y el alcance de los objetivos del sistema de Inteligencia civil y seguridad nacional.

El presente trabajo constituye un esfuerzo para difundir la importancia de la actividad de Inteligencia, y pretende ampliar y fomentar la cultura en esta materia que ha venido desarrollándose a lo largo de la historia de la humanidad con diversos enfoques.

A lo largo de la historia de diversas naciones y de nuestro país se han desarrollado actividades de Inteligencia y Contrainteligencia; métodos, procedimientos de trabajo, clasificación y restricción de información, siempre indispensables y necesarios para la toma de decisiones en las más altas esferas del gobierno, lo que ha permitido salvaguardar la integridad de cada país, pero también han existido momentos en los que no se han enfocado sus actividades al interés nacional primordial, sino al del gobierno y actores políticos en turno, en el cual México no es la excepción.

En el primer capítulo se explican los conceptos de seguridad nacional que, resguardada a través de un servicio de inteligencia, es una herramienta que brinda el sustento y desarrollo económico, político y social al Estado. Se exponen los conceptos esenciales que permitirán una mejor comprensión de la investigación que se presenta. Conceptos que por su dimensión histórica, nos confirman su vigencia e importancia para la sociedad de cualquier nación.

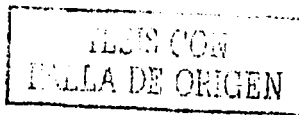
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se busca confirmar la validez de la dimensión nacional e internacional de la inteligencia y seguridad nacional al tiempo que se apunta hacia una clasificación teórica que es indispensable atender, para alcanzar una mejor comprensión del tema.

Posteriormente, se realiza un recorrido histórico sobre algunos aspectos de la Guerra Fría, concretamente de dos servicios de Inteligencia que como parte de su lucha ideológica, marcaron la historia actual del mundo, la Agencia Central de Inteligencia (CIA) por parte de Estados Unidos y, el Comité de Seguridad Estatal (KGB) en el lado de la URSS. También se explica de manera general la intervención de México en este enfrentamiento bipolar, que fue una lucha que antecede y marca el importante desarrollo que los Servicios de Inteligencia tienen actualmente en el mundo. Asimismo se evidencia la necesidad de una cooperación internacional frente a amenazas a la seguridad internacional.

En el tercer capítulo se expone el fundamento jurídico del sistema de Inteligencia civil y seguridad nacional en México, así como sus lineamientos legales. Este análisis marca la pauta de los cambios que más adelante se proponen y que la Administración Pública Federal de nuestro país podría considerar para garantizar y fortalecer el correcto funcionamiento de las instituciones encargadas de estas actividades. Dentro de este análisis es pertinente solicitar la debida y oportuna rendición de cuentas que deben realizar las instituciones de Inteligencia civil, dentro de un marco de una eficiente política en materia de seguridad nacional, la cual es indispensable para garantizar la soberanía nacional, el imperio de la ley y el goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos. La historia nacional e internacional debe servir de ejemplo y experiencia para modificar y afrontar la nueva realidad.

Por último se analizan las fortalezas y debilidades del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, así como los compromisos asumidos por esta Institución para fortalecer y permitir una actividad que permita contar con el sustento legal adecuado para ejercer las funciones y cumplir con los compromisos institucionales; por otra parte se plantea la necesidad de una ley que defina los ámbitos y límites de actuación del Estado en la defensa de su seguridad, que establezca límites y controles claros a la Inteligencia a través de la vigilancia del Congreso de la Unión.



CAPÍTULO 1

CAPÍTULO 1

SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO Y LA PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA EN DIVERSAS RAMAS

La seguridad nacional resguardada a través de un servicio de inteligencia, es una herramienta que brinda el sustento y desarrollo económico, político y social al Estado. En este primer capítulo se exponen los conceptos esenciales que permitirán una mejor comprensión de la investigación que se presenta. Conceptos que por su dimensión histórica, nos confirman su vigencia e importancia para la sociedad de cualquier nación.

Se busca confirmar la validez de la dimensión nacional e internacional de la inteligencia y seguridad nacional al tiempo que se apunta hacia una clasificación teórica que es indispensable atender, para alcanzar una mejor comprensión del tema.

1.1 SEGURIDAD NACIONAL

A. CONCEPTOS Y DOCTRINAS

a) CONCEPTOS

Como resultado de las transformaciones del mundo, el concepto de seguridad nacional ha evolucionado a lo largo de la historia, sin embargo, aún en la actualidad, cada país, cada investigador o autor define el término de acuerdo a las propias experiencias y necesidades nacionales. La elaboración del concepto es específico para cada país porque refleja diferentes intereses nacionales y es evidente que dichos intereses no son los mismos en el Primer o Tercer mundo, aunque con el proceso de globalización que el mundo vive los criterios se unifican más día con día. En este apartado no se compararán conceptos de diversos países ya que únicamente se desea dar una visión general que permita una mejor comprensión del término para el caso concreto de México y de la investigación que se realiza.

En nuestro país uno de los principales dilemas que los estudiosos al respecto plantean es precisamente la carencia de un concepto claro y unificado de seguridad nacional; a continuación se expondrán algunas definiciones para dar un panorama más amplio del tema y que facilite como se mencionó, la comprensión del presente trabajo, asimismo se hará evidente la necesidad de un concepto integral, elevado al rango de ley que subordine y dirija la actuación del gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Debemos entender por nación a una unidad étnico social apoyada en la existencia de vínculos comunes de homogeneidad cultural, histórica, política y de idioma que ligan así a los individuos.

Por otra parte, el Estado es una unidad jurídica, se diferencia de la nación, pero se identifica con ella.¹ *"El Estado es una organización social y política, integrada de gobernantes y gobernados, con un régimen jurídico, un territorio específico, y una población que viene a constituir su razón de ser y la causa principal de su creación."*²

Ahora bien, entrando en la materia que nos compete, se puede entender a la seguridad nacional como: *"la condición de ausencia de factores negativos potenciales a factores positivos esenciales para la existencia y desarrollo de la población, territorio y estado de una entidad"*.³

De acuerdo a esta definición, visiblemente encontramos un error que consiste en que el autor Enrique Salgado, no separa y plantea claramente a los elementos del Estado: territorio, población y gobierno, que al ser planteado de esta manera, refleja una definición más objetiva.⁴

Por otra parte, existe un concepto que si considera los factores que se acaban de mencionar; Rodrigo Borja establece que, la seguridad nacional, o sea la seguridad del Estado, no puede entenderse independientemente de la fortaleza de los cuatro elementos que lo componen, que son el pueblo, el territorio, el poder político y la soberanía. Asegura que no puede haber Estado fuerte si los cuatro elementos que lo integran no lo son ni puede hablarse de seguridad nacional en medio de la debilidad de los factores que la sustentan.⁵

¹ Para fines de este trabajo de investigación resulta interesante la definición y comparación de los conceptos Estado, nación, que Raúl Ramírez Medrano, hace en *El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana*, en Los servicios de Inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública, N° 101, INAP, México, 2000, p 176.

² Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de Derecho Administrativo*, 2ª ed, Porrúa, México, 2000, p 4.

³ Salgado Garza, Enrique, *Notas sobre Seguridad Estado Nacional e Inteligencia*, Mimeo., CISEN, México, p 2.

⁴ Al respecto, García Maynez, Eduardo define y delimita claramente al Estado y los elementos que lo componen: El Estado lo define como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. El territorio es la porción del espacio en que el Estado ejercita su poder, la población son los hombres que pertenecen a un Estado, y el poder es toda sociedad organizada a menester de una voluntad que la dirija. Asimismo plantea el concepto de soberanía como la negación de cualquier poder superior, como parte de estos elementos del propio Estado. En *Introducción al estudio del Derecho*, 4ª ed, Porrúa, México, 1989, 98 a 103.

⁵ Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 904.

Con base en estos aspectos podemos asegurar que el Estado y el gobierno mexicano cuenta con una serie de instrumentos en política interior y exterior, así como de defensa militar para hacer frente a las agresiones internas y externas. Esto implica el soporte de la seguridad nacional, que constituye la respuesta del Estado ante amenazas hacia el territorio, independencia y soberanía de la nación.

Sergio Aguayo explica que: *"la seguridad nacional debe ser un concepto amplio que, aún cuando ha recibido muchas formulaciones, tiene como puntos rectores - aunque con diferentes énfasis- la defensa frente a amenazas externas o internas del territorio, de la soberanía y de los valores nacionales (...) la seguridad nacional se liga con el concepto de poder nacional y no se reduce a lo militar sino que tiene dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales. etc."*⁶

Para finalizar, y referirnos al caso de México, la seguridad nacional es la integridad del Estado y los elementos que lo componen, es la condición imprescindible para el desarrollo integral del país basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio, mediante acciones políticas, económicas, sociales y militares. Asimismo, los actos y decisiones del Estado en esta materia se deben expresar a través de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial con acciones orientadas por y hacia el interés nacional.

b) DOCTRINAS

En el capítulo tercero explicaré las diversas doctrinas de seguridad nacional que desde el sexenio de José López Portillo hasta el actual con Vicente Fox se han bosquejado en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo, asimismo se evidenciará la necesidad de establecer un concepto y doctrina que trascienda a rango de ley. Cabe mencionar que el término se utilizó como oficial, en el en el llamado Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

En este primer planteamiento el objetivo primordial es evidenciar que estas doctrinas han variado y evolucionado, asimismo tienen similitudes o diferencias dependiendo del momento histórico que el país ha atravesado, todas ellas, decisiones que han influido sobre el Estado nacional.

⁶ Aguayo Quezada, Sergio, *Chiapas: las amenazas a la seguridad nacional*. México. Centro Latinoamericano de estudios estratégicos A.C. 1987, (serie: Estudios del CLEE EST-006-86). P 6.

De manera inicial se puede comprender que la doctrina de seguridad nacional es el conjunto de conceptos que definen el grupo de factores positivos esenciales óptimos para la existencia y desarrollo de un estado-nación.⁷ es decir, son los principios generales que conducen la acción de un Estado.

En la actualidad, la doctrina de seguridad nacional representa el conjunto de principios que definen lo que el país considera como factores decisivos para su existencia y desarrollo y por lo tanto está compuesta de los siguientes principios:

Democracia

- Gobierno responsable ante ciudadanos representados por autoridades legítimamente elegidas.

Soberanía

- Gobierno efectivo al interior y autodeterminación hacia el exterior.

Unidad nacional

- Comunidad plural y solidaria entre los ciudadanos.

Integridad del patrimonio nacional

- Preservación del territorio y uso adecuado de recursos nacionales.

Estado de derecho

- Cumplimiento de ordenamientos legales.

Desarrollo

- Mejoramiento en los ámbitos de vida nacional.

Paz social

- Ausencia de conflictos violentos.

En el Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox presentado ante el Congreso de la República, el 1 de septiembre de 2001, expuso que la nueva doctrina de seguridad nacional incluye elementos económicos, políticos, legales, ambientales, culturales e institucionales en donde la integridad de la población es la razón fundamental de la acción del Estado.⁸

En el capítulo tercero se analizarán y compararán las diversas doctrinas al respecto.

Finalmente concluimos que: *"en materias tan delicadas como la seguridad nacional es aconsejable que la acción del gobierno se conduzca por una doctrina conocida y*

⁷ Ibidem.

⁸ Véase *Primer Informe de Gobierno*, [http:// www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx). (2 de febrero de 2002).

*aceptada como nacional*⁹, lo cual implica primero unificar y definir el concepto de seguridad nacional en una ley y sobre todo considerar que: *"una doctrina es un conjunto de principios generales que conduce la acción de un Estado"*.¹⁰

Como parte de la doctrina de seguridad nacional se encuentran los principios que definen el modo de actuar del Estado en su esfuerzo por obtener o mantener la seguridad de la nación.

Estas políticas permiten administrar y regular la acción del Estado en materia de seguridad nacional, indicando parámetros básicos para la definición de estrategias, uso de recursos, implementación de medidas y ejecución de acciones.

Las políticas de seguridad nacional en México son:

- **Integralidad:** adopción de un enfoque exhaustivo.
- **Dinamismo:** cambio y adaptación constante.
- **Legalidad:** observancia de las leyes.
- **Legitimidad y supremacía del Estado:** justa consideración del Estado como actor primordial en la defensa de los intereses nacionales.
- **Participación democrática:** concurso de la sociedad en la procuración de su seguridad como nación.
- **Selectividad:** adecuada jerarquización de asuntos relevantes para la seguridad nacional.¹¹

B. ANTECEDENTES

Al igual que el concepto de seguridad nacional, nos referiremos a los antecedentes en la materia únicamente dentro del contexto nacional, la historia de nuestro país está repleta de sucesos que han marcado la búsqueda de un concepto unificado y de la realización

⁹ Curzio Leonardo. *La seguridad nacional en México: Balance y Perspectivas en Seguridad Nacional en Seguridad Nacional*. Revista de Administración Pública N° 98. INAP, México, 1998. p 22.

¹⁰ *ibidem*. p.21.

¹¹ Centro de Investigación y Seguridad Nacional. <http://www.cisen.gob.mx> (3 de febrero de 2002).

efectiva de la seguridad nacional, que en ocasiones únicamente ha beneficiado a la elite en el poder y en otras se ha traducido como un beneficio real a la nación.

En este punto se expondrán algunos antecedentes en la materia que han marcado la historia de nuestro país, en el capítulo tercero ahondaremos en aspectos de la historia actual, desde López Portillo hasta llegar al actual gobierno.

Iniciaremos con decisiones que han fortalecido a la nación, primeramente mencionaremos un momento histórico que marca parte de la política de seguridad nacional y exterior de México, en julio de 1867 Juárez enuncia: *"Que el pueblo y el gobierno respeten los derechos de todos. Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz"* Por ello, la primera doctrina de política exterior, la Doctrina Juárez, es la expresión de los principios de política exterior una vez que comienza a consolidarse el Estado Nación y de lo que hoy se conoce como seguridad nacional, esbozado en un contexto defensivo"¹²

Venustiano Carranza fue responsable de contribuir a la seguridad nacional con la Constitución de 1917.

En 1931 el ministro de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada señaló que todo gobierno que surja de su población debe ser reconocido. Lo que dio origen a la política de no-intervención.

Asimismo, podríamos mencionar la expropiación petrolera, la posición de México en la Segunda Guerra Mundial, durante el transcurso de la Guerra Fría (tema en el que se profundizará en el capítulo siguiente), y la posición ante los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, sin embargo, lo más importante es exponer que México ha trabajado y se ha esforzado por lograr una doctrina de seguridad nacional, que en ocasiones ha tenido éxito y en otras ha servido a intereses personales.

Con estos ejemplos es evidente que la seguridad nacional, desde su origen es, la capacidad de defender y mantener los intereses nacionales respecto de otros competidores, lo cual complementa también la definición planteada en el inciso anterior.¹³

¹² Benítez Manaut, Raúl. *Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990*, en Seguridad Nacional, Revista de Administración Pública, N° 98, México, INAP, 1998, p 58.

¹³ El autor expone que desde la Edad Media surge el concepto de nación, posteriormente evoluciona al de Estado y el Estado tiene como prioridad la defensa de la seguridad nacional, en Curzio, Leonardo. *Estado, soberanía y seguridad nacional* en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública N° 101, México, INAP, 2000, p 143 a 165.

Dentro de los antecedentes, han surgido historias que al día de hoy continúan siendo poco claras, consideradas como decisiones que han representado una gran vulnerabilidad al país: entre 1958 y 1985 los servicios de inteligencia fueron manejados por unas cuantas personas, un grupo que decidía quiénes eran enemigos de la seguridad nacional, y los métodos a emplear para combatirlos *"De hecho, una de las principales debilidades del sistema mexicano de seguridad es la poca elaboración intelectual (en gobierno, universidades y medios de comunicación) que repercute en la pobreza del pensamiento estratégico"*.¹⁴

C. AGENDA Y OBJETIVOS

En la actualidad todo Estado que se jacte de ser moderno establece dentro de sus actividades una agenda de seguridad nacional que, debe prever las amenazas a la integridad y salvedad del país.

México a este respecto también está a la vanguardia, y la Agenda de Seguridad Nacional, correctamente llamada Agenda Institucional de Riesgos, está delimitada por los principales conflictos a solucionar y en relación con la actividad de inteligencia, que se explica en el siguiente punto de este capítulo, y de acuerdo a la información que el propio órgano de inteligencia civil del país, Centro de Investigación y Seguridad Nacional proporciona, podemos especificar que son temas sobre los que se investiga, procesa y difunde información, tales como¹⁵:

- Narcotráfico
- Grupos subversivos y organizaciones afines
- Crimen organizado
- Inseguridad pública
- Corrupción
- Terrorismo internacional
- Proliferación armamentista
- Ingobemabilidad
- Estabilidad económica
- Desigualdad social
- Inestabilidad regional
- Demografía
- Energía

¹⁴ Aguayo Quezada, Sergio, *La Charola*, Grijalbo, México, 2001, p 91.

¹⁵ Centro de Investigación y Seguridad Nacional, <http://www.cisen.gob.mx/agenda>, (3 de febrero de 2002).

- Ecología
- Salud
- Desarrollo equilibrado
- Alimentación
- Educación
- Recursos naturales

Esta Agenda debe llevarse a cabo totalmente apegada a la realidad del país, y con un alto nivel de compromiso por parte de los gobernantes, que permita medir y determinar el grado de amenaza en cada tema, para que a su vez, permita la efectiva distribución de recursos financieros y humanos por parte de Estado, que además de todo se encuentra o debería de encontrarse en constante observación por parte de la opinión pública y el Congreso.

En el ámbito internacional también se establecen Agendas en donde la cooperación y coordinación de esfuerzos entre los actores de todo el mundo es indispensable para contrarrestar las amenazas de carácter político, económico, de seguridad y defensa. Así pues, con las decisiones adecuadas se podrá avanzar hacia un desarrollo con paz, justicia social y una mayor seguridad global, a pesar de que, como la misma historia lo refleja, al solucionarse algún conflicto, surge otro que se tiene que erradicar con un mayor compromiso internacional.

1.2 INTELIGENCIA Y CONTRAINTELIGENCIA

"Los gobiernos siempre han tenido instituciones encargadas de recabar, con el mayor secreto posible, información oportuna y veraz sobre determinados sucesos y personas para evaluarla, analizarla y entregarla (con el nombre de "inteligencia") a los gobernantes, quienes la utilizan para tomar decisiones".¹⁶

A. CONCEPTOS

a) INTELIGENCIA

Al hablar de inteligencia no nos referimos a la facultad para comprender o el intelecto de una persona, sino a un término con una connotación diferente.

Sherman Kent, quien fue un historiador de Yale, y trabajó en la CIA, en su libro *Strategic Intelligence for American World Policy* definió a la inteligencia como "la clase de conocimiento que nuestro Estado debe poseer sobre otros Estados, con el propósito de asegurarse de que su causa no sufrirá, ni sus empresas fallarán, porque sus estadistas y soldados planeen y actúen en la ignorancia"¹⁷, es decir, el conocimiento útil para la correcta toma de decisiones. No producimos inteligencia sobre nosotros mismos, sólo sobre aquellos que representen una amenaza para la seguridad nacional, por lo que la inteligencia es un instrumento para enfrentar un conflicto, inherente a la historia del mundo en si.

No obstante, salta a la vista la pregunta del por qué no se utiliza la palabra espionaje o espía. El término espionaje es utilizado comúnmente para historias de ciencia-ficción, con personajes imaginarios como lo es el agente 007, esto sin ignorar que obviamente algo real hay en esa atmósfera alucinante de estas películas, por otra parte, es un término y actividad que existe, y es promovido por algunos países. Resulta importante hacer la aclaración que espionaje e inteligencia no son sinónimos. De acuerdo a lo que establecen los artículos 127, 128 y 129 del Código Penal Federal de nuestro país, el delito de espionaje consiste en lo siguiente:

¹⁶ Codevilla Angelo, *Informing Statecraft. Intelligence for a New Century*, capítulo I, New York, The Free Press, 1992, citado en Aguayo Quezada, Sergio. *La Charola*, p 35.

¹⁷ La obra, biografía y definición de inteligencia de Sherman, Kent citado en Troy, Thomas. *La definición correcta de inteligencia*. Lecturas, Mimco., 1999.

"Artículo 127.- Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de cincuenta mil pesos al extranjero que en tiempo de paz con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior, tenga relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le de instrucciones, información o consejos.

La misma pena se impondrá al extranjero que en tiempo de paz proporcione, sin autorización a persona, grupo o gobierno extranjero, documentos, instrucciones, o cualquier dato de establecimientos o de posibles actividades militares.

Se aplicará la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al extranjero que, declarada la guerra o rotas las hostilidades contra México, tenga relación o inteligencia con el enemigo o le proporcione información, instrucciones o documentos o cualquier ayuda que en alguna forma perjudique o pueda perjudicar a la Nación Mexicana.

Artículo 128.- Se aplicará la pena de prisión de cinco a veinte años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que, teniendo en su poder documentos o informaciones confidenciales de un gobierno extranjero, los revele a otro gobierno, si con ello perjudica a la Nación Mexicana.

Artículo 129.- Se impondrá la pena de seis meses a cinco años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos al que teniendo conocimiento de las actividades de un espía y de su identidad, no lo haga saber a las autoridades."¹⁸

Con esta aclaración se delimita la diferencia entre espionaje e inteligencia, el Estado produce inteligencia; por otra parte, el espía o quien realiza espionaje es aquel que comete un delito, la única similitud entre un espía y un oficial de inteligencia que es que utilizan el secreto, sin embargo, el oficial de inteligencia no comete ilícitos.

El elemento tutelado por la inteligencia, es precisamente la seguridad nacional, es por ello que en ese sentido, la definición más adecuada es:

El conocimiento destinado a asistir al gobierno en la toma de decisiones sobre asuntos de seguridad nacional.¹⁹

¹⁸ Código Penal Federal, artículos 127, 128 y 129.

¹⁹ Centro de Investigación y Seguridad Nacional. <http://www.cisen.gob.mx>, (2 de febrero de 2002).

La inteligencia debe ser entendida como una herramienta más contra amenazas, incluso contra amenazas menos concretas como los malos entendidos y la desinformación, y está al servicio de la política de seguridad nacional.

El conocimiento tiene un componente básico que es la información. El conocimiento, es profundo, de límites vastos e imprecisos, que necesita del estudio. La información, sin quitarle la jerarquía que le corresponde, es puntual, limitada, seca, sin aditamentos de reflexión, y tiene un rango menor aunque importante: el de apoyo de elaboración del conocimiento. En la actualidad, al disponer de tanta información que en gran parte es provista por la cibemática el conocimiento que es "el fruto intelectual" ocupa un lugar preponderante. Por lo tanto el analista de inteligencia debe poseer "el conocimiento".²⁰

Existen diversas clasificaciones de inteligencia:

financiera, comercial, industrial, policiaca, militar, criminal, científica, política, estratégica, operativa, etc.

Para efectos de este trabajo propongo una clasificación en, inteligencia: económica, militar, criminalística, política y social; la cual explicaré más adelante en este mismo capítulo (ver inciso 1.3). Dentro de esta clasificación que se hace, y que se explica en este apartado para una mejor comprensión del tema, nos enfocaremos a lo largo de este trabajo en el análisis jurídico del sistema de inteligencia civil y seguridad nacional, que en México está a cargo principalmente de la Secretaría de Gobernación, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

²⁰ R. Varela, Alberto, *La inteligencia estratégica en los albores del tercer milenio. Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, Revista de Administración Pública N° 101, INAP, México, 2000, p 55.

b) CONTRAINTELIGENCIA

Son los dispositivos, mecanismos y actividades orientadas a garantizar el más alto grado de confiabilidad, y discrecionalidad posible en torno a la organización, funcionamiento y actividades del sistema de inteligencia, y detectar y neutralizar cualquier tipo de infiltración o actividad adversa a él.²¹

Contrainteligencia para México son las medidas y acciones para proteger información valiosa del Estado y la nación y para detectar y neutralizar actividades de inteligencia que dañen o puedan dañar la seguridad nacional. Se trata de evitar el acceso indebido a información restringida, de proteger la integridad de un sistema de inteligencia o de impedir la operación no autorizada de agentes de inteligencia.

Es importante conocer este concepto ya que está inmerso en la actividad misma de la inteligencia, es decir, es una subdivisión de la inteligencia; aunque el tema merece una gran importancia, nos enfocaremos al análisis de la inteligencia civil, y no en las medidas de contrainteligencia.

B. ANTECEDENTES

Desde la época del imperio azteca la elaboración de inteligencia se ha hecho **presente**, los aztecas llamaban *pochtecas* a quienes les llevaban información y contaban con los llamados *quimichtin*, que quiere decir "ratones que andan de noche escondidos a hurtadillas". Especializados en aspectos militares y políticos, los *quimichtin* fungieron como agentes secretos con habilidades superiores de espionaje y alta capacidad de operación clandestina.

Durante la guerra de la conquista, la información fluyó constantemente entre comerciantes, capitanes y espías de pueblos simpatizantes de los españoles y contrarios a estos. El envío de información era asignado a mensajeros especiales, quienes realizaban la importante tarea de entrega de inteligencia.²²

Allende se enteró de la llegada de los españoles por medio de Josefa Ortiz de Domínguez, quien conspiraba a favor de la independencia con Allende, y fue una de las

²¹ Secretaría de Gobernación, *Sistema nacional de inteligencia civil*, CISEN, México, p.50.

²² Centro de Investigación y Seguridad Nacional, [http:// www.cisen.gob.mx/hm/discurso_inap.htm](http://www.cisen.gob.mx/hm/discurso_inap.htm) (3 de febrero de 2002).

primeras mujeres agentes de inteligencia del país. Como esposa del corregidor español de Querétaro escuchó por causalidad cómo su esposo planeaba el arresto de Allende.²³

En otra etapa de la historia podemos mencionar que en 1918 Venustiano Carranza creó la *Sección Primera* de la Secretaría de Gobernación.

En 1929 la Sección Primera se transformó en *Departamento Confidencial (DC)*. Sus funciones consistían en auxiliar a la dependencia en la obtención de informes y la realización de investigaciones. Para el desempeño de sus labores contaba con dos clases de agentes: de información política y de policía administrativa.

En 1938 el *DC* se convirtió en la *Oficina de Información Política (OIP)*, que tenía el cometido de practicar investigaciones relativas a la situación política del país y prestar los servicios confidenciales que le encomendaran los altos funcionarios de la Secretaría de Gobernación. El reglamento de la Secretaría de Gobernación de esa época (publicado en el Diario Oficial) exigía a los agentes: *ocultar su "identidad, evitando, hasta donde sea posible, dar a conocer el puesto que desempeñan", (...) Gobernación entregaría credenciales ajenas a su cargo oficial, como de periodistas, representantes de casas comerciales, miembros de las cruces Roja, etc.*"²⁴

En 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, la OIP se transformó en *Departamento e Investigación Política y Social (DIPS)* el cual se ocupaba principalmente de atender asuntos de orden político interno. Sin embargo, dado el curso de la guerra y la posición de México en ella, fue preciso ampliar sus funciones con el propósito de cimentar un servicio de inteligencia aplicado principalmente al control de extranjeros.

En 1947 se creó la *Dirección Federal de Seguridad (DFS)* como órgano dependiente de la Presidencia de la República. La *DFS* estaba encargada de vigilar, analizar e informar sobre asuntos relacionados con la seguridad de la nación, que terminó como policía política.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²³ Thayer, Locke, *El espionaje en México en el siglo XX*, Promexa, México, 2000, p 17.

²⁴ Aguayo Quezada, Sergio, *La Charola*, p 40.

En 1967 la *DIPS* se transformó en la *Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS)*. Le competía estudiar los problemas de orden político social y proporcionar los informes correspondientes.

En 1977 un nuevo Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación estableció funciones adicionales a la *DGIPS*. En el *Reglamento Interno* expedido en 1984, la *DGIPS* y la *DFS* mantuvieron las mismas funciones. Una de las mayores críticas en estos periodos era la falta de análisis de información que jamás fue contextualizada o interpretada. "Y en aquella época el concepto de seguridad era sinónimo de control y eliminación de los enemigos que, según la elite política tenía la patria a derecha e izquierda"²⁵ Al mismo tiempo los medios impresos luchaban por liberarse del control oficial y la autocensura, se crearon los primeros organismos no gubernamentales de derechos humanos que denunciaban los métodos coercitivos que se ejercían.²⁶

En 1985 se creó la *Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISN)*, la cual fusionó las labores de la *DGIPS* y la *DFS*. Los objetivos de esa acción eran establecer un marco funcional y administrativo que integrara mejor las distintas fases de la producción de inteligencia para evitar duplicaciones y dispersiones, y eliminar ciertas prácticas que llegaron a comprometer el prestigio y la solvencia de esas instituciones. El 13 de febrero de 1989, la *DGISN* se convirtió en el *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*.

Entre 1918 y 1985 se mantuvo una enorme compilación de información por métodos frecuentemente ilegales. La pobreza de los análisis era clara. En lugar de producir inteligencia fungían como operativos y actuaron como una policía política que se distinguió por la violación de garantías individuales y corrupción.²⁷

En la actualidad, los servicios de inteligencia son fundamentales para cualquier país, en un régimen democrático estos son supervisados por el Congreso, pero esa falta de control es lo que ha facilitado que se cometan abusos contra la población y sus derechos.

²⁵ Aguayo Quezada, Sergio, La Charola, p. 95.

²⁶ Un panorama histórico mucho más amplio sobre los excesos y abusos de estos servicios que fungían por y para la elite política se encuentra en Aguayo Quezada, Sergio, op cit.

²⁷ Aguayo Quezada, Sergio, La Charola, p. 283.

C. CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVOS

a) CARACTERÍSTICAS

El proceso de inteligencia comprende la planeación, recolección, procesamiento, difusión, y explotación de información.

Planeación

- Definición de requisitos de análisis

Recolección

- Búsqueda y adquisición de información

Procesamiento

- Análisis, procesamiento y creación de información

Difusión

- Distribución de productos de inteligencia a los usuarios

Explotación

- Toma de decisión en la esfera correspondiente basada en el producto de inteligencia entregado.

Es aquí donde más claramente se evidencia la importancia y a la vez la diferencia entre conocimiento e información que se menciona en el inciso 1.2 a.

La inteligencia descansa en un plan que comprende las siguientes funciones básicas:

1. Identificar un problema o factor negativo o interno en cuya actividad requiera la atención del sistema de inteligencia.
2. Ponderar su comportamiento y actitudes a la luz de su potencial injerencia en el marco de la seguridad nacional.
3. Concentrar toda la información disponible sobre el particular.
4. Evaluar la información de manera crítica y rigurosa disponible.
5. Establecer la vinculación y significado que guarda el factor negativo con relación a la seguridad nacional; esto es, sus propósitos, capacidades, influencia y vulnerabilidad.

6. Formular una o varias estimaciones sobre sus más viables cursos de acción y tendencias de comportamiento que suministren un adecuado marco de reflexión política para la toma de decisión estatal.
7. Establecer canales de comunicación y retroalimentación con las instancias encargadas de ejecutar las medidas para su tratamiento y regulación a efecto de dotar de un vínculo orgánico a la estructura informativa con la operativa.

Existen diversos tipos de productos de inteligencia:

- Actual reporte de información reciente
- Descriptivos descripción de situaciones
- Evaluativos diagnósticos de evaluación
- Especulativos predicciones y estimaciones.²⁸

Los principales productos de inteligencia que se generan en nuestro país son:

Informe Ejecutivo Diario (IED). Se entrega diariamente por la noche al presidente de la República y en ocasiones al secretario de Gobernación.

Resumen Ejecutivo Semanal (RES). Se entrega cada viernes por la noche a los mismos funcionarios.

*Informes especiales. Se elaboran a petición del presidente o del secretario de Gobernación.*²⁹

Estos procesos implican la capacitación y profesionalización de recursos humanos, capaces de identificar, conocer, analizar, e interpretar los factores políticos externos e internos que real o potencialmente representen una amenaza para la seguridad nacional. Los analistas de inteligencia deben saber quiénes son los usuarios de sus productos, qué quieren y en qué forma.

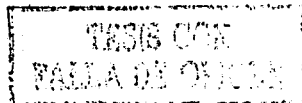
²⁸ Salgado Garza, Enrique, *Notas sobre seguridad Estado-nacional e inteligencia*. CISEN, Mimeo., México.

²⁹ Aguiayo Quezada, Sergio, editor, *El almanaque mexicano*. Grijalbo, México, 2000, p 147.

b) OBJETIVOS

La inteligencia tiene como propósito fundamental realizar una exhaustiva labor de interpretación y análisis sobre el comportamiento y actitudes de los factores negativos internos y externos, cuyas conclusiones y estimaciones constituyen un marco informativo de referencia para la toma de decisión política estatal y, por ende, en la adopción de tipo preventivo, disuasivo, o fuerza racional para enfrentar tales factores.³⁰

No ha existido un periodo en la historia de la humanidad en la que no existan adversarios, especialmente en el mundo actual, por lo que toda democracia debe mantenerse en guardia.



³⁰ Secretaría de Gobernación, *Sistema nacional de Inteligencia civil*, CISEN, Mimeo., México, p 29.

1.3 PRODUCCIÓN DE INTELIGENCIA

Existen diversas clasificaciones de inteligencia, dependiendo de la naturaleza del objeto de estudio –fuente de riesgos y amenazas- en que un servicio de inteligencia fije su atención: financiera, comercial, industrial, policiaca, militar, criminal, científica, política, estratégica, operativa, etc.

La clasificación propuesta en esta investigación responde a criterios prácticos y se divide en cinco rubros. Económica, Militar, Criminalística, Política y Social.

El objetivo es exponer los diferentes campos de acción en la materia, y referir en el caso de México las instituciones gubernamentales a las que directamente impacta el conocimiento que la inteligencia les brinde para su actuación.

Como mencioné en el inciso 1.2 A, dentro de la clasificación propuesta, nos enfocaremos en este trabajo exclusivamente al análisis jurídico de la inteligencia civil que en México está a cargo de la Secretaría de Gobernación, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

En la actualidad existe en nuestro país el funcionamiento de un gabinete de Seguridad Nacional en el que convergen diversas Secretarías de Estado; sobre este tema se ahondará más en el capítulo tercero.

La clasificación que a continuación se presenta incluye a dependencias gubernamentales en México en las que, la correcta elaboración y entrega oportuna de productos de inteligencia repercute directamente en su actuación.³¹ El objetivo de esta clasificación es destacar la relevancia de cada área de inteligencia, sin embargo, en la práctica estas ramas convergen para lograr el resultado sobre un bien común, que debe ser la seguridad nacional, un ejemplo claro es el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional que debería enfocarse a la inteligencia militar, pero se ha abocado a la lucha contra el narcotráfico, actividad que por naturaleza doctrinaria no le correspondería.

³¹ Al realizar esta clasificación no se mencionan todas las instancias gubernamentales como la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, o la Secretaría de Energía (por citar algunos ejemplos) que pertenecen tanto al rubro de inteligencia económica como social, sólo se citan a aquellas en las que resalta más su repercusión sobre temas de seguridad nacional, lo que no significa que las instituciones que no se mencionan sean menos importantes. Por otra parte existen otras instituciones como lo es el Banco de México al que tampoco integra y que pertenece al grupo de inteligencia económica, en el que resulta de vital importancia para el país la inteligencia que se elabore para la toma de decisiones.

No se mencionan ni se clasifican a todas las Secretarías de Estado ni organismos gubernamentales, ni se pretende realizar un análisis de las funciones que a cada institución le competen; si no exponer un panorama y poder sensibilizar respecto a las áreas de aplicación y la importancia de la inteligencia en el contexto de la seguridad nacional.

Clasificación de los diversos tipos de inteligencia que incluye a algunas Dependencias de la Administración Pública:

A. ECONÓMICA

- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**
- **Secretaría de Economía**

B. MILITAR

- **Secretaría de la Defensa Nacional**
- **Secretaría de Marina**

C. CRIMINALÍSTICA

- **Procuraduría General de la República**
- **Secretaría de Seguridad Pública**

D. POLÍTICA

- **Secretaría de Relaciones Exteriores**
- **Secretaría de Gobernación**

E. SOCIAL

- **Secretaría de Desarrollo Social**
- **Secretaría de Educación Pública**
- **Secretaría de Salud**
- **Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales**

A. ECONÓMICA

El tema incluido en la Agenda de Seguridad Nacional propuesto por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que correspondería a esta clasificación, y que se mencionó en el inciso 1.1 C, es:

- Estabilidad económica y
- Algunos temas del rubro de inteligencia social, como desarrollo equilibrado, salud, energía y educación que tienen también un impacto económico.

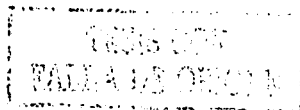
Su característica primordial en la seguridad nacional es que compromete la estabilidad económica pública y privada, cuya vulnerabilidad y riesgo estriba en la volatilidad de los mercados financieros, pobre estructura bancaria, alto endeudamiento, baja productividad, nulo ahorro interno, entre otros. La manera de erradicarla de acuerdo a la experiencia histórica es a través de una política económica adecuada³², además de los procesos de globalización económica.

México ha protagonizado un esfuerzo permanente al respecto, y ha utilizado adecuadamente el conocimiento que brinda la inteligencia; con acciones como la inserción al GATT en 1986, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá puesto en vigor en 1994, así como una serie de acuerdos comerciales con países europeos y asiáticos se refleja la toma de decisiones del Estado. En esta materia, la inteligencia debe fungir dentro de su propio sentido y propósito, al brindar el conocimiento destinado a asistir al gobierno en disposiciones sobre estos asuntos de seguridad nacional.

Algunos países utilizan cualquier medio para mantener o aumentar sus estándares de productividad y seguridad económica, uno de estos medios es el espionaje económico que es la actividad clandestina, engañosa, coercitiva o ilegal realizada por un gobierno extranjero para acceder a la tecnología o información de un país como el aerospacial, biotecnología, química, comunicaciones, tecnología de información, minas y metalurgia, energía nuclear, petróleo, gas y tecnología ambiental.³³

³² El tema de la política económica en nuestro país como en cualquier otro, es motivo de controversia ya que a pesar de las decisiones que se toman existen diferencias ideológicas de Partido; se utiliza el término "política económica adecuada" como el ideal de estabilidad económica que busca cada país.

³³ Word Pitfield, Elcock, *Perspectiva general de seguridad pública y seguridad nacional*, en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo. Revista de Administración Pública N° 101, INAP, México, p 10 y 11.



Los países de economías emergentes pagan más producto básico (productos agrícolas y materias primas) a los países del primer mundo a cambio de manufacturas, tecnología, servicios y capitales. por lo que es comprensible que en muchas ocasiones potencias económicas decidan realizar este espionaje para así mantener su hegemonía sobre economías emergentes e incluso sobre otros países del primer mundo. Finalmente para las economías emergentes el aspecto económico es tanto un problema de seguridad como de desarrollo

Algunas instituciones gubernamentales en México directamente involucradas con la generación de inteligencia, en las que el conocimiento destinado a asistirles, debe orientarles e impactar en la correcta toma de decisiones, dependientes del Ejecutivo, son las que a continuación menciono: explico brevemente las características y funciones de cada una de estas instancias de gobierno.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Su principal función es la de formular y administrar la política económica, crediticia, monetaria, financiera y fiscal del gobierno federal. Es la encargada de controlar, vigilar y asegurar el cobro de impuestos y contribuciones en los términos de las disposiciones fiscales, así como elaborar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.³⁴

Secretaría de Economía.

Fomenta la creación de empresas y la generación de empleos, promueve el intercambio de bienes con los países del mundo, determina los aranceles de las importaciones, vigila que los productos de consumo (agrícola, ganadero y pesquero) se encuentren disponibles y a precios accesibles.³⁵

La tarea del servicio de inteligencia en el campo económico para el caso de México y de cualquier país consiste en proporcionar respaldo, aconsejar al gobierno e informar sobre las actividades de gobiernos extranjeros que afecten la economía estatal y los intereses nacionales. Debe incluir aspectos de macroeconomía y prever el comportamiento en el

³⁴ Aguayo Quezada, Sergio, editor. *El almanaque mexicano*, Grijalbo, México, 2000, p 267.

³⁵ *ibidem*.

sector de política monetaria y fiscal. Asistir sobre la conveniencia en la adhesión a acuerdos internacionales.

El uso de la inteligencia en esta rama debe lograr la formulación de políticas en el exterior, y evidenciar la influencia en forma encubierta de decisiones políticas importantes.³⁶

Debe asimismo lograr, la obtención de información a fin de favorecer a actores comerciales y empresas nacionales.³⁷

En un discurso presidencial, en 1994, titulado "una estrategia nacional de seguridad, de compromiso y expansión", el presidente Clinton reconoce: "el uso de métodos clandestinos para la obtención de información, donde a partir de fuentes abiertas, es inadecuada"³⁸, tal y como se mencionó anteriormente, este es un claro ejemplo de la promoción del espionaje.

B. MILITAR.

Los temas incluidos en la Agenda de Seguridad Nacional propuestos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que corresponderían a esta clasificación, y que se mencionaron en el inciso 1.1 C, son:

- Proliferación armamentista
- Narcotráfico
- Terrorismo internacional

La amenaza militar a la seguridad nacional se caracteriza por accionarse una vez que se ha agotado la vía diplomática de un país, y supone la movilización total de los recursos bélicos, su origen puede ser externo o interno como lo fue la guerra del Golfo Pérsico en 1991 entre el Presidente Bush padre y Saddam Hussein.

En el caso de México podemos mencionar la irrupción en la escena pública en 1994 del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el que surge este grupo armado con provisiones del tráfico ilegal de armas. Por otra parte se encuentra el Ejército Popular

³⁶ En el caso de las economías emergentes sabemos que se enfrentan ante las políticas y presiones que el Fondo Monetario Internacional ejerce para otorgarles créditos, al condicionar a través de sus recomendaciones la política económica del país solicitante del préstamo. Así que considero que la inteligencia en este aspecto sólo aplica para el Primer Mundo, ya que los países en vías de desarrollo deben someter sus decisiones políticas en el caso de solicitud de créditos al arbitrio del FMI.

³⁷ Aznoreguy, Hugo, op cit, p 44.

³⁸ Ibidem, p.42.

Revolucionario (EPR), así como el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) que se escindió del EPR.

En México la inteligencia militar tiene un enfoque diferente al que la tradición del mundo ha establecido, y esto se debe a que la inteligencia en este rubro no tiene un fin bélico. Son dos las dependencias gubernamentales a las que la inteligencia impacta en la correcta toma de decisiones sobre seguridad nacional.

Secretaría de la Defensa Nacional

Tiene por misión defender la soberanía, integridad e independencia mexicanas, defensa del territorio y control del armamento, mantener y hacer respetar la Constitución y sus leyes, así como preservar el orden interno. Por la situación geopolítica de México y por lo pacífico de sus fronteras, las Fuerzas Armadas se han dedicado principalmente a combatir el narcotráfico, calificada como "amenaza externa no convencional", a promover campañas de vacunación sobre todo en el ámbito rural, mantener el orden interno y auxiliar a la población en caso de desastre, a través de los planes DN-I (defensa contra agresor externo), DN-II (defensa contra agresor interno), DN-III (auxilio a la población en caso de desastres naturales y catástrofes humanas).³⁹ Este factor de carácter social ha redituado en una legitimidad social importante que les consolida como cimiento de estabilidad y elemento de la seguridad nacional.

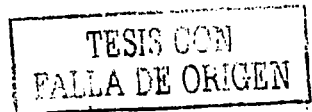
Secretaría de Marina

Tiene a su cargo el ejercicio de la soberanía nacional en el mar territorial, la faja costera, el espacio aéreo marítimo y las aguas interiores, vías navegables, costas e islas nacionales. Apoya a la población civil en caso de desastre. También realiza investigaciones oceanográficas y protege los recursos pesqueros, preservación de la ecología y el ambiente marino.⁴⁰

La defensa nacional le compete a estas Secretarías de Estado, pero como hemos visto, la seguridad nacional es un término mucho más amplio, no sólo abarca la defensa del territorio a través de los recursos bélicos, sino otros aspectos relevantes como el narcotráfico. La inteligencia militar debe enfocarse a proporcionar el conocimiento necesario para erradicar el narcotráfico, identificar y actuar en contra de las

³⁹ Aguayo Quezada, Sergio, *Almanaque...*, p 133.

⁴⁰ *Ibidem*, p 267.



organizaciones criminales y grupos locales que refaccionan, transportan y comercializan enervantes y defender así la soberanía e integridad del territorio nacional.

En el caso de la inteligencia naval y debido al aumento del comercio marítimo tal vez se tenga que pensar en una nueva concepción de la fuerza naval, con nuevas estrategias y tácticas para responder a las demandas del nuevo orden mundial.

C. CRIMINALÍSTICA

Los temas incluidos en la Agenda de Seguridad Nacional propuestos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que corresponderían a esta clasificación, y que se mencionaron en el inciso 1.1 C, son:

- Narcotráfico
- Crimen organizado
- Corrupción
- Proliferación armamentista
- Inseguridad pública
- Grupos subversivos y organizaciones afines

La amenaza en este aspecto lleva implícitos problemas sociales, "en la última década el número de delitos ha crecido a una tasa mayor que la población. Los delitos denunciados aumentaron de 809 mil en 1991 a 373 mil en 1998 (un crecimiento del 69.7%). En el mismo periodo la población aumentó 15 %. De acuerdo con la Policía Federal Preventiva son cinco los delitos con mayor impacto social: secuestro, asalto en carretera, tráfico de indocumentados, tráfico de armas y narcotráfico. Esta situación cambia en algunos estados donde pueden considerarse más importantes el homicidio y el robo".⁴¹

Algunas instituciones gubernamentales a las que la inteligencia impacta directamente en la correcta toma de decisiones sobre seguridad nacional son:

Procuraduría General de la República

Es la encargada de promover y vigilar el cumplimiento de la Constitución y de la procuración de justicia en el ámbito federal. Asimismo, participa en acciones de prevención del delito para garantizar la seguridad pública. Actualmente, su principal

función se orienta a combatir el narcotráfico. La Agencia Federal de Investigación, es el brazo ejecutor de la PGR.⁴²

Secretaría de Seguridad Pública

Esta Secretaría dentro de la rama de la inteligencia y Seguridad Pública, que la consideraremos como integrante de seguridad nacional, le compete una actividad muy destacable, ya que esta facultada para producir inteligencia Criminalística, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículo 30 bis fracción XIII, La Secretaría de Seguridad Pública deberá:

"XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información: para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos".⁴³

Las fracciones XIV y XV del mismo artículo en la citada ley se refieren a la responsabilidad de difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre los delitos, así como trabajar junto con la Procuraduría General de la República en el diseño de políticas de prevención del delito.

La Policía Federal Preventiva está dirigida, administrada y organizada por la Secretaría de Seguridad Pública y su responsabilidad es prevenir y combatir delitos federales y del fuero común en el ámbito federal para preservar el orden público. Establecer una presencia disuasiva del delito en el ámbito federal, obtener información sobre la naturaleza del delito para prevenirlo y capturar delincuentes en flagrancia, evaluar información, y responder a situaciones críticas mediante grupos especiales.⁴⁴

Al igual que la inteligencia militar, la información y conocimiento en Criminalística debe anticipar las vulnerabilidades en causas, frecuencia y repercusiones en la comisión de delitos: narcotráfico, crimen organizado, corrupción, etc., con la inteligencia como herramienta debe lograr erradicarse los altos niveles de criminalidad en nuestro país, es decir, el Estado debe lograr como objetivo final una prevención y supresión de los delitos a niveles considerables.

⁴¹ *Ibidem*, p 148.

⁴² *Ibidem*, p 268.

⁴³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 30 bis.

⁴⁴ *Ibidem*, p 148.

D. POLÍTICA

Los temas incluidos en la Agenda de Seguridad Nacional propuestos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que corresponderían a esta clasificación, y que se mencionaron en el inciso 1.1 C, son:

- Grupos subversivos y organizaciones afines
- Corrupción
- Terrorismo internacional
- Ingovernabilidad
- Proliferación armamentista
- Inseguridad pública
- Inestabilidad regional

La amenaza política está dirigida a vulnerar la solidez organizativa del Estado y la necesaria autonomía para la toma de decisiones políticas, su origen puede ser interno o externo. A escala mundial tenemos el extremismo ideológico y religioso como el fascismo, nazismo, régimen talibán; en ocasiones con la intervención de factores de índole étnico cultural.

Un claro ejemplo en México de este tipo de conflictos es el caso de Chiapas, que ha puesto en entredicho la competitividad, efectividad y anticipación del servicio de inteligencia del país. En este caso particular y en el contexto actual, la inteligencia como herramienta debe jugar un papel importante para la solución del conflicto.

Algunas instituciones gubernamentales en México directamente involucradas con la generación de inteligencia, en las que el conocimiento, debe orientarles e impactar en la correcta toma de decisiones, son las que a continuación menciono; se explican brevemente las características y funciones de cada una de estas instancias de gobierno.

Secretaría de Relaciones Exteriores

Es la encargada de ejecutar la política exterior de México, es decir, defender los intereses del país en la comunidad internacional; de promover, propiciar y asegurar la coordinación en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas corresponda; de dirigir el

Servicio Exterior Mexicano e intervenir en la firma y ratificación de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones.⁴⁵

Secretaría de Gobernación

Es la encargada de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales, atender los asuntos de política interior, conducir las relaciones del poder Ejecutivo con los otros poderes de la Unión, los gobiernos estatales y demás autoridades municipales, coordinar las acciones de protección civil y seguridad nacional. La Secretaría determina los criterios de coordinación.⁴⁶

El artículo 27 fracción XXIX de la Ley Federal de la Administración Pública establece que a la Secretaría de Gobernación, dentro del ámbito de inteligencia civil y seguridad nacional le compete:

*"XXIX. Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;"*⁴⁷

Es preciso resaltar que debe entenderse como inteligencia Civil, no una clasificación de la producción de inteligencia sino aquella que corresponde ejecutar a una entidad nacional de carácter civil, que cubre los temas clasificados en la Agenda institucional de riesgos, y que en el caso de México depende del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), es decir, una instancia que no tiene carácter militar.

Resulta evidente el papel tan importante de prevención y orientación que la inteligencia política debe jugar en este ámbito, tanto a escala nacional como internacional donde encontramos conflictos regionales, terrorismo, inseguridad informática, proliferación de armas de destrucción masiva, etc. Los servicios de inteligencia deben responder a los desafíos del presente de manera tal que los gobiernos estén en condiciones de actuar, debe generarse información políticamente útil y, al mismo tiempo, políticamente neutra, y debe comunicarse en el momento justo, lo que permitirá al gobierno realizar mejor su trabajo.

⁴⁵ *Ibidem*, p 266.

⁴⁶ *Ibidem*, p 266

⁴⁷ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 27.

E. SOCIAL

Los temas incluidos en la Agenda de Seguridad Nacional propuestos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que corresponderían a esta clasificación, y que se mencionaron en el inciso 1.1 C. son:

- Desigualdad social
- Demografía
- Energía
- Ecología
- Salud
- Alimentación
- Educación
- Recursos naturales
- Desarrollo equilibrado

En este rubro la amenaza se caracteriza porque potencializa la desintegración de la unidad nacional, y que repercute directamente en la estabilidad política, y en el caso de países de economías emergentes tiene un impacto de índole económica. Es proclive a la confrontación entre mayorías y minorías.

La explosión demográfica, el uso de recursos naturales, enfermedades epidemiológicas, extrema ignorancia y pobreza, así como desastres ecológicos, son las principales amenazas a la seguridad nacional.

En el mundo incluyendo a México nos encontramos con enfermedades como el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), *"según informe del programa de las Naciones Unidas en 1999 se infectaron un total de 5.6 millones de personas (...) México ocupa el lugar 13 en casos de SIDA reportados en el mundo y el tercer lugar en América (...) La ubicación geográfica de México, como lugar de origen y de paso de una importante población migratoria hacia los Estados Unidos, lo hace particularmente vulnerable a la propagación de enfermedades como el SIDA"*.⁴⁸

Las dependencias gubernamentales beneficiadas o perjudicadas por la correcta entrega de productos de inteligencia, son:

Secretaría de Desarrollo Social

Su función es coordinar las acciones de política social para el combate a la pobreza, en particular las relacionadas con asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.⁴⁹

Secretaría de Educación Pública

Ejerce la autoridad normativa, técnica y pedagógica de la educación pública en México, garantiza el carácter nacional de la educación básica, elabora los contenidos de los libros de texto gratuitos, vigila el acceso de la población a servicios educativos.⁵⁰

Secretaría de Salud

Proporciona asistencia médica y social, y formula políticas para prevenir y erradicar enfermedades.⁵¹

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

Tiene la función de promover la explotación ordenada de los recursos naturales y el de desarrollo sustentable, a fin de favorecer la protección ambiental. Realiza programas para proteger el medio ambiente, incluido el de las aguas territoriales más la flora y fauna silvestres.⁵²

Inteligencia social es probablemente una de las áreas menos explotadas, y que de alguna manera es comprensible para países como México, en donde los esfuerzos se enfocan a otro tipo de prioridades como la economía, pero a la vez, resulta lamentable que no tenga ese auge o importancia porque son temas sociales que también influyen sobre otros aspectos.

La inteligencia civil a la que nos referiremos en esta investigación incluye dentro de su elaboración estos cinco rubros, ya que como el mismo Centro de Investigación y

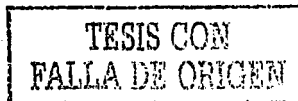
⁴⁸ Ibidem. p 116.

⁴⁹ Ibidem. p 268.

⁵⁰ Ibidem. p 267.

⁵¹ Ibidem. p 267.

⁵² Ibidem. p 267.



Seguridad Nacional lo ha expuesto, son todos estos, los temas que conforman la Agenda de seguridad nacional que se analizan dentro de sus funciones de órgano de inteligencia de la nación.

CAPÍTULO 2

CAPÍTULO 2

SEGURIDAD NACIONAL E INTELIGENCIA DURANTE Y DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

El presente capítulo tiene como objetivo evidenciar los excesos que el espionaje puede llegar a provocar. Estos excesos provocaron el diseño de políticas orientadas a defender a los regímenes y, no a los ciudadanos y los derechos humanos.

De 1945 a 1990 Rusia y Estados Unidos se enfrentaron de una manera muy peculiar en lo que actualmente se conoce como Guerra Fría, llamada así porque no existió un enfrentamiento armado o "guerra caliente". Esta Guerra Fría se gesta antes del fin de la Segunda Guerra Mundial: por una parte, Rusia confirma su rivalidad con Estados Unidos cuando el presidente Truman no les notificó de la bomba atómica en Japón hasta justo antes de su uso y no les permitió que participaran en la ocupación de Japón; por otra parte, Estados Unidos sospechaba que Rusia pretendía esparcir el Comunismo en Europa a pesar de haber sido aliados en contra de Hitler.⁵³

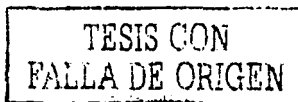
Durante el transcurso del enfrentamiento ideológico, cada parte intentó influenciar al resto del mundo con sus sistemas políticos a través de propaganda y asistencia económica y militar, como lo fue el Plan Marshall o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) por parte de Estados Unidos; y el Consejo de Ayuda Mutua Económica por parte de la URSS, que en ambos casos intentaban defender entre otros aspectos, sus entonces políticas de seguridad nacional.

Con el paso del tiempo se da un equilibrio entre estos dos polos pero no económico sino militar, es decir, el desarrollo de la carrera armamentista.⁵⁴ Tal vez el hecho de que ambos lados desarrollaban y poseían armas nucleares evitó una confrontación en guerra, sin embargo, la guerra se ejecutó defendiendo cada polo sus intereses, hasta el colapso del Comunismo en 1989-1990.

Cientos de agentes de inteligencia y fuerzas militares de ambas naciones participaron en operaciones clandestinas para derrocar gobiernos, esta guerra llevó a un enfrentamiento

⁵³ The Cold War, http://www.thehistorychannel.co.uk/classroom/gese/cold_war.htm (3 de Abril de 2002). Traducción realizada por el sustentante.

⁵⁴ Durante la carrera armamentista, en el segundo periodo presidencial de Ronald Reagan, Estados Unidos gastaba 80, 000,000 USD al día. Reagan retó a Rusia en su plan "Star Wars" a utilizar láser para destruir



entre los servicios de inteligencia y contrainteligencia de las dos superpotencias, la KGB de la hoy extinta URSS y la CIA de Estados Unidos⁵⁵, que en su afán por imponer la mundo sistemas políticos e ideológicos antagónicos, *"llevaron a cabo una diversidad de operaciones clandestinas, asimismo incurrieron en abusos a través de la multiplicidad de técnicas de espionaje, infiltración y manipulación indiscriminada, misiones encubiertas, sobornos a presidentes y funcionarios extranjeros, e incluso celebraron acuerdos secretos de intercambio de armamento y tecnología bélica por drogas en Vietnam, Centroamérica y Afganistán."*⁵⁶

Aunque ambas agencias tuvieron éxitos y fracasos, la intervención de la CIA en particular fortaleció el futuro geopolítico, económico e ideológico del sistema capitalista estadounidense.

Se considera común señalar el final de la Guerra Fria con la caída del Muro de Berlín y el desmembramiento del la Unión Soviética. Es claro que la bipolaridad por la confrontación entre soviéticos y norteamericanos, ha provocado la reconfiguración de la dinámica internacional, fundamentalmente en términos de poder, la situación de hoy sitúa a la hegemonía de Estados Unidos dentro de un esquema ya no bipolar, sino multipolar.

Tras la caída del muro de Berlín las guerras que se enfrentan son contra el narcotráfico y el terrorismo, entre otros temas de gran preocupación mundial.

2.1 URSS Y EL COMITÉ DE SEGURIDAD ESTATAL (KGB)

La inteligencia es un instrumento necesario e invaluable en la política exterior e interior de cualquier gobierno. En la época de la Guerra Fria, los servicios de inteligencia eran mucho más que "ojos", eran armas poderosas en la guerra de propaganda entre los bloques ideológicos.

mísiles en el espacio; la URSS para competir tenía que gastar lo mismo lo que provocó una crisis económica interna que los llevó a la banca rota.

⁵⁵ En la actualidad Estados Unidos cuenta con el FBI para asuntos de seguridad interna, y de la CIA para asuntos de seguridad hacia el exterior, en el caso de México, el servicio de inteligencia civil se enfoca a la seguridad interior, sin embargo, los antecedentes que se describen en este capítulo fueron base de los sistemas de inteligencia interior y exterior en diversos países.

⁵⁶ Becerra Acosta, Jeannette, *CLA y KGB, Historias de inhumanidad e intervenciones*.
http://www.nuevaopinion.com/Reportaje:CLA_KGB/cia_kgb.htm (30 de Abril de 2002).

entre los servicios de inteligencia y contrainteligencia de las dos superpotencias, la KGB de la hoy extinta URSS y la CIA de Estados Unidos⁵⁵, que en su afán por imponer la mundo sistemas políticos e ideológicos antagónicos, *"llevaron a cabo una diversidad de operaciones clandestinas, asimismo incurrieron en abusos a través de la multiplicidad de técnicas de espionaje, infiltración y manipulación indiscriminada, misiones encubiertas, sobornos a presidentes y funcionarios extranjeros, e incluso celebraron acuerdos secretos de intercambio de armamento y tecnología bélica por drogas en Vietnam, Centroamérica y Afganistán."*⁵⁶

Aunque ambas agencias tuvieron éxitos y fracasos, la intervención de la CIA en particular fortaleció el futuro geopolítico, económico e ideológico del sistema capitalista estadounidense.

Se considera común señalar el final de la Guerra Fría con la caída del Muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión Soviética. Es claro que la bipolaridad por la confrontación entre soviéticos y norteamericanos, ha provocado la reconfiguración de la dinámica internacional, fundamentalmente en términos de poder, la situación de hoy sitúa a la hegemonía de Estados Unidos dentro de un esquema ya no bipolar, sino multipolar.

Tras la caída del muro de Berlín las guerras que se enfrentan son contra el narcotráfico y el terrorismo, entre otros temas de gran preocupación mundial.

2.1 URSS Y EL COMITÉ DE SEGURIDAD ESTATAL (KGB)

La inteligencia es un instrumento necesario e invaluable en la política exterior e interior de cualquier gobierno. En la época de la Guerra Fría, los servicios de inteligencia eran mucho más que "ojos", eran armas poderosas en la guerra de propaganda entre los bloques ideológicos.

misiles en el espacio; la URSS para competir tenía que gastar lo mismo lo que provocó una crisis económica interna que los llevó a la banca rota.

⁵⁵ En la actualidad Estados Unidos cuenta con el FBI para asuntos de seguridad interna, y de la CIA para asuntos de seguridad hacia el exterior. en el caso de México, el servicio de inteligencia civil se enfoca a la seguridad interior. sin embargo, los antecedentes que se describen en este capítulo fueron base de los sistemas de inteligencia interior y exterior en diversos países.

⁵⁶ Becerra Acosta, Jeannette. *CIA y KGB*, Historias de inhumanidad e intervenciones. http://www.nuevaopinion.com/Reportaje/CIA_KGB/cia_kgb.htm (30 de Abril de 2002).

La estructura inicial de la KGB (Comité de Seguridad Estatal) se creó en 1954, como resultado de una reorganización del aparato burocrático. Originalmente se le designó como un Comité del Estado dependiente del Consejo de Ministros, sin embargo, en 1977 de acuerdo a la Constitución Soviética, el consejo de Ministros "coordina y dirige" el trabajo de los comités y ministerios incluidos la KGB, pero este organismo tenía más autonomía que otras dependencias del gobierno y operaba con un elevado nivel de independencia en relación a dicho Consejo. El Comité contaba con departamentos especializados de trabajo en el extranjero que a su vez contrataban a informantes para cumplir su trabajo.⁵⁷

Durante la Guerra Fría, la organización del sistema de inteligencia y seguridad Soviético KGB, a través de sus oficiales y sus contrapartes en Europa Occidental, operaban bajo coberturas, como diplomáticos, periodistas, científicos y estudiantes. La estimación de soviéticos en el extranjero involucrados en la producción de inteligencia, se calculaba en un rango de 30 a 40% en los Estados Unidos, y más de un 50% en algunos países del Tercer Mundo.

Aparentemente el primer cuerpo directivo no tuvo problemas para reclutar personal para operaciones en el extranjero. Los altos salarios, rangos militares, acceso a moneda extranjera, y la oportunidad de vivir en otro país, representaban un incentivo muy atractivo para gente joven en busca de una oportunidad. El personal reclutado generalmente eran graduados de instituciones de educación superior y tenían el dominio de unos o más idiomas extranjeros. La KGB contaba con un curso de especialización de dos años, en la que los estudiantes asistían a la Escuela de inteligencia, cerca de Moscú. La preparación incluía el uso de escritura codificada, armas, actividades de sabotaje, historia y economía Marxista, leyes e idiomas extranjeros.

La KGB era la agencia primaria responsable de proporcionar al Kremlin la inteligencia extranjera. Además de la inteligencia política, los oficiales de la KGB concentraban sus esfuerzos en obtener la tecnología más avanzada de Occidente. Las actividades se

⁵⁷ KGB Organization of the Committee, <http://www.fas.org/irp/world/russia/kgb-su0514.htm> (3 de abril de 2002). Traducción realizada por el sustentante.

orientaban al espionaje electrónico — intercepción de comunicaciones y satélites; para la recolección de esta información desplegaban el uso de por lo menos tres satélites.⁵⁸

De 1960-1962 las fuerzas militares de ambos bloques iniciaron su carrera armamentista. Resulta de gran interés tomar como muestra este periodo de tiempo ya que nos permite vislumbrar una parte del escenario sobre cómo se gestó esta lucha.

Durante esta época habían reclutado a 375 agentes exteriores y; 32 oficiales de Seguridad del Estado fueron transferidos al extranjero y legalizados, esto es otorgándoles una cobertura oficial, como por ejemplo, agente consular. Estas bases situadas en el extranjero proveían al liderazgo soviético *"evidencia documental sobre los planes de las fuerzas de Occidente y la OTAN para desplazar las fuerzas armadas de estos países"*⁵⁹, así como evidencia de la preparación de Estados Unidos sobre un bloqueo económico y militar en contra de Cuba, invasión apoyada por los exiliados en contra de Castro en Bahía de Cochinos, hacia 1961.⁶⁰

La inteligencia extranjera parecía haber alcanzado cierto éxito en operaciones de señales y decodificaciones. La expansión de la Intercepción del Servicio de Radio y el desciframiento de códigos en las comunicaciones de agentes diplomáticos de los países capitalistas, les permitió a los rusos penetrar en el área del enemigo. Durante 1960 se reporta que descifraron 209,000 cable diplomáticos enviados por representantes de 51 países, y los más importantes de ellos eran reportados directamente al Kremlin. Aparentemente, y de acuerdo a estas cifras, el Kremlin "fisgoneó" en las comunicaciones más importantes de Occidente.⁶¹

Sin embargo, con el paso del tiempo, el enemigo se volvió más sofisticado y difícil de penetrar. El cuerpo Directivo de Contrainteligencia reportó en 1960 que tenían serias dificultades para hacer su trabajo. Por ejemplo, reportaron que había casos en que los oficiales de inteligencia enemigos, se reunían en la playa y de manera secreta intercambiaban información mientras nadaban, si embargo, el reto era mucho mayor que

⁵⁸ Intelligence and Counterintelligence, <http://www.fas.org/irp/world/russia/rgb/su0522.htm> (3 de abril de 2002). Traducción realizada por el sustentante.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ KGB to Nikita Khrushchev, "Report for 1960", febrero 14 1961, en CC CPSU Secretariat's "special dossier" (osoyaba papka), protocolo 179/42c, 21 de marzo de 1961, TsKhSD, p 144-158, citado en Spy vs. Spy. The KGB vs. The CIA, <http://www.gwu.edu/nsarciv/CWIIIP-BULLETINS/b4a2.htm> (3 de Abril de 2002). Traducción realizada por el sustentante.

⁶¹ Ibidem.

"el método de la playa", la KGB descubrió que el enemigo empezó a utilizar códigos mucho más protegidos y complicados para descifrar.

Otro problema que enfrentaron es que un avión especial fue construido en los Estados Unidos para enviar agentes ilegales a Rusia. *"Debido a que este avión está hecho de una capa especial de hule y puede volar a una baja altitud, prácticamente no existe oportunidad, de acuerdo a nuestros expertos, que sea localizado por nuestra estación de radar".*⁶²

Debido a que la vida de los agentes rusos en Estados Unidos era difícil y las políticas de Edgar Hoover Director del FBI y feroz anticomunista, para restringir la entrada a periodistas y diplomáticos de aquel país eran bastante efectivas y severas, el Comité intentó aumentar la infiltración de agentes mediante "estudiantes y maestros" en universidades como Columbia, Harvard, etc.

En este periodo, la KGB a través del Servicio de inteligencia científico y tecnológico reportó que robó, compró, y obtuvo en contrabando de Occidente 8,029 tecnologías confidenciales, prototipos, y esquemas, así como 1,311 muestras de diferentes equipos.⁶³ Dentro de sus estrategias instruyeron a agentes en Estados Unidos que se colocaran dentro de centros tecnológicos y científicos, universidades, corporaciones industriales y otras instituciones especializadas en la construcción de misiles, electrónica, aeronáutica y químicos especiales.

El Comité también planeaba utilizar a los países del Tercer Mundo como un trampolín para consolidar su campaña de penetración.⁶⁴

Una división especial de la KGB se ocupaba de fabricar desinformación sobre la producción de armas químicas y bacteriológicas así como del desarrollo de nuevas formas de destrucción masiva dentro de los Estados Unidos. Documentos falsos, insinuaciones y "chismes" eran utilizados para limitar el avance de Estados Unidos e influir en la ideología de las Delegaciones Afroasiáticas y Latinoamericanas en la ONU, "para promover la desorganización del sistema de votación americano en la ONU, incluso

⁶² KGB to Nikita Krushchev. op cit.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Este aspecto es polémico ya que como se analiza en el punto 2.3 del presente capítulo existen puntos de vista opuestos en el caso concreto de México, sobre si existía una conspiración para una invasión y expansión del sistema comunista.

*utilizar las dificultades económicas de Estados Unidos para fortalecer la desconfianza en el dólar.*⁶⁵

En la actualidad y después del desmembramiento del sistema comunista, dentro de las actividades relacionadas a la inteligencia y seguridad nacional de Rusia, encontramos que existen otras Agencias de seguridad interior y exterior, como el Servicio de Inteligencia Exterior, el Servicio Central de Inteligencia, el Servicio Federal de Seguridad, el Servicio Federal de Contrainteligencia, la Agencia Federal para la Comunicación e Información Gubernamental, el Servicio de Protección Federal, el Servicio de Seguridad Presidencial, entre otros que coadyuvaron y lo siguen haciendo en el logro de las metas y objetivos trazados en este campo, que si bien, hoy el enemigo ya no es Estados Unidos, Rusia se enfrenta a otro tipo de problemática interna y externa, que también afrontan otras naciones.

⁶⁵ Ibidem.

2.2 ESTADOS UNIDOS Y LA AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA (CIA)

Los antecedentes del servicio de inteligencia norteamericano datan de 1941 cuando el presidente Roosevelt creó la Oficina de Coordinación de Información "Office of Coordinator of Information" (OCI), que después del ataque de Peral Harbor se transformó en la Oficina de Servicios Estratégicos "Office of Strategic Services" (OSS).

En julio de 1947 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Seguridad Nacional y crearon la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Esta ley establecía que la CIA no tendría poderes policíacos, la legislación especificaba que la Agencia y el Consejo de Seguridad Nacional mantendrían muy bien informados a ciertos miembros del Congreso.⁶⁶ Para fines de 1952 empleaban a más de 10,000 personas y su presupuesto era ilimitado. En 1961 la Agencia se estableció en Washington, situación que fue muy criticada por algunos expertos de inteligencia que argumentaban que era peligroso estar tan cerca de los políticos.

Se consideraba que la KGB utilizaba métodos más brutales que los estadounidenses, los instructores de la CIA adscritos al campo de entrenamiento: "advertían a sus estudiantes sobre las probabilidades de estar ante situaciones en las que se haría necesario eliminar físicamente a alguien que representara una amenaza (...) entrenados para matar, mentir, corromper y hacer lo que sea necesario para el cumplimiento de las metas establecidas, los agentes de inteligencia tanto de la URSS como de la CIA, son hombres y mujeres encubiertos, sin rostros; responsables de la devastación, miseria y dolor y muerte de millones de seres humanos en todo el mundo...".⁶⁷

Durante un largo periodo la Agencia fue muy criticada por que operaba sin políticas claras y sus excesos no sólo afectaban a Rusia, sino a países del Tercer Mundo. En 1954 la CIA orquestó un golpe de Estado contra el presidente de Guatemala, Jacobo Arbenz quien intentó sacar de su país a la empresa estadounidense United Fruit Company, a través de reformas que restituían los derechos sindicales y repartición de tierras, decisión que al parecer no agradó al dueño norteamericano de la compañía y promovió que el gobierno estadounidense por medio de la CIA, apoyara a la derecha guatemalteca con

⁶⁶ Thayer, Locke, op cit. P 236.

⁶⁷ Becerra Acosta Jeanette, op cit.

armas y dinero para organizar una revuelta que no tuvo éxito. Sin embargo, le tendieron una trampa a Arbenz en la que lo hicieron rendirse *"por mantener nexos con el comunismo internacional"*.⁶⁸

De 1960 hasta 1970 fueron épocas difíciles, la CIA era acusada de abusos cometidos y actividades realizadas fuera de los límites de la legalidad, se le atacó por haber excedido sus parámetros de actuación al haber incurrido en actividades no autorizadas de tipo delictivo, y por la falta de calidad de su inteligencia, lo que llevó a la politización de la Agencia. Como resultado de estos cambios las acciones encubiertas y de contrainteligencia fueron severamente reprimidas.⁶⁹

Debido a las fuertes acusaciones sobre los abusos cometidos, se llevaron a cabo cambios en la estructura y organización.

A pesar de sus reformas, la Agencia siguió realizando sus actividades en pro del objetivo yanqui, que era lograr el derrocamiento del sistema comunista, objetivo que se consagró en gran medida gracias a la oportuna entrega de productos de inteligencia que los alertó y orientó sus decisiones que les dieron ventaja sobre el enemigo.

Actualmente la Agencia Central de Inteligencia tiene como misión primordial recolectar, evaluar y difundir inteligencia del exterior para asistir al Presidente y a los legisladores en la toma de decisiones relacionadas a la seguridad nacional. La Agencia no tiene como misión hacer política, sino que trabaja como una fuente independiente que informa a aquellos que sí la hacen, también participa en actividades encubiertas bajo la petición del presidente de acuerdo a la ley que al respecto existe.

De acuerdo a la regulación vigente, Orden Ejecutiva del Presidente "President Executive Order" 12333 de 1981, la CIA tiene prohibido producir inteligencia relacionada a las actividades domésticas de los ciudadanos norteamericanos, sólo se permite realizar esta función si existe alguna razón para creer que un individuo está involucrado en espionaje o actividades de terrorismo, y dependiendo de la técnica a utilizar se procede a solicitar la autorización del Procurador General y del Director de Inteligencia Central.

Tanto el Congreso como el Poder Ejecutivo vigilan las actividades de la Agencia, el Consejo de Seguridad Nacional, que incluye al presidente, vicepresidente, el Secretario de Estado y Secretario de Defensa, dirigen y guían las actividades de inteligencia y

⁶⁸ *Ibidem.*

Contrainteligencia. En el Senado a través del Comité de Inteligencia y otros comités monitorean muy de cerca los planes y reporte de la Agencia.

En la actualidad y desde el estallido de la Guerra Fría existe en Estados Unidos una Comunidad Nacional de Inteligencia que se coordina a través de diversas Organizaciones para mantener debidamente informados a los responsables de tomar decisiones en el gobierno. Un claro ejemplo de esta coordinación, es la Agencia Nacional de Seguridad creada en 1952 y que tiene como objetivo proveer seguridad en las comunicaciones y señales de inteligencia para las actividades del gobierno, tiene en sus manos la responsabilidad de la seguridad de los sistemas de información y brindar la capacitación en operaciones de seguridad. Otras agencias estadounidenses son: Departamento de Justicia, FBI (que realiza inteligencia al interior del país a diferencia de la CIA que produce inteligencia al exterior), Inteligencia de la Fuerza Aérea, Inteligencia militar, naval, entre otros. Para efectos de esta investigación únicamente se hace referencia a la Agencia Central de Inteligencia debido a la importancia histórica que, como organización desarrolló e impulsó la creación de otros servicios de ese país con características y funciones basadas en la experiencia que la CIA brindó.

La pregunta es si algo está fallando en la CIA, ya que hay quienes aseguran que a pesar de que alertaron a Bush sobre los atentados del 11 de septiembre de 2001, nadie hizo nada.

⁶⁹ Laquer, Walter. *The uses and limits of Intelligence*, Lecturas, Estados Unidos, p 15-20. Traducción realizada por el sustentante.

2.3 MÉXICO EN LA GUERRA FRÍA

México en el periodo de la Guerra Fría, fortaleció su política exterior con las doctrinas Juárez y Estrada, respaldó la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945. De 1946 con Miguel Alemán a 1970 con Díaz Ordaz le economía creció de forma sostenida, México de alguna manera pasó de la ruralidad a la urbanidad, es decir, se fortaleció la estabilidad social.⁷⁰

A. MÉXICO Y RUSIA.

Los rusos por medio de su embajada utilizaron a México como base para sus operaciones de espionaje en contra de Estados Unidos y otros países latinoamericanos. La embajada de Rusia en México operó clandestinamente. *"El diplomático siempre ha sido el cómplice del agente de espionaje, proporcionándole un lugar seguro para trabajar, guardar expedientes y registros y para enviar comunicaciones en clave."*⁷¹ Existen teorías y opiniones que la presencia de agentes de la KGB en nuestro país, tenía como objetivo en la época de la bipolaridad ideológica, implantar el comunismo en otros países de Latinoamérica y perjudicar a Estados Unidos en toda América Latina, para lograr esto, creaban y difundían rumores, asimismo planeaban una invasión.

El plan de la KGB era crear un grupo terrorista en México dirigido por Moscú que tomaría posesión de la nación, para lograr esta meta, agentes rusos visitaban a estudiantes universitarios e intelectuales mexicanos para su futuro reclutamiento como agentes de espionaje ruso. Fidel Castro invitó a jóvenes mexicanos brillantes e idealistas a visitar Cuba, los que acudieron recibieron un adoctrinamiento intensivo de teoría comunista y a los más influenciados se les impartía un entrenamiento adicional de sabotaje y subversión⁷²

La participación de nuestro país en este periodo de la historia de la humanidad fue importante, algunos de los acontecimientos ocurridos que vale la pena citar es que: *"En junio de 1956, un funcionario vestido de civil de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) (...), al pasar cerca de un automóvil estacionado, escuchó al conductor hablar de armas. El funcionario se detuvo para investigar. Por desgracia para ellos, los ocupantes del*

⁷⁰ Benítez Manaut Raúl, op cit, p.64.

⁷¹ Thayer, Locke, op cit, p. 171.

automóvil fueron groseros y discutieron. El funcionario, enojado por su descortesía, los arrestó y los llevó a la cárcel (...). Ahí se identificó como Fidel Castro, su hermano Raúl, el "Che" Guevara, Camilo Cienfuegos y otros exiliados cubanos (...). Estuvieron en la cárcel 57 días, imputaron su detención al FBI, por lo que decían eran vigilados y acosados desde su llegada a México."⁷³

Los documentos que obtuvo la DFS mostraban una filiación directa con la embajada rusa que posteriormente apoyó a Fidel Castro a través de la KGB para invadir Cuba. Fidel Castro logró entrenar y armar a sus guerrilleros durante casi un año en México, en preparación para su ataque contra el gobierno cubano.

Algunos políticos mexicanos han tenido una fascinación por la Cuba revolucionaria, a la que apoyaron de diversas maneras, de hecho Luis Echeverría y Fernando Gutiérrez Barrios jefe de control de la DFS, facilitaron la salida de Castro, quien tenía 27 años en aquel entonces para que zarpara a invadir Cuba. La amistad entre Gutiérrez Barrios y Fidel Castro se cultivó a pesar de que la DFS investigaba a funcionarios cubanos y de otros países socialistas radicados en México, los teléfonos de ciudadanos rusos, cubanos y polacos estaban permanentemente intervenidos. En una casa ubicada en Polanco en la Ciudad de México, los agentes de la DFS le entregaban a la CIA informes de dichos trabajos.⁷⁴

Aún así, la URSS disfrutaba de un sitio privilegiado para sus actividades de espionaje. En 1967, la URSS al realizar un curso en el que participaron algunos mexicanos aseguró que México era uno de los cuatro países latinoamericanos en los que consideraba que. *"la política comunista es la vía pacífica"*.⁷⁵

Dentro del contexto de influencia comunista en nuestro país, La Habana promovía la imagen de la revolución heroica, y alentaba como se mencionó anteriormente el flujo de periodistas e intelectuales a la isla. Existe un punto de vista controversial sobre la presunción de utilizar a México como medio de invasión para esparcir la ideología comunista, Sergio Aguayo en su libro *La Charola* asegura que Gustavo Díaz Ordaz estaba convencido de que había una conspiración, siendo también que era evidente la fortaleza priista y el entendimiento (así como la amistad) del gobierno mexicano con La

⁷² *Ibidem*, p 202.

⁷³ Mallin, Jay. *"Che" Guevara on Revolution*, Dell Publishing Company, New York, 1969, p.48.

⁷⁴ Aguayo Quezada, Sergio. *La Charola*, Grijalbo, México, 2001, p 107.

⁷⁵ Departamento de Estado. "Soviet Cadre Course for Latin American Communists". memorando de investigación. 19 de julio de 1967, NSF, Country File, Latin America, Biblioteca LB Jonson (Austin) caja 3, p. 3, citado en Aguayo Quezada, Sergio. *La Charola*, p 108.

Habana, además este autor afirma no haber encontrado evidencia alguna en su investigación en los archivos de la DFS, sobre la intención de un invasión; lo que es cierto es que Castro se desalentó en su afán de exportar su revolución a México, ya que éramos uno de los pocos países de la zona con quien Cuba mantenía relaciones diplomáticas. Al parecer la comunidad internacional incluyendo a Cuba y la URSS en todo momento apoyaron el gobierno de Díaz Ordaz, y por lo tanto no había dicha conspiración, sino un respeto y amistad hacia el gobierno mexicano.

B. MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos, después de la creación de la CIA en 1947 cruzó la frontera hacia México en donde reclutaron funcionarios y empleados de oficina, después de cierto periodo empezaron sus actividades. muchas personas renunciaron al FBI para ingresar a la CIA en Latinoamérica. En algunas embajadas, los expedientes de casos de subversión fueron físicamente tomados por la Agencia, contando con la colaboración de los agregados legales, lo mismo sucedió en México cuando la Agencia como oficina política de la embajada, tomó los expedientes de espionaje de manos del agregado legal.⁷⁶

Los despachos en el extranjero de la Agencia se dividían en Oficina de Coordinación de Políticas (OCP) que hacía acciones de propaganda y acción política y, la Oficina de Operaciones Especiales (OOE) que manejaba la obtención de información secreta y las operaciones de contrainteligencia.

"La OCP creó una campaña publicitaria en contra de los comunistas por medio de la cual cada semana en las paredes y los edificios de México aparecía un nuevo cartel anticomunista, de colores vivos con un mensaje gráfico en contra del comunismo. Estos carteles aparecían bajo la evidente égida de una organización manejada por un mexicano bien conocido, con una reputación intachable de objetividad".⁷⁷

En realidad estas dos Oficinas de la Agencia trabajaban de manera conjunta y sus líneas divisorias de trabajo se complementaban: *"La OCP y la OOE, emplearon a personas que cruzaban la frontera para obtener informes sobre el comunismo en Guatemala. (...) Tanto*

⁷⁶ Thayer y Locke. op cit. p. 236.

⁷⁷ Ibidem. p. 239.

la OOE como la OCP llevaron a cabo infiltraciones clandestinas a embajadas de los países (...) y fotografiaron sus claves y documentos secretos."⁷⁸

En el ámbito del trabajo de colaboración con Estados Unidos en el que nuestro país participó, se encuentra el trabajo de la Oficina de Información Política de la Secretaría de Gobernación que había exhibido sus deficiencias de acuerdo a la Agencia Central de Inteligencia, que tenía el antecedente del apoyo brindado por México para vigilar a ciudadanos japoneses y alemanes durante la Segunda Guerra Mundial. La CIA reportaba que el trabajo ejecutado por México era deficiente debido a la corrupción. Los agentes de Gobernación fueron acusados de extorsionar extranjeros alemanes para evitar su deportación, se cree que el propósito de la fundación de la DFS fue para mejorar la imagen con el gobierno de Washington. Una vez creada la DFS, La CIA mantuvo una buena relación, consideraban que la Dirección era eficaz y competente. La CIA otorgaba al presidente Díaz Ordaz un "resumen de inteligencia" diario. Estos documentos incluían las actividades de grupos de izquierda mexicanos y una revisión de temas internacionales, también brindaron el soporte técnico para instalar una red nacional de comunicaciones secretas, a la vez que intercambiaban información con la DFS, sin embargo, se cree que los estadounidenses brindaban muy poca información en comparación de los mexicanos que estaban dispuestos a colaborar.⁷⁹

Al parecer Gustavo Díaz Ordaz presidía un gobierno anticomunista que mantenía buenas relaciones con Estados Unidos al igual que con Rusia, ya que resultaba absurdo enfrentar a la hegemonía Yanqui, se quería ser amigo del vecino del Norte pero manteniendo la independencia y la distancia de la disputa entre las dos potencias, lo que dio el reconocimiento a México como un país respetuoso, que sustentaba sus relaciones exteriores a través de la Doctrina Estrada.

⁷⁸ *Ibidem.*

⁷⁹ Philip Agee, *Inside the Company: CIA Diary*. Londres. Penguin Books, 1975. p 525-537.

2.4 EL NUEVO ORDEN MUNDIAL DESPUÉS DE LA GUERRA FRÍA

A lo largo de la historia de la humanidad la inteligencia ha fungido un papel muy importante, sin embargo, en este capítulo nos hemos enfocado al enfrentamiento bipolar de las dos grandes potencias durante la Guerra Fría porque a través de la inteligencia al exterior, marcaron la historia del mundo, muchas veces basado en el conocimiento proporcionado por sus servicios.

Al finalizar la Guerra Fría la visión de la seguridad nacional se ve transformada, el mundo ahora es muy diferente al de los años de la guerra, ¿quizá un lugar mejor? Los conflictos nacionales contenidos en el transcurso del enfrentamiento bipolar, estallan actualmente por todas partes, sin embargo, durante la Guerra Fría todos los temas, fuesen económicos, políticos o de seguridad dependían de la relación bilateral Estados Unidos y URSS, la amenaza que representaba el conflicto latente de dos supuestos ideológicos y políticos difícilmente reconciliables de alguna manera eran predecibles. Los Estados Unidos y sus aliados sabían cómo iban a reaccionar los soviéticos y viceversa. Tenían la facilidad de controlar a sus aliados, por lo tanto, el sistema bipolar tenía la ventaja sobre su contraparte, porque proporcionaba cierta certidumbre por ese control de las súper potencias sobre sus aliados.

Hoy, sin embargo, el mundo ha dado un giro en la problemática que enfrenta, los riesgos (tanto al exterior como al interior de los países) no se reducen a números de carros de combate o misiles, intercepción de códigos de información, o robo de tecnología entre dos potencias, lamentablemente no hay un tema que domine y simplifique las relaciones internacionales. La proliferación armamentista está en el centro del debate sobre la seguridad mundial, hay algunos países que actualmente fabrican armas de destrucción masiva. El crimen organizado, el terrorismo, flujos migratorios, siguen siendo una amenaza mundial grave, otras veces el tema dominante es el medio ambiente, o el narcotráfico⁸⁰ y sus conexiones con el sistema financiero, o las crisis financieras y terriblemente en otras ocasiones son problemas de orden étnico.

Nos enfrentamos así con diferentes dimensiones de la seguridad internacional. En el plano político se ha comprobado que los sistemas de gobierno e ideologías tienen una

influencia no sólo en la estabilidad interna sino en la internacional también. El crecimiento demográfico y el problema relacionado con el acceso a recursos y al mercado ha obligado a proveer de una mayor atención a los temas de seguridad económica; la pobreza y carencias; estos elementos no provocan únicamente conflictos internos sino que pueden crear enfrentamientos entre Estados. Las tensiones sociales surgen por las diferencias económicas entre naciones, que a su vez promueven movimientos migratorios que acarrearán problemas de identidad de los grupos minoritarios. La seguridad internacional también se ve afectada por daños ambientales, por el manejo de recursos forestales, hidráulicos, petroleros, etc.⁸¹

Los anteriores ejemplos no pretenden agotar la lista de nuevos riesgos y amenazas a que deben enfrentarse hoy los servicios, sino simplemente esbozar los objetivos prioritarios de la inteligencia, en donde los acontecimientos ya no son tan predecibles o pausados, sino que los cambios vertiginosos de la llamada villa global suceden de tal forma que en muchas ocasiones los Estados no tienen la capacidad o no quieren manejar la multitud de problemas internos y externos que tienen que enfrentar y que en ocasiones son problemas difíciles de apreciar e identificar.

A pesar de tanta información abierta que se encuentra disponible en medios como el Internet, no podemos pensar que es innecesaria la tarea de adquisición de los Servicios. Ciertamente, las nuevas tecnologías facilitan hoy el acceso a multitud de noticias a las que antes era complejo llegar. Sin embargo, *"en muchas ocasiones se constata que detrás de la nueva maraña de datos, aportaciones e informes siguen existiendo interrogantes que no es posible develar si no es recurriendo a los medios propios de un servicio de inteligencia (...). El verdadero valor de un servicio reside en su capacidad de analizar información y producir inteligencia, como para obtener información de aquellos lugares o sobre aquellos asuntos a los que no es posible acceder por medios convencionales"*.⁸² Y estas capacidades están en la esencia misma del conocimiento que proporciona la inteligencia, que frente a los nuevos retos constituye un elemento

⁸⁰ Particularmente el tema del narcotráfico, es un problema que ha llegado a introducirse e influenciar en las administraciones nacionales, en donde las mafias de la droga en algunos casos han llegado a controlar el poder político.

⁸¹ Bayley, John. *International Security in the Post-Cold Era*, Oxford University Press, USA, 1997, p. 193-201.

⁸² Calderón Fernández, Javier. *Los servicios de Inteligencia ante un nuevo siglo*. Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo. Revista de Administración Pública N° 101. INAP, México, 2000, p 30.

imprescindible para que los gobernantes estén en condiciones de prevenir los embates contra el modo de convivencia pacífica. La inteligencia debe contribuir a incrementar los niveles de seguridad y certidumbre en un mundo lleno de incógnitas.

Como se mencionó en el párrafo anterior, estamos en un entorno lleno de incógnitas, y este nuevo orden mundial es una incertidumbre, sólo el tiempo nos confirmará si el presidente Bush (padre) tenía razón al afirmar que la prosperidad, estabilidad y paz sólo serán alcanzadas si combinamos democracia, comercio e instituciones internacionales.⁸³

Retomando este nuevo orden mundial, Estados Unidos, en su caso muy particular, después de la caída del régimen soviético transformó su doctrina y agenda de seguridad nacional porque así se lo ha exigido las circunstancias, los temas ahora son gobernabilidad, violencia, consumo de drogas, productividad de la economía, integración racial y cultural de minorías, cuidado del medio ambiente, entre otros, y es aquí en donde nos damos cuenta también que las coincidencias en la agenda de seguridad nacional de los países se asemejan cada día más.⁸⁴

Dentro de los temas que se mencionan, Estados Unidos ha tenido que agregar a su agenda un rubro nuevo que es el del terrorismo, que como lo vimos el 11 de septiembre de 2001, el ataque que sufrieron afectó devastadoramente a ese país; el fundamentalismo islámico ha resultado una amenaza seria. Su objetivo es la expansión del islamismo por mandato divino, dado que rechazan un sistema internacional no islámico, se oponen a la dominación de Occidente, concretamente de los Estados Unidos.⁸⁵ No es el objetivo de este trabajo emitir una opinión sobre este ataque terrorista, el objetivo es ejemplificar la necesidad de la efectiva elaboración de servicios de inteligencia para evitar estos problemas, en donde la súper potencia mundial mostró ser vulnerable, al igual que los países que en su momento se convirtieron en campos de batalla durante la Primer y Segunda Guerra Mundial.

La realidad del mundo dicta que quienes disponen de un superávit comercial y financiero se encuentran en condiciones de influir internacionalmente, a diferencia del periodo de la Guerra Fría en el que únicamente se reconocía a quienes mantenían un fuerte componente armado. Otro tanto de ese poder se les concede a quienes poseen las

⁸³ Hristoulas, Athanasios. *El nuevo orden mundial en los últimos diez años*, en Seguridad Nacional, Revista de Administración Pública, N° 98, México, INAP, 1998, p. 53-54.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Aznoreguy, Alfredo. *op cit.* p.34-37.

monedas más fuertes o quienes detentan el liderazgo en determinadas tecnologías avanzadas, que incluyen la proliferación nuclear, química y bacteriológica.⁸⁶

Al mismo tiempo, todas estas condicionantes que rigen el nuevo orden mundial nos llevan a la globalización que descansa en un conjunto de valores compartidos como la democracia, libre mercado y respeto a los derechos humanos, y una agenda de seguridad nacional en la que los riesgos son las amenazas que un Estado representa para otro, aún no siendo una potencia económica, ya que su problemática interna también repercute al exterior. He aquí la responsabilidad de todos los países de trabajar en conjunto en una agenda internacional para lograr erradicar la problemática general que se vive en la mayoría de las naciones.

El libre comercio y la creación de zonas económicas integradas se convierten en un factor vital, México⁸⁷ es un claro ejemplo con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, y aún mejor ejemplo es la Unión Económica Europea que quizá algún día llegue a convertirse en una integración económica total, en donde las barreras de todo tipo desaparecerán, y la condición migratoria será igual en cualquier país. La nueva lógica dicta que la distribución del mercado mundial y la globalización rigen la supervivencia y seguridad nacional de los Estados.

Se debe lograr un trabajo en conjunto y de cooperación. En conclusión, el objetivo debe ser la estabilidad, orden y paz, basados en el conocimiento que las Agencias brinden para que así los gobernantes tomen las decisiones adecuadas en la conducción de los Estados, finalmente, siempre habrá un factor hegemónico por el que un Estado tratará de obtener algún beneficio sobre otro Estado.

No se pretende con este planteamiento, dejar de reconocer los avances que se han logrado como los Tratados de no proliferación armamentista, o el de armas biológicas, o químicas, pero sí es importante considerar un verdadero compromiso en pro de la seguridad internacional. Cada nación debe estar conciente de su condición frente al mundo y en base a eso actuar. Se deben ajustar las estructuras de seguridad para hacerlas adecuadas y operativas, la cooperación internacional, como lo mencioné, es sustantiva para atenuar problemas de consecuencias que no tienen un foco territorial

⁸⁶ Calderón Fernández, Javier, op cit. p. 30.

⁸⁷ Aquí es donde vemos la importancia de la inserción de México a este tipo de acuerdos comerciales, ya que como país del rubro del Tercer Mundo o economía emergente le resulta así más sencillo lograr su integración a los sistemas de seguridad internacional.

especifico, pero que al evitarlos consolidarán la seguridad colectiva y un mejor orden mundial.

CAPÍTULO 3

CAPÍTULO 3

FUNDAMENTO LEGAL DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA CIVIL EN MÉXICO

En el presente capítulo se expondrán el fundamento jurídico del sistema de inteligencia civil y seguridad nacional en México, así como sus lineamientos legales. Este análisis marca la pauta de los cambios que más adelante se propondrán y que la Administración Pública de nuestro país podría considerar para garantizar y fortalecer el correcto funcionamiento de las instituciones encargadas de estas actividades. Dentro de este análisis es pertinente solicitar la debida y oportuna rendición de cuentas que deben realizar las instituciones de inteligencia civil, dentro de un marco de una eficiente política en materia de seguridad nacional, la cual es indispensable para garantizar la soberanía nacional, el imperio de la ley, el goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la prelación del Estado de Derecho.

La historia nacional e internacional debe servir de ejemplo y experiencia para modificar y afrontar la nueva realidad.

En esta primera parte y para una mejor comprensión sobre las bases constitucionales del sistema de Inteligencia Civil y Seguridad Nacional de los Estados Unidos Mexicanos, propongo una división de este primer punto en dos rubros:

- A. Bases constitucionales de la Seguridad Nacional, y
- B. Bases constitucionales de la inteligencia civil.

3.1 BASES CONSTITUCIONALES

A. BASES CONSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

La seguridad nacional y la inteligencia civil son complementarias, sin embargo, no hay que olvidar que como se mencionó en el punto 1.2 A, la seguridad nacional es en alguna medida, tutelada por la inteligencia civil.

Nuestra ley fundamental plasma aunque no con el término de "Seguridad Nacional", los principios es este ámbito que se enriquecen con los elementos económicos, políticos, sociales y culturales que sustentan nuestra actual organización y forman parte importante de nuestra identidad nacional. Estos principios básicos se tutelan en nuestro sistema de seguridad nacional, y son objetivos permanentes, sin embargo, el Estado debe crear las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

condiciones, así como una doctrina oficial y ofrecer las garantías para que se cumplan los siguientes aspectos, y el primer paso debe ser, la inserción del término –seguridad nacional o de Estado- a nuestra ley fundamental.

Los elementos de la materia de seguridad nacional son:

Soberanía

No reconocimiento de un poder igual al Estado, y hacia el exterior el no reconocimiento de un poder superior al mismo; es inherente a cualquier Estado. Para la seguridad nacional de nuestro país es un objetivo permanente.

"La definición del concepto de seguridad nacional pasa inevitablemente por replantear lo que significa la soberanía en un mundo globalizado".⁸⁶

Territorio

El espacio físico de nuestra comunidad, cuya regulación está establecida en la Constitución. En relación a la seguridad nacional nos brinda la permanente preservación del territorio, mar y espacio aéreo nacionales, utilización racional de los recursos naturales y la conservación y desarrollo el patrimonio cultural.

Población

En materia de seguridad nacional proteger la población y fortalecer la unidad nacional es un objetivo que se traduce en la aspiración de una comunidad nacional, plural y solidaria, que no atente contra esa pluralidad cultural y étnica de nuestro país.

Régimen de libertades individuales

El objetivo nacional es lograr la vigencia de la libertad y dignidad de los individuos.

Democracia y Estado de derecho

Fortalecimiento de nuestra forma de gobierno, republicana, representativa, democrática y federal.

⁸⁶ Curzio, Leonardo, *Estado, soberanía y seguridad nacional*, en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo. Revista de Administración Pública N° 101. INAP, México, 2000. p 101.

Desarrollo y justicia social

La economía es el instrumento para mejorar las condiciones de vida de la población, que se traduce en un nivel mayor de la calidad de vida de los mexicanos.

Paz social

La búsqueda de una forma de vida donde predomine la conciliación sobre el conflicto.

Los principios mencionados han dado también una proyección específica a los principios de política exterior y de seguridad nacional, sustentados en el artículo 89 constitucional, que facultan y obligan al presidente, de acuerdo a las fracciones VI:

Mando de fuerzas armadas

Como política de seguridad nacional se faculta al Ejecutivo para que disponga del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, se busca promover así la paz, el orden interior y organizar la defensa en caso de agresión extranjera.⁸⁹ Aunque como se mencionó en el capítulo primero, las funciones y actividades que realizan las fuerzas armadas en nuestro país, no se limitan a la defensa nacional, sino a un ámbito mucho más amplio que es la seguridad nacional.

Dentro de la fracción X, de este mismo artículo 89 constitucional se encuentran los siguientes objetivos de política exterior de seguridad nacional:

No intervención

La intervención se entiende como una interferencia que realiza uno o varios estados en los asuntos domésticos de otro y que ataca la soberanía e independencia de esa comunidad política, sin embargo, las justificaciones que en la actualidad utilizan las potencias son muy sofisticadas. En esta doctrina se debe interpretar correctamente las normas de derecho internacional y los principios de soberanía nacional, se busca así definir los límites de la influencia de un Estado sobre otro. Actualmente nuestro país no corre el riesgo de una invasión extranjera pero si tiene una amenaza a su independencia y soberanía por parte de las potencias hegemónicas.

Autodeterminación de los pueblos

Todos los pueblos tienen el derecho de una libre determinación, de establecer libremente su condición política, su desarrollo económico, social y cultural. Todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales sin perjuicio de la cooperación económica internacional, no se le puede privar a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

Solución pacífica de controversias

Las partes en controversia tratarán de buscar una solución mediante la negociación, investigación mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos.

Proscripción de la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales

La protección de los derechos humanos, de la paz y la búsqueda del desarrollo han dado lugar a la proscripción de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, en nuestro país esto se ha manifestado a través de los principios de no intervención y libre autodeterminación de los pueblos.

Igualdad jurídica de los Estados

La igualdad de los Estados deriva de la igualdad natural de los hombres, sin embargo, la desigualdad política de los miembros de la comunidad política es inminente.

Cooperación internacional para el desarrollo

Se refiere a las acciones multinacionales a favor del desarrollo económico y social de los países más atrasados. La importancia de este principio radica en la necesidad de una economía internacional con crecimiento estable sin choques violentos y abierta a la competencia.

⁸⁹ Rodríguez Rodríguez, María José, *Retos de la seguridad al final del siglo XX, la edificación de un nuevo esquema de identidad global, aproximaciones al caso de México*, Centro Superior de la Defensa Nacional, TESIS, Madrid, 1998.

Lucha por la paz y seguridad internacionales

El reconocimiento de la autodeterminación de los Estados, de solución pacífica de controversias y de igualdad jurídica implica que México exige lo mismo al resto del mundo y esto se traduce en una seguridad internacional.⁹⁰

⁹⁰ *Ibidem*, p 192 a 199.

B. BASES CONSTITUCIONALES DE LA INTELIGENCIA CIVIL.

La base constitucional del sistema de inteligencia civil en nuestro país, como herramienta para coadyuvar a la seguridad nacional, se encuentra sustentada en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece los lineamientos de organización de las entidades públicas con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para el desempeño de las atribuciones que la propia Constitución y las leyes señalan. Al respecto establece:

"Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

De ahí deriva la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que distribuye los asuntos administrativos de la federación entre las Secretarías de Estado, esta ley determina entre otros aspectos, la creación y competencia de dichas Secretarías. El artículo 26 de la citada ley señala la creación de la Secretaría de Gobernación; y el artículo 27, establece los asuntos que son de su competencia, entre los cuales se encuentra como lo menciona la fracción XXIX:

"XXIX. Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;"

De lo cual se deriva la creación del sistema de inteligencia civil, Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Es importante aclarar que dentro de la Administración Pública Federal existen otras unidades que hacen inteligencia civil además del CISEN, como lo es, la Administración de Inteligencia Aduanera, dependiente de la Administración Central de Investigación Aduanera, adscrito a la Administración General de Aduanas, de acuerdo a lo que establece el artículo 29 fracción LXVIII del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria. Para fines de esta investigación únicamente nos enfocaremos en la inteligencia civil realizada por el CISEN.

3.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Como se mencionó en el punto anterior, el artículo 90 de la Constitución Mexicana establece los lineamientos de organización de las entidades públicas con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión para el desempeño de las atribuciones que la propia Constitución y las leyes señalan, por lo tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) emana de la Constitución y distribuye los asuntos administrativos de la federación entre las Secretarías de Estado, esta ley determina entre otros aspectos, la creación y competencia de dichas Secretarías.

En el artículo 27 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se expresan las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, a la cual le compete entre una de sus numerosas atribuciones como se mencionó en el punto anterior, y de acuerdo a lo que dicta la fracción XXIX de dicho artículo:

"XXIX. Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano."

En este contexto, es facultad del Presidente de la República, a través de las diversas Secretarías de Estado, en este caso Secretaría de Gobernación conducir y articular las políticas y mecanismos de que dispone la sociedad para su defensa, manteniendo un equilibrio dinámico y armónico con los intereses de los diversos sectores de la población y de la nación, evitando que se atente contra la vigencia del orden constitucional y salvaguardando así la seguridad nacional, a través de un sistema de información e investigación..

Asimismo, la facultad para delegar funciones con que cuenta la Secretaría de Gobernación se encuentra regulada en el artículo 16 de la LOAPF, *"previene que los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos podrán delegar cualquiera de sus funciones, excepto aquellas que por disposición de ley o reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares."*⁹¹

Por otra parte, la LOAPF, en su artículo 17 indica que las Secretarías de Estado y departamentos administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y que tendrán

atribuciones específicas para resolver sobre el ámbito que se determine en cada caso; al respecto, el citado artículo señala:

"Art. 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

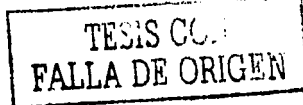
Del artículo 18 de la citada LOAPF deriva el fundamento para que el Presidente de la República expida el Reglamento Interior de cada Secretaría. *"Art. 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias"*. Con base en esta facultad, fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1989, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual fue creado el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), el cual es un órgano administrativo desconcentrado de esta Secretaría de Estado.

La desconcentración administrativa es la delegación de funciones específicas de un órgano superior centralizado o paraestatal a un órgano inferior ubicado dentro de la propia organización jerarquizada, para la más completa y eficaz realización de la administración pública que tienen encomendada, y para este se le concede a la unidad administrativa desconcentrada una plena autonomía técnica.⁹²

La desconcentración administrativa para Miguel Acosta Romero tiene las siguientes características: son creados por una ley o reglamento, dependen siempre de la Presidencia, de un Secretaría o de un Departamento Administrativo, su competencia deriva de las facultades de la administración central, su patrimonio es el mismo que el de la Federación aunque pueden tener presupuesto propio, las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen, tienen autonomía técnica, su

⁹¹ Sánchez. Gómez Narciso. Primer curso de Derecho Administrativo, 2ª ed. Porrúa, México, 2000, p. 193.

⁹² *Ibidem*.



nomenclatura puede ser muy variada, su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano de que se trate, en ocasiones tiene personalidad propia.⁹³

Las características de la desconcentración son:

- a) Es una forma de organización administrativa que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- c) No gozan de autonomía económica, aunque se señalan casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal, y se origina entre órganos superiores de la Administración Pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un Decreto, un Acuerdo, o un régimen general de una Secretaría de Estado.
- g) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central sean directas.
- h) El Poder central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la armonía en el trabajo.⁹⁴ Es decir, las decisiones más importantes requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.

El objetivo de este análisis jurídico de lo que es hoy el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación es sentar las bases de los elementos que más adelante se considerarán para proponer un cambio en la organización de dicho organismo ya que por su importancia en el desarrollo de la nación, considero debe fungir bajo otra perspectiva y organización administrativa.

⁹³ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México, 1997, p. 65.

⁹⁴ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México, 1998, p.488.

3.3 EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL (CISEN), ORGANISMO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Como se mencionó anteriormente, del artículo 18 de la citada LOAPF deriva el fundamento para que el Presidente de la República expida el Reglamento Interior de cada Secretaría. Con base en esta facultad, fue publicado, en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1989, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual fue creado el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), el cual como se mencionó anteriormente es un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa, adscrito al Secretario de Gobernación.

Una de las primeras acciones de Carlos Salinas de Gortari como presidente fue crear el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano que sigue fungiendo como el servicio de inteligencia civil para la seguridad nacional de México.

"Terminó siendo un Centro porque una dirección general carecía de autoridad y una subsecretaría era demasiado burocrática".⁹⁵

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación del 13 de febrero de 1989, fue abrogado el 31 de agosto de 1998 mediante uno nuevo.

El artículo 33 de este nuevo Reglamento establece las atribuciones del CISEN como órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa adscrito directamente al titular de la dependencia. El artículo 34 del mismo reglamento indica que su presupuesto y los lineamientos para su ejercicio están sujetos a la normatividad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expide para las unidades de gasto autónomo. Añade que el CISEN elaborará su propio proyecto de presupuesto y que los recursos que le sean autorizados no podrán ser objeto de transferencia a ninguna otra unidad u órgano. Para estos efectos, el titular del CISEN enviará a la Secretaría, una vez autorizado por la SHCP, el proyecto de presupuesto del Centro, para que se integre al presupuesto global de aquella dependencia.⁹⁶

El 29 de enero de 1999 se publicó el Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación en el que se establecen la misión y funciones del CISEN (artículo 1.9).

⁹⁵ Aguayo Quezada, Sergio. La Clurula, p.260.

⁹⁶ Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1998.

A. MISIÓN

El *Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación* en el que se establecen la misión y funciones del CISEN (artículo 1.9) define que su misión es operar un sistema de investigación e información para apoyar la toma de decisiones de Estado, relacionadas con la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de los habitantes y la defensa del territorio como condiciones necesarias para el desarrollo integral del país.⁹⁷

El artículo 33 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, expedido el 31 de agosto de 1998 dispone que las funciones del CISEN serán las de establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país, así como recabar y procesar la información generada por el sistema, con el fin de determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes.

Además realizará los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones, así como las encuestas y estudios de opinión pública sobre asuntos de interés nacional. También efectuará las demás funciones que confieran las disposiciones legales y reglamentarias y el titular del ramo.⁹⁸

Es así como se ha establecido todo el fundamento legal de este organismo del Estado.

B. FUNCIONES

A continuación se mencionarán las diversas Direcciones con las que cuenta el CISEN, es importante aclarar que el organismo fue sometido a una reestructuración, sin embargo, lo relevante de la explicación que hace Sergio Aguayo sobre la organización de este órgano, nos permite tener un panorama de las funciones que realiza la Institución:

Secretaría General. Controla la estructura interna, lleva la coordinación cotidiana con la presidencia y la Secretaría de Gobernación.

Secretaría General Adjunta. Controla las 11 representaciones que tiene el CISEN en ciudades de varios países (Canadá, Colombia, Cuba, etc.), también está a cargo de la relación que la institución mantiene con 42 servicios de inteligencia de 28 países.

⁹⁷ Manual de organización general de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 1999.

Centro de Desarrollo de Recursos Humanos. Se encarga de formar a los profesionales del CISEN, fomenta el fuerte sentimiento de pertenencia a la institución. Se encarga de reclutar al personal adecuado.

Dirección de investigación. Lleva el control de las "fuentes vivas" (es decir, de personas) indispensables en cualquier trabajo de inteligencia.

Dirección de Análisis. Procesa y produce monografías temáticas: el Informe Ejecutivo Diario (IED) y los Informes Ejecutivo Semanal y Mensual (IES e IEM).

Dirección de Servicios Técnicos. Mantienen la vanguardia tecnológica, son los encargados de la red de comunicación (para lo cual es encriptada). Monitorean las emisiones de radio y televisión y hacen encuestas telefónicas. Son los encargados de interferir faxes, teléfonos y celulares.⁹⁹

Estas importantes atribuciones de la labor de inteligencia, de las que ningún país puede prescindir, encuentran su marco jurídico en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el referido artículo 33 y 34 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y en el Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación; sin embargo, no encontramos en ninguna parte de nuestra Carta Magna la referencia al término Seguridad Nacional, y nos estamos quedando rezagados de la evolución jurídica que el mundo exige.

La tendencia debe ser cambiar estos instrumentos por reformas y legislaciones que den permanencia, legitimidad y legalidad a tan importante función.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁹⁸ Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1998.

⁹⁹ Aguayo Quezada, Sergio, La Charola, p 264 a 271.

3.4 POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO A ERNESTO ZEDILLO

Como se explicó en el punto 1.1 A, es en este capítulo enunciaré las diversas políticas o doctrinas que desde el sexenio de José López Portillo hasta el actual con Vicente Fox se han bosquejado en sus respectivos Planes Nacionales de Desarrollo. Cabe mencionar que el término se utilizó como oficial, en el llamado Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El proceso que nuestro país ha atravesado para llegar a la creación de un organismo de inteligencia que tiene como objetivo servir de herramienta para resguardar la seguridad nacional, implicó la transformación de aspectos históricos internos y externos, que al parecer se perfilan al perfeccionamiento de la regulación y control de la actividad de inteligencia. El objetivo de presentar las diversas políticas de seguridad nacional desde el presidente José López Portillo hasta la actual Administración de Vicente Fox cumple dos razones: exponer los cambios y transformaciones en esta materia dentro de un periodo de tiempo y evidenciar la necesidad de crear un marco jurídico de inteligencia y seguridad nacional.

A. JOSÉ LÓPEZ PORTILLO (1976 – 1982).

De acuerdo a Alejandro Martínez Serrano, la seguridad nacional apareció por primera vez en un texto oficial que marca políticas de gobierno, en el llamado Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el cual señala que la seguridad nacional es una función esencial de las fuerzas armadas las cuales *"reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente"*¹⁰⁰, el documento también marca que: *"Dentro de una visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México. Los principios ideológicos y la vigencia de la legalidad son condiciones necesarias para evitar injerencias externas directas, en una coyuntura internacional cada vez más compleja y en la que la única garantía efectiva de viabilidad nacional parte de la propia nación, de su fuerza histórica, cultural, sus instituciones y posibilidades de desarrollo colectivo."*¹⁰¹ No debemos olvidar

¹⁰⁰ Martínez Serrano, Alejandro, *¿Qué es la seguridad nacional?*, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/02021124628.htm?#fnB21> (4 de febrero de 2002).

¹⁰¹ Ramírez Medrano, Raúl, op cit, p. 180.

el contexto en el que se origina este documento en el que sobresalía la dimensión militar debido al auge de la Guerra Fría.

B. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982 – 1988).

Como se explicó anteriormente, el concepto de seguridad nacional originalmente se vinculó a las misiones de las fuerzas armadas, sin embargo, este concepto se transforma en una herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social.¹⁰² En el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid se busca que el concepto sirva de bisagra entre lo interior y lo exterior, y está ligada a la capacidad de desarrollo integral del país, es decir, el aspecto militar queda subsumido a la esfera política, social, económica y cultural.¹⁰³ *“México por principio funda su propia seguridad en la reiteración del Derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de las otras. Así, nuestra seguridad nacional aumenta no disminuye, con la seguridad de otras naciones. En consecuencia convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonias (...).”*¹⁰⁴ La formulación de una política de seguridad nacional, ajustada al Plan Nacional de Desarrollo implica el inicio de una participación más clara de los órganos de inteligencia.

C. CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988 – 1994).

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1994 Salinas de Gortari le da un retoque al concepto, se hace mucho más legible que el anterior, pero mantiene intactos sus pilares fundamentales: *“La seguridad nacional es condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por el que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto absoluto al Estado de Derecho y a los principios que este representa.*

La seguridad nacional es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho,

¹⁰² Martínez Serrano, Alejandro, op cit.

¹⁰³ A pesar de los intentos por edificar el concepto de seguridad nacional, la realidad del país marcaba un rumbo distinto en su desarrollo.

¹⁰⁴ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.

*procuran pueblo y gobierno: su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia.*¹⁰⁵ La política exterior, la concertación y negociación aparecen como recursos para la promoción de la seguridad nacional que significa paz, libertad y justicia social dentro del marco de Derecho.

En 1988 se decreto la creación de un Gabinete de seguridad nacional y el director general del CISEN se convirtió en el Secretario técnico del mismo. Este Gabinete sólo incluye a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina, y la Procuraduría General de la República, es decir, no hay Secretarías cercanas al área social, así que lo que entendía el gobierno por seguridad nacional era contradictorio a lo expuesto en el PND. Otra falla es que el CISEN mantuvo una viciada relación con el régimen, debido a la falta de una legislación sobre su operación, es una institución vulnerable frente a las decisiones del Ejecutivo, ha sido el *"peón en el tablero político"* que manipulan los presidentes y los secretarios de Gobernación.¹⁰⁶ A mediados de 1993 la inteligencia había caído en la violación de los derechos de los mexicanos y de la legalidad, en este contexto ocurre el levantamiento de Chiapas; Salinas reconocía, en su último informe de gobierno, que los órganos de información fallaron y planteó el debate sobre la necesidad de reformular las bases doctrinales del sistema de inteligencia nacional, su modernización y su profesionalización. Salinas aseguró que *"hubo severas fallas en el flujo de información (...) el sistema de información de seguridad del Estado mexicano falló de manera lamentable. (...)"*¹⁰⁷

D. ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994 – 2000).

Este Plan Nacional de Desarrollo (PND) no realiza una definición específica de la seguridad nacional, sin embargo, plasma su concepto dentro del objetivo de la nación de preservar su soberanía, con lo que se enriquecen las definiciones de los planes anteriores:

¹⁰⁵ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, 1989.

¹⁰⁶ Aguayo Quezada, Sergio. op cit. p.274.

¹⁰⁷ Carlos Salinas de Gortari. *México. Un paso difícil a la modernidad*. México, Plaza y Janés, 2000, p. 810, 851, 854 y 855, citado en Aguayo Quezada, Sergio. op cit. p 275.

*"La soberanía es el valor más importante de nuestra nacionalidad y su defensa y fortalecimiento es el primer objetivo del Estado mexicano. Consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos de tomar libremente decisiones políticas en el interior de la nación, con independencia del exterior. La expresión concreta de nuestra soberanía radica en preservar la integridad de nuestro territorio y asegurar la vigencia del Estado de Derecho con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que emanan de ella."*¹⁰⁸

Las líneas y estrategias de acción para garantizar la seguridad nacional, contenidas en el PND 1995 – 2000 son la actualización del marco legal en materia de servicios de inteligencia, el documento propone la tipificación y reglamentación de las labores de los organismos responsables de la seguridad nacional con los siguientes fines:

"Modernizar y fortalecer las capacidades de inteligencia del Estado para garantizar la seguridad nacional.

Asegurar la eficiencia y el apego a la ley de las actividades que en el cumplimiento de sus responsabilidades llevan a cabo las instituciones encargadas de velar por la seguridad del país.

Aprovechar la cooperación internacional e intercambio de información en asuntos considerados como amenazas modernas a la seguridad nacional, tales como narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas, organizaciones criminales transnacionales y terrorismo.

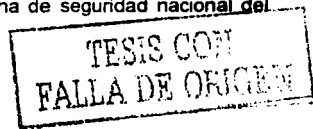
*Asegurar el imperio de la ley en todo el territorio (la vigencia del Estado de Derecho) y el respeto a los derechos humanos."*¹⁰⁹

Los organismos responsables de la seguridad del país deben garantizar la soberanía nacional y la integridad territorial, preservar la paz social y el Estado de Derecho, mantener la estabilidad política, económica y social, preservar condiciones y capacidades que den viabilidad y sustentabilidad a la nación y permitan la convivencia democrática.

De acuerdo a Leonardo Curzio, los elementos de la doctrina de seguridad nacional del PND de Ernesto Zedillo son:

No intervención.

No militarismo.



¹⁰⁸ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

Apego a derecho.

Respeto mutuo.

Negociación como instrumento para dirimir controversias.¹¹⁰

Sin embargo, de acuerdo a lo que el mismo Curzio aclara, esta política no brinda elementos de acción para atender una amenaza interna, es decir, dialogar o aplicar el peso de la fuerza del Estado sobre grupos de rebelión armada son las expresiones más obvias de la inexistencia o insuficiencia de una doctrina unificada de seguridad nacional.

A partir de 1995 la agenda de seguridad nacional se prepara cada año, y orienta los informes ejecutivos diario, semanal y mensual (ver 1.1 C. a)). La agenda de riesgo determina a los sujetos que deben ser estudiados o vigilados.

Como comentario final, resalta a la vista la evidente necesidad de crear un concepto y una doctrina de seguridad nacional que además vincule a los servicios de inteligencia, así como su marco legal que determine su actuación y sus procesos de evaluación y supervisión por parte de la sociedad. Es necesaria una ley de inteligencia y seguridad nacional que defina la doctrina del gobierno federal al respecto, que fije sus límites, responsabilidades y el marco jurídico bajo el cual las distintas agencias desarrollarán estas áreas. El PND 1995 – 2000 esbozó la intención de iniciar un mayor control y la creación de un marco jurídico sobre la materia, pero no se cristalizó el proyecto.

¹⁰⁹ Alegre Rabiela, Alejandro, *Hacia una ley de inteligencia para la seguridad nacional*, en *Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, Revista de Administración Pública N° 101, INAP, México, 2000, p 2.

¹¹⁰ Curzio Leonardo, *La seguridad nacional en México: Balance y perspectivas*, en *Seguridad Nacional*, Revista de Administración Pública, N° 98, México, INAP, 1998, p 98.

3.5 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2000-2006

El Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 en materia de seguridad nacional, reconoce que la definición y defensa del principio de seguridad nacional, ha sido incompatible con la esencia de la democracia moderna, asimismo distingue la necesidad de diseñar una política y doctrina en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional para preservar los verdaderos intereses nacionales. Personalmente considero que la doctrina debe incluir algunos elementos que los Planes anteriores proponen y retomar también los componentes constitucionales que se exponen en el punto 3.1 A.

A continuación citaré algunos fragmentos del rubro llamado "Diagnóstico" y "Estrategias" sobre seguridad nacional del PND 2001 – 2006 presentado por el presidente Vicente Fox: *"El concepto y la práctica de seguridad nacional eran subsidiados de la seguridad del Estado que, en el contexto del sistema político mexicano, equivalía a la seguridad del régimen, a la protección de sus intereses particulares y a su permanencia en el poder. La ausencia de un marco normativo encubrió un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa, de la seguridad nacional y en la toma de las decisiones derivadas de esta situación.*

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

El cambio político y económico demanda una agenda de seguridad nacional moderna acorde con los nuevos tiempos, y con los nuevos fenómenos de vulnerabilidad.

Por esta razón se presenta la impostergable necesidad de que el Estado cuente, dentro del marco legal y con absoluto respeto a los derechos ciudadanos, con información suficiente, oportuna y confiable para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a las amenazas a la paz y al bienestar de la población.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) debe ser una institución fundamental en la defensa de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de Derecho. Se cuenta con un diagnóstico de fortalezas y debilidades del CISEN que permitirá la puesta en marcha de un programa de reforma institucional que conlleve a consolidarlo como una auténtica institución de Estado al servicio de la seguridad nacional y la democracia. (Vease capítulo 4.1).

Promover el diseño de un marco jurídico que permita eficacia en sus políticas y acciones y, al mismo tiempo, proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos. Facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la Administración Pública Federal responsables de la defensa de la seguridad nacional. De esta manera se le dará coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que le corresponde tomar al Ejecutivo Federal.

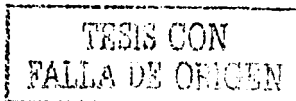
Las estrategias a seguir son:

a) Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.

b) Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México.

Asimismo, habrá que tomar en cuenta otros factores que pueden afectar la naturaleza dinámica y cambiante de toda sociedad, la influencia externa y la posición geopolítica del país y su inserción en el proceso de globalización.

c) Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.



d) Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno.

e) Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

Promover un marco normativo que precise lo que constituye la seguridad nacional del Estado mexicano y los elementos que la componen. Las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán sujetarse a los criterios de operación propios de un Estado democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucional. Se pondrá cuidado en salvaguardar la confidencialidad de la información determinada como reservada y se fijarán, asimismo, los términos y condiciones para su desclasificación. Se trabajará para que el personal se distinga por una actitud de lealtad y respeto al Estado y sus instituciones, a la legitimidad de sus autoridades electas y judiciales, así como a los principios del Estado de Derecho. Además, las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán mejorar la oportunidad y eficiencia del sistema de investigación, información y análisis para la seguridad nacional."¹¹

La evolución de una política real de Estado sobre seguridad nacional sigue en marcha como lo vemos en este PND, se plasman directrices más concretas, producto también de la nueva realidad nacional y mundial que se vive, sin embargo, aún falta llevar a cabo y constatar en las instituciones de la administración pública estas propuestas presentadas. El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, dentro del rubro de seguridad nacional e inteligencia, evidencia la necesidad de reformar el funcionamiento del organismo de inteligencia civil y el correcto uso de sus herramientas para salvaguardar la seguridad nacional, que no debe estar al servicio de una élite en el poder, sino debe estar contextualizada en un concepto y doctrina que unifique los criterios en esta materia al servicio de la sociedad, apegada en todo momento al Estado de Derecho.

¹¹¹ Poder Ejecutivo Nacional. Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. <http://www.presidencia.gob.mx>. (2 de febrero de 2002).

En los planes de desarrollo se plasma la visión estratégica de la administración y políticas de seguridad, sin embargo, la coherencia de las mismas debe inscribirse en el marco constitucional que es permanente y atemporal, que a diferencia de un PND que tiene la vigencia de la administración en turno, no garantiza su continuidad; esto obviamente exige también cambios en materia constitucional para garantizar así la eficacia y la línea de acción en factores de seguridad nacional.

3.6 ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE HABRÁ UN CONSEJERO PRESIDENCIAL DE SEGURIDAD NACIONAL¹¹²

Al iniciar la administración foxista, el Presidente de la República nombro a Adolfo Aguilar Zinser como Consejero de Seguridad Nacional, con fundamento en el artículo 89 constitucional fracción I, y los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el que se creó el Acuerdo por el que el Presidente establece habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2001.

El considerando de este Acuerdo establece que una eficiente política en materia de seguridad nacional es indispensable para garantizar la soberanía nacional, el imperio de la ley y el goce de los derechos fundamentales de los ciudadanos, que el proceso de globalización marca nuevos retos para la seguridad nacional por lo que el Estado debe actualizar sus instrumentos para defender el proyecto de nación. Agrega que el narcotráfico, las organizaciones criminales y el terrorismo avanzan rápidamente y atentan con la estabilidad económica, política y social. Por otra parte existen otras amenazas de riesgo como los fenómenos naturales, sociales, económicos, internacionales y de carácter fronterizo, que son vistos como problemas a la seguridad nacional cuando afectan a la población, instituciones o al territorio. En la actualidad diversas dependencias participan en acciones relacionadas a la seguridad nacional, como la Secretaría de la Defensa Nacional, en la defensa del territorio y control del armamento; la Secretaría de Marina, en la vigilancia de las aguas y las costas nacionales; la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la defensa de los intereses de México frente a la comunidad internacional; y la Secretaría de Gobernación en la conducción de la política interior y la operación del sistema de inteligencia para garantizar la estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. Agrega que por estos motivos se considera necesario crear una instancia de apoyo técnico y asesoría en seguridad nacional y por ello habrá un Consejero de Seguridad Nacional.

Las funciones designadas al Consejero Presidencial de Seguridad Nacional conforme al Acuerdo citado consisten en asesorar, recomendar, sugerir, y proponer al Presidente de la República aspectos de la dirección de la política de seguridad nacional y proponer el proyecto del marco jurídico en esta materia.

¹¹² Diario Oficial de la Federación. 8 de enero de 2001.

A finales de enero de este año, Adolfo Aguilar Zinser viajó a Nueva York debido a que fue designado para hacerse cargo de la misión de México en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, Consejo que presidió en febrero. Desde su partida al día de hoy de esta investigación, la Consejería ha quedado vacante.

Cuando se creó esta instancia, los medios de comunicación y la sociedad cuestionaron el eficaz funcionamiento y validez de la designación, personalmente considero que fue un avance en la materia, que nuestro país realizó, la razón por la que no se logró un mayor progreso en la actividad de Aguilar Zinser como Consejero de Seguridad Nacional es porque no se presentó al Congreso el marco legal en la materia, ya que a la partida del ex diputado, el Congreso todavía no recibía el proyecto de ley sobre este punto.

Durante su gestión como Consejero de Seguridad Nacional cada semana había una reunión con el Jefe del Ejecutivo para exponerle la agenda y con titulares de algunas dependencias de gobierno como Seguridad Pública, Fuerzas Armadas, y CISEN.

Un avance durante esta gestión fue negociar la suspensión de la llamada certificación de los congresistas de los Estados Unidos hacia México para evaluar la lucha contra el narcotráfico, lo cual reafirma nuestra soberanía; por otra parte, se ampliaron los temas entre ambos países a la discusión de áreas como el tráfico de armas, personas, delitos financieros y de corrupción, así como delitos contra la propiedad industrial e intelectual.

Se lograron acercamientos para negociar, ampliar y profundizar mecanismos de cooperación en materia de combate al terrorismo, delincuencia organizada y narcotráfico, entre otros.¹¹³

El camino aunque es más claro en este tiempo, aún falta por concretizarse en acciones tangibles por parte de la autoridad, falta como elemento importante de la evolución, el reconocimiento como una "comunidad nacional de inteligencia."

¹¹³ Alegre, Luis, Dejan tarea inconclusa en seguridad nacional. Reforma.

http://www.reforma.com/ed_impresa/notas/020115.nación/textos/rnacint0010.htm (4 de febrero de 2002).

CAPÍTULO 4

CAPÍTULO 4

INTELIGENCIA CIVIL Y SEGURIDAD NACIONAL, PERSPECTIVAS EN EL NUEVO MILENIO

En este cuarto capítulo se analizarán las fortalezas y debilidades del CISEN, en base a la propia evaluación que el Director del organismo realizó como resultado del proceso de reestructuración al que fue sometida la Institución. En una segunda parte se harán consideraciones sobre la ley de inteligencia y seguridad nacional, como parte de las exigencias que la modernidad demanda, así como una propuesta sobre la manera en que este organismo puede funcionar de una mejor manera con la obligación de rendir cuentas a la sociedad.

En los últimos 15 años el CISEN ha permitido una mayor apertura hacia la sociedad, es decir, ha evolucionado y se ha transformado de manera gradual. En este proceso, firmó convenios con instituciones académicas, invitó a especialistas a impartir cursos, compartió su conocimiento en el manejo del polígrafo, instauró un programa de servicio social. Esta apertura también lo ha llevado a instalar una página oficial en Internet.¹¹⁴

4.1 FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA DE INTELIGENCIA CIVIL Y SEGURIDAD NACIONAL

A. FORTALEZAS

Debido a las profundas críticas que el aparato de inteligencia ha recibido, fue sometido a una profunda evaluación. A mediados del año 2001, el Lic. Eduardo Medina-Mora, Director General del CISEN, presentó a los medios los resultados de ese proceso de evaluación a este órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Destacó la importancia del órgano de inteligencia civil del Estado para garantizar la seguridad y el bienestar de la sociedad. Expuso que las tareas de inteligencia tienen su valor agregado en el enfoque analítico que permite implantar y diseñar políticas públicas y la formulación de decisiones gubernamentales.

Las fortalezas encontradas fueron un servicio civil de alta profesionalización por parte de sus funcionarios, un alto rigor metodológico con el que se trabaja, lo que permite alcanzar resultados y evaluar su impacto, ya que el trabajo de análisis en la construcción de

¹¹⁴ Aguayo Quezada, Sergio, La Clarola, p 251.

escenarios y líneas de acción facilitan la toma de decisiones. Otra fortaleza que expuso es el manejo adecuado de confidencialidad sobre la información que se procesa, las áreas de trabajo sólo acceden a la parte de la información estrictamente indispensable para su trabajo. El CISEN es un organismo que no está penetrado por el narcotráfico o el crimen organizado, esto se debe a los procesos de evaluación del personal. Se caracteriza por el manejo claro y transparente de los recursos públicos. Su labor se limita a la elaboración de inteligencia para la toma de decisiones, es decir, no realiza actividades policíacas. El Centro cuenta con el apoyo interno y externo de especialistas reconocidos que elaboran estudios estratégicos de gran visión sobre diversos temas que enriquecen la perspectiva de trabajo de las dependencias del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión.¹¹⁵

De acuerdo a lo que Sergio Aguayo Quezada explica en su libro *La Charola*, a continuación citaré lo que él expone como fortalezas del CISEN:

"a) Erradicaron los excesos de la DFS cesando la tortura y desaparición de sospechosos. También se redujo notablemente la corrupción y una de las medidas más representativas fue la eliminación, a partir de 1985, de las legendarias charolas¹¹⁶ de metal. Aunque los agentes del CISEN siguen portando identificaciones de diverso tipo, los controles son mucho más estrictos y desde hace años no ha habido escándalos por corrupción en esa institución.

b) El CISEN se ha convertido en una organización profesionalizada, técnica y compartamentalizada y posee un fortísimo espíritu de cuerpo asentado en sólidos mecanismos de lealtad y en un servicio civil de carrera informal.

c) Los servicios de inteligencia mexicanos no han sido infiltrados por el narcotráfico gracias a la disciplina interna (y al empleo del polígrafo) pero también debido a que carecen del contacto corruptor que produce en la primera línea del combate.

d) México es un país de archivos incompletos o saqueados y es larga la lista de misterios no aclarados. (...) Los archivos de la DFS y de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales depositados en el CISEN están prácticamente intactos y muy bien

¹¹⁵ Palabras del Lic. Eduardo Medina-Mora, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, durante la presentación a los medios de los resultados del proceso de evaluación del CISEN, 19 de julio de 2001.

http://www.cisen.gob.mx/html/discurso_inap.htm (3 de febrero de 2002).

¹¹⁶ Sergio Aguayo titula su libro *La Charola*, precisamente porque explica que hasta antes de 1985 los funcionarios del organismo de investigación portaban charolas muy distintivas que les daba cierto poder y por ende podían "charolear".

*organizados. (...) oxigenarían la historia contemporánea de México y resolverían un buen número de enigmas aún por descifrar.*¹¹⁷

B. DEBILIDADES

Las debilidades expuestas por el Director General del CISEN en esta misma presentación a los medios del resultado de proceso de evaluación del Centro, consisten en la falta de un enfoque que hiciera los productos de este organismo realmente útiles en la toma de decisiones: una exageración de las amenazas reales, una cooperación internacional limitada que no es congruente con el entorno globalizado que hoy vivimos, una planeación estratégica inadecuada, una excesiva rigidez en la estructura de mando y una imagen pública muy cuestionada.

La falta de un marco jurídico que regule su actuación impidió al organismo mantenerse al margen de solicitudes no apegadas a los temas propios de su función, o poner los trabajos del Centro a personas o instancias que no correspondía. En algunos casos, personal o usuarios del CISEN filtraron información lo cual refleja una falta de ética y compromiso para un órgano de inteligencia y sus productos.¹¹⁸

Como parte de las debilidades que Sergio Aguayo en su libro *La Charola* señala sobre el CISEN encontramos que:

"a) Nunca pudieron librarse de la viciada relación con el régimen priista. Erradicaron los abusos de la DFS y se profesionalizaron, pero siguieron siendo parte de un sistema en el que, para sobrevivir, tenían que atender las peticiones de información de sus superiores. Fue por ello que la agenda de riesgos incorporó a sus actividades el espionaje de adversarios políticos que de ninguna manera amenazaban la seguridad nacional. El resultado han sido los escándalos de intervenciones telefónicas que alimentan la mala imagen que tienen los servicios de inteligencia entre la sociedad.

b) El espionaje sistemático fue consecuencia (al menos parcialmente) de la fragilidad institucional. Los servicios de inteligencia siempre han estado en un limbo jurídico y político que facilita su manipulación y ha sido constante la utilización que de ellos han

¹¹⁷ Aguayo Quezada, Sergio, op cit, p 285, 286.

¹¹⁸ Palabras del Lic. Eduardo Medina-Mora, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, durante la presentación a los medios de los resultados del proceso de evaluación del CISEN, 19 de julio de 2001, http://www.cisen.gob.mx/html/discursos_map.htm (3 de febrero de 2002).

hecho funcionarios de Gobernación y de la presidencia para impulsar agendas personales que nada tienen que ver con la seguridad nacional.

c) La imagen que tienen de sí mismos como profesionales se contraponen a las prácticas ilegales y la vulnerabilidad institucional, y provoca sentimientos encontrados en lo personal (o al menos en una parte de él). Como resultado han vivido en una esquizofrenia, en dos planos incompatibles (ser profesionales y servir a un partido)."¹¹⁴

C. COMPROMISOS HACIA EL FUTURO.

El Director General del CISEN, Lic. Eduardo Medina-Mora, además de haber presentado las fortalezas y debilidades de este organismo, dio a conocer los compromisos que la institución asume hacia el futuro, el compromiso que de acuerdo a lo expuesto es el que el Presidente Vicente Fox asume, y que consiste en hacer del CISEN un auténtico órgano de Estado con un enfoque de capacitación y análisis de información.

El objetivo de esta instancia será alertar sobre amenazas y riesgos internos y externos a la seguridad nacional, preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano en el marco de un gobierno democrático y de pleno respeto al estado de derecho.

Otro de los compromisos que asumió el Director del organismo, es fortalecer la coordinación de dependencias del gobierno federal que tienen competencia en el ámbito de la seguridad, como los son la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, el Estado Mayor Presidencial, y la Oficina del Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional.

Con los gobiernos de las entidades federativas buscarán que a partir de una agenda de riesgos puntual, se logre una mejor coordinación.

Puntualizó que la actividad del CISEN estará guiada por una agenda institucional de riesgos que defina las prioridades temáticas que deban atenderse. Los cuatro ejes rectores de esta agenda son: la seguridad nacional, el estado de derecho, la gobernabilidad democrática y el apoyo a la formulación de políticas públicas.

Es necesario un marco normativo que permita contar con el sustento legal adecuado para ejercer las funciones y cumplir con los compromisos institucionales, aseguró que ya se prepara la ley en la materia que se trabajará con el Ejecutivo, esta ley definirá los ámbitos

¹¹⁴ Aguayo Quezada, Sergio, op cit p 286, 288.

y límites de actuación del Estado en la defensa de su seguridad, que se establezcan límites y controles claros a la inteligencia y a la protección de la información.

Agregó que desde la toma de posesión de Vicente Fox no se ha hecho espionaje político, asimismo que el CISEN no recurrirá a instrumentos ni métodos fuera de la ley y respetará los derechos y garantías de los ciudadanos en el ejercicio de su labor de inteligencia.¹²⁰

D. PRIMER INFORME DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE VICENTE FOX

El Presidente Vicente Fox en su Primer Informe de Gobierno, explicó sobre la instrucción que dio para que se evaluara al CISEN, y la transformación de esta entidad para lograr que sea un aparato de inteligencia del Estado, capaz de atender a los riesgos de la estabilidad política, habló sobre los procesos y criterios de clasificación y desclasificación de la información que ahora ya vemos de manera palpable en la reciente aprobada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental .

Agregó que la visión de la Institución debe ser al servicio de la nación con funciones precisas. Deberá satisfacer los requerimientos de los usuarios para apoyar la toma de decisiones. Reiteró al igual que el reporte que presentó el Director General del CISEN a los medios, el compromiso de coordinación con dependencias del Ejecutivo Federal para combatir la delincuencia organizada en sus diversas modalidades, a través de casos de investigación.

En particular colabora:

Con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el combate al contrabando, delitos fiscales y financieros y en casos de corrupción.

Con la Secretaría de Seguridad Pública en materia de secuestros y tráfico de armas.

Con la Secretaría de la Defensa Nacional y la Procuraduría General de la República en materia de narcotráfico, tráfico de personas y corrupción.

Con la Secretaría de Marina en materia de narcotráfico.

Con la Secretaría del Medio Ambiente se enfoca a la prevención de delitos ambientales.

"En el periodo que se informa, la Consejería ha elaborado las agendas de riesgo semanal-mensual que fueron diseñadas para el diagnóstico, análisis y previsión de las amenazas a

¹²⁰ Palabras del Lic. Eduardo Medina-Mora, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, durante la presentación a los medios de los resultados del proceso de evaluación del CISEN, 19 de julio de 2001.
http://www.cisen.gob.mx/html/discursos_inap.htm (3 de febrero de 2002).

la seguridad nacional, con el fin e contribuir a la toma de decisiones. En dichas agendas se identifican los principales riesgos, se presentan escenarios prospectivos y líneas de acción. Por lo tanto, este instrumento permite la ponderación de los temas y su naturaleza, a fin de detectar los asuntos, las zonas geográficas y poblaciones vulnerables en el país, aportando a la toma de decisiones la propuesta de políticas preventivas y planes de contingencia."¹²¹

¹²¹ Primer Informe de Gobierno, <http://www.presidencia.gob.mx> (12 de febrero de 2002).

4.2 MÉXICO FRENTE A LA NECESIDAD DE UN MARCO LEGAL DE INTELIGENCIA CIVIL Y SEGURIDAD NACIONAL

A. NECESIDAD DE UNA DOCTRINA Y POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL E INTELIGENCIA CIVIL

El avance en políticas de seguridad nacional que el país ha alcanzado es importante, sin embargo, todavía está pendiente definir la doctrina de seguridad nacional que finalmente, como se ha visto en los diversos Planes Nacionales de Desarrollo (sobre todo en el actual) se aproxima a lo que la realidad del país demanda: este rubro debe ser incluido como un tema imprescindible en la reforma del Estado, previo o paralelo a la ley de inteligencia y seguridad nacional.

*"El grado de debilidad de un Estado será directamente proporcional a la ambigüedad del concepto de seguridad nacional, esto supone una relación de mutua implicación entre seguridad nacional y estructura del Estado."*¹²²

La falta de una doctrina se ha visto reflejada en la jerarquización y ponderación de temas sobre seguridad nacional. *"Cuando el presidente Carlos Salinas de Gortari afirma que las drogas son un asunto de seguridad nacional para México, no se refiere a su impacto social -la drogadicción entre la juventud mexicana, por ejemplo- sino a la capacidad de los narcotraficantes de controlar partes del aparato estatal y, por lo tanto, a la capacidad de su administración de gobernar de manera eficaz."*¹²³ Personalmente considero que ambos aspectos deben ser tomados como amenazas a la seguridad nacional, tanto el aspecto social como el político, pero he ahí la importancia de definir una doctrina y políticas claras al respecto.

*"No basta decir que la deuda es un problema de seguridad nacional para México; es necesario definir cómo, cuándo y en qué circunstancias. (...) Es importante imbuir a la discusión sobre el significado de la seguridad nacional con mayor contenido y especificidad."*¹²⁴

Únicamente el trabajo compartido entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo puede solucionar el vacío legal que existe en este tema, y la falta de especificidad en las

¹²² Rodríguez Rodríguez, María José, op cit, p. 43.

¹²³ Throup, Cathryn, *La formulación del a agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición*, en *En busca de la seguridad perdida*, de Sergio Aguayo, p.102.

¹²⁴ *Ibidem*.

políticas a seguir sobre seguridad nacional; deben ser soluciones que sobre todo garanticen una continuidad y no que estén al arbitrio del grupo en el poder.

Con base a lo expuesto en los diversos Planes Nacionales de Desarrollo y la historia del país, una doctrina de seguridad nacional y adecuada política al respecto debe valorar las necesidades y requerimientos de la realidad interior y exterior del país, en la medida que los fenómenos y decisiones incidan en la seguridad nacional. La política de seguridad nacional debe tener por objeto prevenir, regular, controlar y contrarrestar efectos negativos que desestabilicen la integridad nacional y sobre todo del Estado, no la del grupo en el poder, esa es la esencia de la doctrina que debe prevalecer.

Por otra parte, se necesita fortalecer una cultura de seguridad nacional "*(...) el necesario seguimiento de las acciones de seguridad nacional en México habrá de descansar en la adecuada traducción institucional y operativa del concepto, lo que involucra tanto a las instancias legislativas y judiciales así como a la propia sociedad civil. Este esquema es capaz de redundar en los niveles de eficiencia de la política de seguridad ya que otorga los suficientes márgenes de maniobra a sus instrumentadores para rectificar su curso (...)*".¹²⁵

Considero que tanto lo que plantea el PND de Carlos Salinas como el actual de Vicente Fox brindan algunos elementos para formular una doctrina de seguridad nacional que de acuerdo a lo expuesto en el punto 1.1 A: la doctrina es el conjunto de conceptos que definen el grupo de factores positivos esenciales óptimos para la existencia y desarrollo de un estado-nación de seguridad nacional, por lo tanto, mi planteamiento es el siguiente:

La seguridad nacional es el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando el ejercicio pleno de la soberanía e independencia, tiene como objetivo valorar, evaluar prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, libertad, justicia social, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio, debe brindar una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México. La seguridad nacional es condición imprescindible para el mantenimiento del orden

¹²⁵ Rodríguez Rodríguez, María José. op cit. p.86.

ESTA TESIS NO SALI
DE LA BIBLIOTECA

soberano, por el que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa.

Para complementar esta doctrina, agregaría que las políticas al respecto, reflejadas en una Agenda institucional de riesgos, deben tutelar aspectos económicos, políticos, sociales, criminológicos y militares de México. Que la doctrina delimite el respeto a los derechos y garantías constitucionales de los mexicanos, y que en todo momento la institución de inteligencia debe conducirse con respeto a los derechos humanos, honestidad, rendición de cuentas y control parlamentario.

El compromiso en el PND 2000-2006 es desarrollar una doctrina, así que lo que hace falta por parte del Ejecutivo es ver ejecutadas estas propuestas con la objetividad y realidad que el desarrollo del país demanda. Debo insistir que la cercanía del gobierno a una doctrina, es cada vez mayor, aunque el tema faltante en las políticas de seguridad nacional que se deben reflejar en la Agenda, son también el de migración y grupos indígenas.

En la actividad del grupo de inteligencia para tutelar la seguridad nacional, también deben existir políticas para lograr cumplir su cometido, tal y como lo menciona Hugo Alfredo Aznorreguy, los siguientes aspectos deben ser tomados en cuenta por los organismos en esta materia para cumplir su actividad, ya que un Servicio bien integrado en el proceso de toma de decisiones debe jugar también un papel esencial en la elaboración de las políticas; debe vincularse con ámbitos universitarios e institutos de altos estudios, el apoyo de múltiples disciplinas y metodologías de análisis es imprescindible contar con la colaboración universitaria. Contar con especialistas altamente calificados. Adaptarse a nuevas metodologías de análisis. Incorporar las innovaciones tecnológicas, pero sin sustituir la reflexión por la tecnología. Aprovechar las fuentes abiertas de información, evitando el riesgo de desinformación por saturación. Colaboración y coordinación con otras agencias de inteligencia nacionales y de países amigos. Actualizar procedimientos de contrainteligencia (v.gr. protección de la información al tener un uso cibemético).¹²⁶

Asimismo, los productos de inteligencia deben ser:

- **Políticamente neutros**

¹²⁶ Aznorreguy Hugo Alfredo, op cit.

- Politicamente útiles
- Añadir valor, la información no tiene ningún valor es por ello que el análisis es indispensable
- Darse en tiempo útil a los que tienen necesidad de ella
- Los medios políticos y de inteligencia deben ser independientes uno de otro.¹²⁷

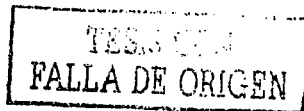
B. LEY DE INTELIGENCIA CIVIL Y SEGURIDAD NACIONAL

El primer paso que debe anteceder a la Ley de Inteligencia Civil y Seguridad Nacional es la modificación al artículo 89 constitucional, que se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente, la fracción VI le otorga la facultad de "disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación". Como ya lo vimos anteriormente, el concepto moderno de seguridad nacional no se reduce al ámbito militar, abarca elementos del Estado: gobierno, territorio, el estado de derecho, la gobernabilidad democrática y el apoyo a la formulación de políticas públicas frente a amenazas internas o externas, ya también explicadas. Estos cambios darían fortaleza a las actividades del Ejecutivo en la materia.

Asimismo, como reiteradamente lo ha explicado el Jefe del Ejecutivo, en su PND y en su Primer Informe de Gobierno y, el mismo Director del CISEN en los resultados de evaluación del organismo; es necesario un marco legal que regule, faculte y limite las actividades de inteligencia civil por parte del gobierno a favor de la seguridad nacional; México debe promover la adecuada actuación de su organismo de inteligencia, el cual debe estar al servicio de la seguridad de la nación.

Las propuestas no pueden quedar únicamente plasmadas en un Plan Nacional de Desarrollo o en el resultado del proceso de evaluación del CISEN, es necesario, llevar a la práctica esas propuestas; estoy convencido que en un tiempo no muy lejano veremos como una realidad la Ley de Seguridad Nacional, así como las reformas necesarias a nuestra Carta Magna.

A continuación y como parte del análisis jurídico del sistema de inteligencia civil y seguridad nacional, presentaré algunas consideraciones que sugiero podrían tomarse en cuenta en la Ley en la materia, así como algunas propuestas que al respecto ya han realizado algunos Diputados.



a) EL ANTECEDENTE, LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Tal y como lo plantea el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, una de las estrategias de la Administración de Vicente Fox consiste en salvaguardar la confidencialidad de información determinada como reservada y fijar, los términos y condiciones para su desclasificación. La aprobación en el Congreso de la Unión y la promulgación en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, da la oportunidad de transparencia y a la vez de una nueva dimensión política en general y sirve de preámbulo a la regulación de seguridad nacional e inteligencia civil. La nueva ley de información permitirá a los mexicanos conocer los archivos públicos y obligará como factor de presión, al gobierno a actuar con eficacia y firmeza incluso en los asuntos de seguridad nacional.

Esta ley establece como información restringida aquella que involucre la integridad física y la privacidad de las personas, **ponga en riesgo la seguridad nacional**, las relaciones y negociaciones internacionales, la estabilidad financiera, económica y monetaria, la prevención y persecución de los delitos y la impartición de la justicia, tales como averiguaciones previas; los secretos comerciales, industriales y fiscal; la recaudación de las contribuciones y las operaciones de control migratorio.¹²⁸

Es importante aclarar que el tema de la presente investigación no consiste en analizar esta ley, sino únicamente hacer mención de ella, ya que es un antecedente a lo que seguramente muy pronto se discutirá en el Congreso como ley de seguridad nacional.

b) ASPECTOS Y ELEMENTOS QUE LA LEY DEBE CONSIDERAR

La sociedad mexicana se encuentra en tiempo y espacio justo para iniciar una discusión responsable, informada y comprometida que se oriente al desarrollo, fortalecimiento e institucionalización del sistema de seguridad nacional, a la expedición de una agenda consensuada que permita proteger a la nación mexicana, a sus instituciones, proyectos, principios e intereses fundamentales de todo aquello que los ponga en riesgo.

Legislar sobre el órgano de inteligencia civil es una prioridad del Ejecutivo, pero si el concepto de seguridad nacional genera polémica, el de inteligencia bloquea a ciertos sectores. Obviamente la doctrina de seguridad nacional debe verse reflejada en la Ley al respecto, es fundamental legislar, es decir, tipificar y reglamentar de una manera muy precisa las actividades de inteligencia, y asegurar en todo momento, la eficiencia y el

¹²⁷ Elcock Ward. Pitfield, op cit, p 4.

apego a la ley en estas actividades. La importancia de una legislación es evidente, pues en ella deben limitarse también las acciones del servicio de inteligencia, que ajuste sus bases jurídicas, orgánicas y funcionales, y evitar funciones extra legales y que por consiguiente estén fuera de control con el peligro que esto conlleva.

Dentro de esta legislación se debe establecer una clasificación de documentos de seguridad nacional a la que la Ley de Acceso hace referencia.

Asimismo en materias como ataques terroristas y actividades de grupos subversivos se debe establecer una línea de comportamiento general e impersonal que obligue al gobierno a tratar estas amenazas de forma coherente en cada caso, no se puede abrir un debate ante cada nueva amenaza, el caso de Chiapas ilustra esta problemática.

Por otra parte, el espionaje es una actividad clandestina que debe ser castigada, tal y como lo establecen los artículos 127, 128 y 129 del Código Penal Federal.

Opino que esta ley también debe plantear los criterios para la determinación de la Agenda de riesgos, se deben crear los cauces normativos que hagan posible la ejecución del objetivo de la ley,; asimismo, considero que la agenda debe ser elaborada conjuntamente por el Consejero de Seguridad Nacional y el CISEN,

Deben quedar también, claramente tipificados los mecanismos de obtención de información para generar inteligencia, con estricto respeto a los derechos humanos, pero también velando por los intereses de la seguridad nacional. Asimismo para lograr información que no pueda lograrse por procedimientos de dominio público es importante contar con la autoridad judicial.

"El control judicial será importante para autorizar escuchas telefónicas, interceptar mensajes o proceder a allanamientos, pero dependerán de las condiciones específicas que el legislador establezca."¹²⁹

Con fecha 1 de agosto de 2001, el Diputado Luis Miguel Barbosa del PRD turnó a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley de Seguridad Nacional, Información y Organismos de Inteligencia, cuya propuesta es:

¹²⁸ Más transparencia y rendición de cuentas, [http:// www.diputadosfederalespan.org.mx](http://www.diputadosfederalespan.org.mx) (25 de abril de 2002).

¹²⁹ *Ibidem*.

"Establecer los objetivos, la estructura, las funciones y las atribuciones de los órganos de seguridad nacional, así como los mecanismo para la obtención, control y difusión de información de inteligencia, con el objeto de dotar a los órganos de gobierno del Estado mexicano de un eficaz y moderno servicio de seguridad nacional e inteligencia, capaz de brindar el apoyo necesario para la adopción e instrumentación de políticas nacionales y sectoriales en la materia, estableciendo de esta forma, el marco legal necesario que regule las bases jurídicas, organicas funcionales y doctrinales de los organismos de inteligencia nacionales."¹³⁰

El 8 de noviembre de 2001, el Diputado Omar Fayad del PRI, presentó la iniciativa de reformas a los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle al Congreso Federal la facultad de legislar en materia de Seguridad Nacional, y al titular del Ejecutivo Federal facultades en materia de Seguridad Nacional.

Como ciudadanos interesados en el desarrollo de nuestro país, debemos esperar que todo este preámbulo, sirva para una verdadera evolución y adecuación del sistema de inteligencia civil de acuerdo a las necesidades, no sólo nacionales sino que el mismo mundo demanda.

El objetivo de citar a continuación la experiencia de dos países en la legislación de inteligencia, pretende ampliar el panorama del avance que ya existe en la villa global, y que México pueda considerar algunos elementos de esta práctica para crear una legislación acorde al avance y necesidades de las cuales nuestro país no puede ser excluido.

b.1) NOTA DE DERECHO COMPARADO

Antes de citar el ejemplo de Perú sobre su legislación en inteligencia y seguridad nacional, mencionaré brevemente y de manera general, algunos aspectos de esta materia en Rumania y el Reino Unido.

El servicio de inteligencia rumano se encuentra legislado por la Constitución de Rumania, por una ley de seguridad nacional, y por una ley sobre la organización y funcionamiento del Servicio Rumano de Información (S.R.I.). Las atribuciones y actividades del servicio

¹³⁰ Página del Congreso. Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados.
<http://www.cddhcu.gob.mx>, (10 de febrero de 2002).

rumano consisten en advertir a los órganos del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial sobre la infracción o la tentativa de infracción a la Ley de la Seguridad Nacional, y sobre la existencia de riesgos, las amenazas y agresiones de cualquier tipo, de origen interior o exterior, contra la seguridad nacional.

El Parlamento nombra al Director del S.R.I. en reunión conjunta de las dos Cámaras, a la propuesta del Presidente de Rumania, el cese del Director se hace también en reunión conjunta del parlamento, a propuesta del Presidente del país o por iniciativa de por lo menos un tercio del número total de diputados o senadores.¹³¹

En el caso del Reino Unido, su ley de los servicios de inteligencia da a conocer las funciones del servicio secreto en relación a los intereses económicos y comerciales del Estado, las funciones incluyen la obtención y provisión de información así como tareas que permitan evaluar las acciones o intenciones de personas fuera de las Islas Británicas. Estas tareas sólo deben ser ejercidas en interés de seguridad nacional, la prevención y detección de crímenes graves, para el bienestar económico del Reino Unido; y esto es aceptado por la comunidad del país.¹³²

En Perú, el Consejo Nacional de Inteligencia fue creado por aprobación del Congreso con la ley número 27479 como parte del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), en junio de 2001 y su estructura es la siguiente:

- Consejo Nacional de Inteligencia
- Secretaría General
- Órgano de asesoramiento
- Órgano de control
- Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica.

A continuación explicaré de manera muy general los aspectos que considero más importantes de algunos artículos de esta ley:

Art. 1. El marco jurídico, naturaleza, estructura, funciones, atribuciones y responsabilidades del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA).

¹³¹ Costil Georgescu, (Director del S.R.I). El servicio rumano de información hoy: perspectivas para el siglo XXI, en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública N° 101, México, INAP, 2000, p 83 a 96.

¹³² Aziorreguy Hugo Alfredo, op cit. p 42.

Art. 2. El SINA forma parte del sistema de Defensa Nacional y se estructura para producir inteligencia y actividades de Contrainteligencia necesarias para la seguridad y desarrollo que el Estado garantiza mediante la Defensa Nacional.

Art. 3. El SINA tiene como fundamento la preservación de la Soberanía Nacional y la Defensa del Estado de Derecho, enmarcado dentro del estricto respeto de los Derechos Humanos.

Art. 5. El SINA es dirigido por el Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia en base a las orientaciones del Presidente de la República quien funge como Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia.

Art. 6. Define el concepto de inteligencia, el cual coincide con el que se plantea en el capítulo 1.2 A.

Art. 7. La utilización debida de la inteligencia es responsabilidad de la autoridad que la produce y de la que toma conocimiento de ella. Los artículos posteriores hablan de la clasificación de la información, y la estructura de la organización.

Art. 12. El SINA es responsable de establecer y orientar políticas generales para las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia, producir inteligencia actual y predictiva, evaluar y coordinar los requerimientos de apoyo económico y logístico para las actividades de inteligencia.

Del Art. 15 a 27 se explica el funcionamiento del Consejo Nacional de Inteligencia, que dentro de su estructura está conformado por el Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia, el Director Nacional de Inteligencia Estratégica, el Jefe de la 2ª División de Inteligencia del Estado Mayor, el Director General de Inteligencia del ministerio y un Subsecretario del ministro de Relaciones Exteriores, un representante del ministerio de Economía y otro de Educación. Dentro de las funciones de este Consejo está proponer y proporcionar al Presidente las necesidades de inteligencia para la conducción de la política nacional, orientar las actividades del SINA, informar a la Comisión Ordinaria del Congreso, cuando sea requerido, establecer relaciones de inteligencia con otros países.

Del Art. 28 al 33 se determina el funcionamiento de la Dirección Nacional de Inteligencia estratégica que es la encargada de producir la inteligencia.

Del Art. 34 a 36 se expone el presupuesto, control y fiscalización de las actividades de inteligencia, el Consejo Nacional de Inteligencia es un organismo público descentralizado, adscrito al sector de la Presidencia del Consejo de Ministros, existe un sistema Nacional

de Control que vigila sus actividades, y la Comisión Ordinaria del Congreso fiscaliza la ejecución de los recursos.¹³³

¹³³ Sistema de Inteligencia Nacional de Perú. <http://www.cni-peru.gob.pe/>. (10 de febrero de 2002).

4.3 EL CISEN COMO ÓRGANO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Otro importante aspecto es la necesaria reubicación del CISEN dentro de la administración pública federal. El actual Secretario de Gobernación, Lic. Santiago Creel Miranda, argumentaba que debe permanecer en su dependencia¹³⁴, mientras que Adolfo Aguilar Zinser proponía que el CISEN quedara adscrito administrativamente a la SECODAM. *"Debe ser gobernado por la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República y el Consejero de Seguridad Nacional, y servir a estas (o a otras dependencias) de acuerdo a las necesidades que vayan teniendo"*¹³⁵

La razón por la que propongo un cambio en la administración de este organismo, obedece a las consideraciones expuestas en el PND 2000-2006, que reconoce que la confusión preexistente entre interés nacional e interés de grupo pervirtió la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectaban la seguridad nacional. En consecuencia, se desatendieron las verdaderas amenazas, ello permitió el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, la destrucción ambiental, entre otros fenómenos fuera de control de las instituciones del Estado.

Por otra parte, el cambio político y económico demanda una agenda institucional de riesgos acorde con los nuevos tiempos, y con los nuevos fenómenos de vulnerabilidad, sin olvidar que habrá que tomar en cuenta otros factores que pueden afectar: la naturaleza dinámica y cambiante de toda sociedad, la influencia externa y la posición geopolítica del país y su inserción en el proceso de globalización.

Las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán sujetarse a los criterios de operación propios de un Estado democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucional. Se trabajará para que el personal se distinga por una actitud de lealtad y respeto al Estado y sus instituciones, a la legitimidad de sus autoridades electas y judiciales, así como a los principios del Estado de Derecho. Además, las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán mejorar la oportunidad y eficiencia del sistema de investigación, información y análisis para la seguridad nacional

¹³⁴ Aguayo Quezada, Sergio, La Charola, p 291.

¹³⁵ Ibidem, p 292.

Por su parte, los compromisos que asumió el Director del organismo, es fortalecer la coordinación de dependencias del gobierno federal que tienen competencia en el ámbito de la seguridad, como los son la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, el Estado Mayor Presidencial, y la Oficina del Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional.

Puntualizo que la actividad del CISEN estará guiada por una agenda institucional de riesgos que defina las prioridades temáticas que deban atenderse. Los cuatro ejes rectores de esta agenda son: la seguridad nacional, el estado de derecho, la gobernabilidad democrática y el apoyo a la formulación de políticas públicas.

Considero que una opción viable para alcanzar las propuestas planteadas, es cambiar la estructura administrativa del CISEN, una vez aprobada la Ley de Inteligencia y Seguridad Nacional, se debería transformarlo en un Órgano Descentralizado de la Administración Pública Federal, con esta decisión opino que se evitan distorsiones, porque como organismo autónomo se podría mantener al margen de abusos de poder y así como del poder político, al cual debe servir pero no depender de él. Esto supone también, desligar la labor del servicio de inteligencia de la imagen de represión que durante años ha tenido en México. El servicio de inteligencia en un contexto democrático debe orientarse por una lógica de Estado y no por intereses de partido o de grupo, debe situarse por encima de las diferencias de la política partidista, he ahí la importancia de transformarlo en un organismo autónomo.

Este sistema sería responsable de integrar la inteligencia civil que se genera en organismos de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y del Distrito Federal. Como organismo descentralizado autónomo se responsabilizaría de la dirección, coordinación y control de la inteligencia civil.

Propongo que el CISEN reporte directamente al Consejero de Seguridad Nacional y al Presidente de la República (así como al Congreso), que el Consejero de Seguridad Nacional continúe con las responsabilidades que el Acuerdo al respecto determina, y que también elabore junto al CISEN la Agenda de riesgos, asimismo que coordine la interacción del Gabinete de Seguridad Nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como parte de la propuesta, también es relevante evidenciar las características y diferencias de un organismo descentralizado en relación a un organismo desconcentrado que es la actual estructura del CISEN. La descentralización es una forma de organización administrativa adoptada por el Poder Ejecutivo, y que tiene como finalidad atender actividades propias de la administración pública de carácter especializado, para hacerla más pronta, ágil y eficaz, para ese efecto cuenta con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios, bajo un sistema normativo de derecho público.¹³⁶

Para el Maestro Andrés Serra Rojas, es de destacarse que en el régimen descentralizado, al ente público, con iniciativa y decisión propia, se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y somete a su propia responsabilidad. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico.¹³⁷

Por su parte el Lic. Narciso Sánchez hace referencia a algunos rasgos distintivos entre la desconcentración y la descentralización administrativa.

- I. *“Los organismos desconcentrados están sujetos al poder jerárquico de la dependencia o entidad que los creó; por el contrario los descentralizados están fuera de la relación jerárquica del poder central.*
- II. *Los desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios en la mayoría de los casos, con algunas excepciones (...); por otro lado los descentralizados sí cuentan todos con dichos atributos.*
- III. *El desconcentrado generalmente realiza actos administrativos y en algunos supuestos también los de carácter político, por otro lado los descentralizados atienden tanto actos administrativos como políticos.*
- IV. *El organismo desconcentrado tiene autonomía técnica, pero no presupuestal en la mayoría de supuestos; sin embargo, el descentralizado, tiene tanto autonomía técnica como financiera o presupuestal.”¹³⁸*

Algunos artículos, 3, 9, y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señalan los lineamientos y especificaciones de los organismos descentralizados:

Art. 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

¹³⁶ Sánchez Gómez, Narciso, op cit, p 204.

¹³⁷ Serra Rojas, Andrés, op cit, p 482 y 592.

- I. Organismos descentralizados
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fideicomisos

Art. 9.- Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en la políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Art. 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.¹³⁹

La profesionalización del personal en una Universidad de Inteligencia como la de la recién creada en la CIA, fortalecería los procesos de trabajo y especialización.

El CISEN como órgano descentralizado y autónomo tendría un mayor grado de responsabilidad, pero también de compromiso, el trabajo se compartiría entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión para la evaluación de las funciones a realizar, es decir, el Legislativo haría una supervisión del funcionamiento del organismo.

Por su parte, el Consejero de Seguridad Nacional, coordinaría el trabajo tanto del CISEN junto al Director General de este organismo, como de las reuniones y la interacción del Gabinete de Seguridad Nacional. De esta manera, el CISEN cumpliría con su obligación de generar conocimiento, que guíe y coadyuve las entidades que deben tomar las decisiones, sin politizar así la actividad de inteligencia.

Finalmente, todas las propuestas son perfectibles, pero la intención de esta investigación también es lograr concientizar al lector, y poder contribuir a una verdadera cultura de seguridad nacional, así como destacar la imprescindible labor de inteligencia que el Estado debe llevar a cabo para así estar preparados ante las innumerables amenazas que todos los países actualmente sufren, y que a pesar de que México siempre se ha caracterizado por ser una nación respetuosa en sus relaciones exteriores, no es garantía

¹³⁸ Sánchez Gómez, Narciso, op cit, p 200.

¹³⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

suficiente para afirmar que como cualquier otro país no podríamos ser vulnerados en nuestra seguridad nacional.

4.4 EL CONGRESO Y LA COMISIÓN DE INTELIGENCIA CIVIL Y SEGURIDAD NACIONAL

Tal y como lo propuse en el inciso anterior, el Congreso debe ser considerado para evaluar el trabajo que el CISEN realice, para evitar nuevamente los abusos de poder cometidos anteriormente, no puede actuar aisladamente sin que nadie lo vigile. Para asegurar el profesionalismo, y para darle legitimidad, propongo que de acuerdo a lo que establece el artículo 93 constitucional y 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se cree una comisión de inteligencia y seguridad nacional que evalúe su trabajo, de esta manera el país tendrá información de calidad apegada a las garantías individuales:

"Art. 93.- Los Secretarios de Despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discute una ley o se estudie una negociación concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

***Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.*"¹⁴⁰**

Las comisiones especiales y de investigación son transitorias y se constituyen para atender un asunto específico, sin embargo, el compromiso del Congreso deberá ser permanente, a través de Comisiones regidas por la necesaria discrecionalidad, estas comisiones tutelarían que: *"la agenda y actividades forman parte de los intereses nacionales y no de partido, deben además velar por el adecuado uso de los recursos públicos."*¹⁴¹ Este mecanismo de control dentro del sistema de seguridad nacional contribuye al proceso de democratización, dotando así a la propia sociedad los medios de

¹⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁴¹ Curzio, Leonardo, op cit, p 26.

fiscalización necesarios para garantizar el apego a la política de seguridad. Por otra parte, los legisladores deben actuar como poder del estado y no como representantes de su partido.

Sólo aquellos Estados que carecen de solidez en su estructura (población, territorio, instituciones) son los que confunden a la seguridad del Estado con la del gobierno, y no se puede permitir que esto ocurra nuevamente.

"Dados la seriedad del asunto, el papel estratégico que tiene el CISEN y los aires democratizadores que vive el país, sigue faltando una evaluación a fondo de la situación de esta institución. Si el ejecutivo fue incapaz de cumplir con seriedad lo prometido, procede que el Congreso de la Unión haga su propia averiguación, tal y como ha sucedido en otros países. En Estados Unidos en los años setenta, por ejemplo, el Poder Legislativo investigó los abusos cometidos por la CIA."¹⁴²

¹⁴² Aguayo Quezada, Sergio, op cit, p 290.

4.5 PERSPECTIVAS Y COMPROMISOS NACIONALES E INTERNACIONALES

A. RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS

Parte del compromiso que debe existir tanto a nivel nacional como internacional, es el respeto a los derechos humanos y garantías individuales. Un gobierno que viola los derechos humanos, es una amenaza también a la seguridad nacional, tan grave como el terrorismo o el narcotráfico.

Un Estado es seguro cuando brinda protección a su territorio, garantiza el Estado de Derecho, y ejerce la soberanía, además de otros elementos ya expuestos de la seguridad. La misma ley deberá prever medidas de excepción para hacer frente a agresiones internas o externas, pero no hay que olvidar que la seguridad nacional no sólo se refiere a poderío militar, sino a la democracia, crecimiento económico, respeto al medio ambiente, etc.

En materias como ataques terroristas y actividades de grupos subversivos se debe establecer una línea de comportamiento general e impersonal que obligue al gobierno a tratar estas amenazas en un sentido similar, no se puede abrir un debate ante cada nueva amenaza, el caso de Chiapas ilustra esta problemática.

Deben quedar también, claramente especificados los mecanismos de obtención de información para generar inteligencia, con estricto respeto a los derechos humanos, pero también velando por los intereses de la seguridad nacional. Asimismo para lograr información que no pueda lograrse por procedimientos de dominio público es importante contar con la autoridad judicial.

Leonardo Curzio expone que parte del desprestigio de la seguridad nacional se debe a que: *"El concepto de seguridad nacional se ve teñido por una acción represora del Estado y de control político para coartar el régimen de libertades. (...) seguridad nacional se convierte, en consecuencia, en una idea que excluye la democracia y libertades. De este divorcio (...), se desprende una tentación controladora de las libertades públicas que se disfraza de seguridad nacional. No es fácil quitar este estigma de control antidemocrático al concepto y a los aparatos gubernamentales encargados de la materia".*¹⁴³

Precisamente ese es parte del compromiso que México al igual que el resto del mundo debe asumir, para velar por la seguridad de la nación sin transgredir las garantías individuales ni los derechos humanos.

¹⁴³ Curzio, Leonardo, op cit. p 10.

B. CONCEPTO GLOBAL DE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La complejidad y dinámica del escenario internacional definen el ambiente en el que deben actuar los servicios de inteligencia. Amenazas como el terrorismo, narcotráfico, crímenes cibernéticos, contrabando de armas convencionales y desarrollo de armas de destrucción masiva, entre otros temas que se exponen en el apartado 2.4, muestran la necesidad de una acción coordinada entre organismos de inteligencia de los diferentes países.

La necesidad de un concepto global es una condición indispensable para posibilitar un espacio de actuación coherente que logre dar una conducción eficaz a las estrategias de resolución de problemas globales. El tratamiento de la seguridad nacional, explica María José Rodríguez, debe tener un enfoque centrado en las necesidades humanas, y no sólo en la maximización de la prosperidad y poder político.¹⁴⁴ Así, se amplía la importancia del intercambio de informaciones de inteligencia, para permitir a los respectivos gobiernos neutralizar las crisis en determinadas áreas. Por otra parte, es necesario tener cuidado en no ampliar el concepto de manera indiscriminada.

El objetivo es tener la capacidad de poder identificar, interpretar, anticipada y coherentemente, las amenazas y oportunidades, para el logro de los intereses del país y de la seguridad nacional en un ambiente complejo y volátil, se debe lograr así, asesorar adecuadamente a los más altos niveles de gobierno..

C. AGENDA MULTILATERAL

Dado que las tendencias vigentes predominantes son globales, y exceden los límites de los Estados, es fundamental el trabajo conjunto y la creación de una agenda multilateral con otros servicios de inteligencia, que más que un compromiso, es el reto de los países a través de sus relaciones internacionales, para lograr coordinar esfuerzos en las tareas operativas y de reunión de información e intercambio de apreciaciones sobre un mismo hecho o proceso para evitar riesgos a la seguridad internacional y pública.

Las medidas de Contrainteligencia deben ser mayores por parte de las naciones que velan por su seguridad, el uso de sistemas de cómputo y la conexión a redes mundiales

¹⁴⁴ Rodríguez Rodríguez, María José. op cit. p 96 y 97.

son necesarios, sin embargo, esto genera nuevas vulnerabilidades que pueden ser aprovechadas si los sistemas y la información no son protegidos adecuadamente.

Algunos de los temas que tanto la Agenda nacional como las internacionales o multilaterales deben considerar son:

- Incremento demográfico
- Migración
- Escasez de recurso hídrico
- Incremento de los niveles de pobreza
- Problemática de las enfermedades
- Liderazgo internacional: presiones hegemónicas, inestabilidad financiera y política
- Deterioro ambiental
- Crecimiento económico
- Sistema político: concordancia y estabilidad
- Naturaleza del trabajo: desempleo, subempleo, jubilados, capacitación, educación, incorporación de la mujer y competitividad)
- Armas nucleares
- Terrorismo
- Conflictos religiosos, étnicos y raciales
- Tecnología informática: delitos cibernéticos
- Crimen organizado
- Alimentos: producción y consumo

La elaboración de una Agenda con los diversos factores adversos no es sencillo, pues son temas sobre los que es muy conveniente analizar para evitar que a futuro se conviertan en amenazas a la estabilidad de la nación. Es importante también pactar políticas de Estado tanto a nivel nacional como internacional que permitan direccionar el destino de cada país. La Agenda nacional como multilateral debe ser administrada por el gobierno y la sociedad en su conjunto, he ahí la importancia de crear también una cultura al respecto.

Las nuevas tecnologías facilitan el acceso a multitud de noticias, sin embargo, siguen existiendo interrogantes que no es posible aclarar si no es a través de los medios propios de un servicio de inteligencia.

El valor de un servicio de esta naturaleza reside en la capacidad de analizar información y producir inteligencia, o de acceder a aquellos lugares donde no es posible hacerlo por medios convencionales.

No cabe duda que el conocimiento anticipado, como resultado de lo que brinda la inteligencia, es un medio imprescindible para que los gobernantes, estén en las mejores condiciones de prevenir las amenazas desestabilizadoras en contra del modo de convivencia pacífica. Por ello, es preciso que todos, dirigentes, políticos, diputados y senadores, formadores de opinión y obviamente los servicios de inteligencia, busquen las condiciones óptimas para enfrentar los nuevos retos. La inteligencia como lo he mencionado a lo largo de esta investigación es una herramienta que contribuye a incrementar los niveles de seguridad y certidumbre en un mundo lleno de incógnitas.

PROPUESTAS

PROPUESTAS

- a) La modificación del artículo 73 y 89 constitucional deben marcar la base y el inicio de la transformación legal del sistema de inteligencia civil y seguridad nacional. Es necesario facultar al Congreso para que legisle sobre esta materia y reconocer a nivel constitucional el término seguridad nacional, así como la facultad del Presidente de la República para velar por los intereses en esta materia.
- b) La doctrina y política de seguridad nacional deben verse reflejadas en una Agenda institucional de riesgos, que a su vez derive de las especificaciones de una ley; la Agenda debe tutelar aspectos económicos, políticos, sociales, criminológicos y militares de México. Que la doctrina delimite el respeto a los derechos y garantías constitucionales de los mexicanos, y que en todo momento la institución de inteligencia se conduzca con respeto a los derechos humanos, absoluta honestidad, rendición de cuentas, apego al Estado de Derecho, y control parlamentario.
- c) La creación de una Ley de Seguridad Nacional e Inteligencia Civil. Promover el diseño de un marco jurídico que permita eficacia en sus políticas y acciones y, al mismo tiempo, proteja las garantías legales y constitucionales de los ciudadanos, considerando las características expuestas en el desarrollo de esta investigación.
- d) Cambiar la estructura administrativa del CISEN, una vez aprobada la Ley de Seguridad Nacional e Inteligencia Civil, se podría transformar en un Órgano Descentralizado de la Administración Pública Federal, con esta decisión opino que se evitan distorsiones, porque como organismo autónomo con controles por parte del Poder legislativo, sería menos difícil mantenerlo al margen de abusos de poder, así como del poder político, al cual debe servir pero no depender de él. Esto supone también, desligar la labor del servicio de inteligencia de la imagen de represión que durante años ha tenido en México. El servicio de inteligencia en un contexto democrático debe orientarse por una lógica de Estado y no por intereses de partido o de grupo, debe situarse por encima de las diferencias de la política partidista, he ahí la importancia de transformarlo en un organismo autónomo de Estado.

México necesita un servicio de inteligencia supervisado y controlado por la sociedad a través del Congreso de la Unión. El CISEN como órgano descentralizado y autónomo tendría un mayor grado de responsabilidad, pero también de compromiso, el trabajo se compartiría entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión para la evaluación de las funciones a realizar, es decir, el Legislativo haría una supervisión del funcionamiento del organismo. Las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán sujetarse a los criterios de operación propios de un Estado democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucional. El control judicial será importante para autorizar escuchas telefónicas, interceptar mensajes, realizar el acceso remoto a sistemas de cómputo, o proceder a allanamientos, pero dependerán de las condiciones específicas que el legislador establezca.

- e) Por su parte, el Consejero de Seguridad Nacional, coordinaría el trabajo tanto del CISEN junto al Director General de este organismo, como de la interacción del Gabinete de Seguridad Nacional. De esta manera, el CISEN cumpliría con su obligación de generar conocimiento, que guíe y coadyuve las entidades que deben tomar las decisiones, sin politizar así la actividad de inteligencia. Los compromisos que asumió el Director del CISEN consisten en fortalecer la coordinación de dependencias del gobierno federal que tienen competencia en el ámbito de la seguridad, como lo son la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, el Estado Mayor Presidencial, y la Oficina del Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional.

Es necesario facilitar la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la Administración Pública Federal responsables de la defensa de la seguridad nacional. De esta manera se le dará coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que le corresponde tomar al Ejecutivo Federal.

- f) El compromiso por parte del CISEN debe ser mejorar la oportunidad y eficiencia del sistema de investigación, información y análisis para la seguridad nacional. Los productos de inteligencia deben buscar en todo momento sin excepción, ser

políticamente neutros, políticamente útiles, añadir valor; la información no tiene ningún valor es por ello que el análisis es indispensable; darse en tiempo útil a los que tienen necesidad de ella; los medios políticos y de inteligencia deben ser independientes uno de otro. Asimismo, este sistema sería responsable de integrar la inteligencia que se genera en organismos de la Administración Pública Federal. Como organismo descentralizado autónomo se responsabilizaría de la dirección, coordinación y control de la inteligencia civil.

- g) Propongo que el CISEN reporte directamente al Consejero de Seguridad Nacional y al Presidente de la República, que el Consejero de Seguridad Nacional continúe con las responsabilidades que el Acuerdo por el que se creó esta instancia determina, y que también elabore junto al CISEN la Agenda institucional de riesgos, asimismo como se mencionó, que coordine la interacción del Gabinete de Seguridad Nacional.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. La seguridad nacional es el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando el ejercicio pleno de la soberanía e independencia. La seguridad nacional es condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por el que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa.

2. La política de seguridad nacional debe valorar, evaluar prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, libertad, justicia social, el bienestar y la integridad física de la población y del territorio; debe brindar protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses económicos, políticos, sociales, legales, ambientales, culturales e institucionales de México.

3. La inteligencia es el conocimiento destinado a asistir al gobierno en la toma de decisiones sobre asuntos de seguridad nacional. Todo Estado moderno debe contar con un Servicio de este tipo, el cual debe ser entendido como una herramienta que tiene como objetivo coadyuvar a la preservación de la seguridad nacional.

4. Como lo demuestra la historia nacional y, a pesar de los aciertos; los abusos de poder y la falta de vigilancia y control sobre el organismo de inteligencia, provocó la aparición y proliferación de problemas considerados al día de hoy como de seguridad nacional. La confusión entre interés nacional e interés de grupo pervirtió la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectaban la seguridad nacional.

5. El concepto de seguridad nacional y la doctrina al respecto requieren una redefinición y ajuste para otorgar consistencia a la política en la materia, actualmente, no encontramos en ninguna parte de nuestra Carta Magna la referencia al término Seguridad Nacional, y nos estamos quedando rezagados de la evolución jurídica que el mundo exige.

6. Las atribuciones del servicio de inteligencia civil en México, encuentran su marco jurídico en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 33 y 34 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y en el Manual de Organización General de dicha Secretaría. La tendencia debe ser cambiar estos instrumentos por reformas y legislaciones que den permanencia, legitimidad y legalidad a tan importante función. Resulta necesario prever con oportunidad las amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.
7. La importancia de una legislación es evidente, pues en ella deben delimitarse también las acciones del servicio de inteligencia, que ajuste sus bases jurídicas, orgánicas y funcionales, y evitar funciones extra legales y que por consiguiente estén fuera de control con el peligro que esto conlleva.
8. El cambio político y económico demanda una agenda de seguridad nacional moderna acorde con los nuevos tiempos, y con los nuevos fenómenos de vulnerabilidad, sin olvidar que habrá que tomar en cuenta otros factores que pueden afectar: la naturaleza dinámica y cambiante de toda sociedad, la influencia externa y la posición geopolítica del país y su inserción en el proceso de globalización.
9. En el ámbito externo, dado que las tendencias vigentes predominantes son globales, y exceden los límites de los Estados, es fundamental el trabajo conjunto y la creación de una agenda multilateral con los servicios de inteligencia de otros países, que más que un compromiso, es el reto a través de las relaciones internacionales, para lograr coordinar esfuerzos en las tareas operativas y de reunión de información e intercambio de apreciaciones sobre un mismo hecho o proceso para evitar y prevenir riesgos a la seguridad internacional y pública.
10. El objetivo final debe ser la estabilidad, orden y paz mundial, basados en el conocimiento que las Agencias de Inteligencia brinden para que así los gobernantes tomen las decisiones adecuadas en la conducción de los Estados, y

no se pretende con este planteamiento dejar de reconocer los avances que se han logrado como los Tratados de no proliferación armamentista, o el de armas biológicas, o químicas, pero si es importante reconsiderar un verdadero compromiso en pro de la seguridad internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1997.

Aguayo Quezada, Sergio, *Chiapas: las amenazas a la seguridad nacional*, México, Centro Latinoamericano de estudios estratégicos A.C. 1987,(serie : Estudios del CLEE EST-006-86).

Aguayo Quezada, Sergio, editor, *El almanaque mexicano*. Grijalbo. México. 2000.

Aguayo Quezada, Sergio, *La Charola*, Grijalbo, México. 2001.

Alegre Rabiela, Alejandro, *Hacia una ley de inteligencia para la seguridad nacional*, en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública N° 101, INAP, México, 2000.

Aznorreguy, Hugo Alfredo, *Agenda de inteligencia para el año 2000, inteligencia y seguridad nacional en un mundo globalizado*, en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública N° 101, INAP, México, 2000.

Bayley, John, *International Security in the Post-Cold Era*, Oxford University Press, USA, 1997.

Benitez Manaut, Raúl, *Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México: 1821-1990*, en Seguridad Nacional, Revista de Administración Pública, N° 98, México, INAP, 1998.

Blechman, Barry, *Política y seguridad nacional*, Gemika, México. 1996.

Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México. 1997.

Calderón Fernández, Javier, *Los servicios de inteligencia ante un nuevo siglo*, en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública N° 101, INAP, México, 2000.

Costil Georgescu, (Director del S.R.I), *El servicio rumano de información hoy: perspectivas para el siglo XXI*, en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública N° 101, México, INAP, 2000.

Curzio, Leonardo. *Estado, soberanía y seguridad nacional* en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública N° 101, México, INAP, 2000.

Curzio Leonardo, *La seguridad nacional en México: Balance y Perspectivas en Seguridad Nacional en Seguridad Nacional*. Revista de Administración Pública N° 98, INAP, México, 1998.

Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México, 1993.

García Maynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, 40ª ed. Porrúa, México, 1989.

Gutiérrez Aragón Raquel, et. al. *Esquema fundamental del Derecho mexicano*, 8ª ed. Porrúa, México, 1988.

Hristoulas, Athanasios, *El nuevo orden mundial en los últimos diez años*, en Seguridad Nacional, Revista de Administración Pública, N° 98, México, INAP, 1998.

Laquer, Walter, *The uses and limits of Intelligence*, Transaction; New Brunswick; 1993. Traducción realizada por el sustentante.

Mallin, Jay, *"Che" Guevara on Revolution*, Dell Publishing Company, New York, 1969.

Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo Segundo curso*, ed. Harla, México, 1991.

Philip Agee, *Inside the Company: CIA Diary*, Londres, Penguin Books, 1975.

Ramirez Medrano, Raúl, *El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana*, en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública, N° 101, INAP, México, 2000.

Ramos Martínez, Rogelio, *Desafíos para la seguridad nacional en un entorno globalizado*, en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública, N° 101, INAP, México, 2000.

Rodríguez Rodríguez, María José, *Retos de la seguridad al final del siglo XX, la edificación de un nuevo esquema de identidad global, aproximaciones al caso de México*, Centro Superior de la Defensa Nacional, TESIS, Madrid, 1998.

R. Varela, Alberto, *La inteligencia estratégica en los albores del tercer milenio*, en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública N° 101, INAP, México, 2000.

Salgado Garza, Enrique, *Notas sobre Seguridad Estado Nacional e Inteligencia*, CISEN, Mimeo., México.

Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de Derecho Administrativo*, 2ª ed. Porrúa, México, 2000.

Secretaría de Gobernación, *Sistema nacional de inteligencia civil*, CISEN, Mimeo., México.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1998.

Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de ciencia política*, Tomo III, Más actual mexicana de ediciones, México, 1997.

Thayer, Locke, *El espionaje en México en el siglo XX*, Promexa, México, 2000.

Throup, Cathryn, *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, de Sergio Aguayo, Siglo veintiuno, México, 1990.

Troy, Thomas, *La definición correcta de inteligencia*, Lecturas, Mimeo..1999.

Villoro Toranzo, Miguel, Introducción al estudio del Derecho. 10ª ed, Porrúa, México, 1993.

Warri Pitfield, Elcock, *Perspectiva general de seguridad pública y seguridad nacional*, en Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo, Revista de Administración Pública N° 101, INAP, México.

CONSULTA WORLD WIDE WEB (WWW).

Alegre, Luis, Dejan tarea inconclusa en seguridad nacional, Reforma, http://www.reforma.com/ved_impresa/notas/020115/nación/textos/macint0010.htm (4 de febrero de 2002).

Becerra Acosta, Jeannette, *CIA y KGB*, Historias de inhumanidad e intervenciones. http://www.nuevaopinion.com/Reportaje/CIA_KGB/cia_kgb.htm (30 de Abril de 2002).

Central Intelligence Agency, <http://www.odci.gov>, (13 de febrero de 2002). Traducción realizada por el sustentante.

Centro de Investigación y Seguridad Nacional, <http://www.cisen.gob.mx/agenda>, (3 de febrero de 2002).

Intelligence and Counterintelligence, <http://www.fas.org/irp/world/russia/kgb/su0522.htm> (3 de abril de 2002). Traducción realizada por el sustentante.

KBG Organization of the Committee, <http://www.fas.org/irp/world/russia/kgb/su0514.htm> (3 de abril de 2002). Traducción realizada por el sustentante.

KGB to Nikita Khrushchev. "Report for 1960", febrero 14 1961, en CC CPSU Secretariat's "special dossier" (osoyaba papka), protocolo 179/42c, 21 de marzo de 1961; TsKhSD, p 144-158. citado en Spy vs. Spy. The KGB vs. The CIA, <http://www.gwu.edu/nsarciv/CWIHP/BULLETINS/b4a2.htm> (3 de Abril de 2002). Traducción realizada por el sustentante.

Martinez Serrano, Alejandro, ¿Qué es la seguridad nacional?, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.htm1#fnB21> (4 de febrero de 2002).

Más transparencia y rendición de cuentas. <http://www.diputadosfederalespan.org.mx> (25 de abril de 2002).

The Cold War. http://www.thehistorychannel.co.uk/classroom/gcse/cold_war.htm (3 de Abril de 2002). Traducción realizada por el sustentante.

Página del Congreso, Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, <http://www.cddhcu.gob.mx>. (10 de febrero de 2002).

Palabras del Lic. Eduardo Medina-Mora, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, durante la presentación a los medios de los resultados del proceso de evaluación del CISEN, 19 de julio de 2001, http://www.cisen.gob.ms/html/discurso_inap.htm (3 de febrero de 2002).

Poder Ejecutivo Nacional, Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, <http://www.presidencia.gob.mx>, (2 de febrero de 2002).

Primer Informe de Gobierno. <http://www.presidencia.gob.mx>, (2 de febrero de 2002).

Sistema de Inteligencia Nacional de Perú, <http://www.cni-peru.gob.pe/>, (10 de febrero de 2002).

TEXTOS LEGALES

Acuerdo por el que se establece habrá un consejero presidencial de seguridad nacional, Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 2001.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Penal Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Manual de organización general de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 1999.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, 1989.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, 1995.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1998.

Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN