



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA VIABILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE  
INTELIGENCIA EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD  
NACIONAL DEL GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA  
NIETO (2012-2018)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A :**

**JOSÉ TOLENTINO BAZÁN**



**DIRECTOR DE TESIS:  
DR. FERNANDO AYALA BLANCO**

**2016**

Ciudad Universitaria, CDMX



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



## Agradecimientos

A mis padres: Arcadia Bazán Ojeda y José Tolentino Orduña. Mi hermana, Karina Tolentino Bazán; mi cuñado, Sergio Vázquez; mis queridos sobrinos: Elizabeth y Pablo; y mi tía, Ana María Bazán Ojeda. A ellos les debo la vida, un ambiente familiar y la posibilidad de convertirme en universitario.

A mis abuelos maternos: Francisca Ojeda López (†) y Fidel Bazán Rivera (†). A mis abuelos paternos: Gonzala Orduña Romero y Reinaldo Tolentino Vigueras (†). A mis bisabuelas: Micaila Romero Nolasco (†) y Juana Bazán (†). Sabiduría, experiencia, amor, comprensión y complicidad. Siempre indispensables.

A mis amigas y amigos: porque juntos crecimos, reímos, lloramos, amamos, convivimos, estudiamos y hasta nos emborrachamos. La lista es enorme, sería injusto que algunos estuvieran y otros no. Todos y cada uno han aportado un granito de arena a quien soy. La excepción es Alfonso Belmont Martínez (†): tu recuerdo, tus palabras y tu amistad siempre vivirá con nosotros.

Cinco excepciones más son necesarias: Sandra CM, Gaby EF, Cristy SV, Erika CS y Danae JR. Cada una significa demasiado para mí. Cada una hizo o dejó de hacer lo necesario para que yo estuviera bien. Simplemente no puedo concebir mi felicidad sin su sabiduría. Saben que cuentan conmigo. Sea siempre así.

Al Centro de Investigaciones sobre América del Norte y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ambas de la UNAM. Ellas vieron nacer este trabajo y lo apoyaron a través de su personal académico y administrativo. Gracias totales.

A mi asesor, Dr. Fernando Ayala Blanco, por su paciencia y su apoyo decidido a este proyecto. Gracias por compartirme su experiencia, su amistad y sus consejos.

A mis sinodales: Dra. Rosa María Lince Campillo, Mtra. Karla Patricia Serafín Garduño, Dr. Valeriano Ramírez Medina y Mtro. Jesús Gallegos Olvera. Su experiencia y conocimientos me inspiran a continuar con otros proyectos.

A Conocimiento en Red, mi casa laboral. Al equipo que lo dirige: JM Vergara, VM Jiménez y C Peña. Al amigo AvJ, a quien debo mi interés en asuntos de inteligencia.

A ti, estimado lector, pues la intención es despertar tu curiosidad.



## **Dedicatorias**

A mis padres, familia y amigos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

A los miembros de los servicios de inteligencia de México.



# ÍNDICE

## CAPÍTULO PRIMERO

### MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

<b>1. Seguridad nacional .....</b>	<b>13</b>
1.1. Sobre el concepto de seguridad nacional.....	13
1.2. El debate global sobre el concepto de seguridad .....	15
1.3. El debate mexicano sobre el concepto de seguridad.....	17
1.4. La relevancia de la seguridad nacional .....	21
<b>2. Delincuencia organizada .....</b>	<b>25</b>
2.1. Sobre el concepto de delincuencia organizada .....	25
2.2. Breve recuento de la delincuencia organizada en su modalidad de narcotráfico.....	28
2.3. Delincuencia organizada: riesgo o amenaza a la seguridad nacional.....	35
<b>3. Sistema Nacional de Inteligencia .....</b>	<b>38</b>
3.1. Sobre la acepción de “inteligencia”.....	38
3.2. Sobre la historia de la inteligencia.....	40
3.3. El debate global sobre el concepto de inteligencia .....	44
3.4. El debate nacional sobre el concepto de inteligencia .....	46
3.5. La relevancia del sistema nacional de inteligencia.....	48

## CAPÍTULO SEGUNDO

### HISTORIA DE LA INTELIGENCIA EN MÉXICO

<b>1. Antecedentes .....</b>	<b>53</b>
<b>2. Desarrollo de los servicios de inteligencia .....</b>	<b>53</b>
2.1. Inteligencia civil.....	54
2.1.1. Periodo de 1915 a 1946: los antecesores .....	54
2.1.2. Periodo de 1946 a 1964: los primeros esfuerzos .....	55
2.1.3. Periodo de 1964 a 1985: Auge, corrupción y decadencia: .....	57
2.1.4. Periodo de 1985 a 1988: Recomposición .....	66
2.1.5. Periodo de 1989 a 2000: Consolidación .....	68
2.1.6. Periodo de 2001 a 2007: Evaluación y normatividad .....	74
2.1.7. Periodo de 2007 a 2015: Guerra contra el narco .....	81



2.1.8. Procuraduría General de la República.....	87
2.1.9. Cooperación o intromisión: apuntes sobre la presencia de agentes de Estados Unidos en México.....	88
2.2. Inteligencia militar.....	94
2.2.1. Estado Mayor Presidencial.....	95
2.2.2. Sección Segunda de la SEDENA.....	96

## CAPÍTULO TERCERO

### ANÁLISIS DEL SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2007-2015

1. Temas selectos de inteligencia.....	<b>99</b>
1.1. Inteligencia en el segundo sexenio panista (2006-2012).....	100
1.2. Sobre el narcotráfico.....	103
1.3. El papel de la confianza.....	104
1.4. ¿Qué tipo de inteligencia requiere México?.....	108
1.5. Recursos de inteligencia.....	112
2. Escenarios a corto plazo.....	117
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>121</b>

<b>FUENTES.....</b>	<b>125</b>
1. Libros:.....	125
2. Capítulos de libros:.....	127
3. Artículos de revistas:.....	128
4. Artículos de enciclopedias:.....	128
5. Ponencias.....	128
6. Leyes y reglamentos:.....	129
7. Otros documentos oficiales:.....	129
8. Artículos de periódico:.....	130
9. Sitios web:.....	134

## Introducción

En fechas recientes, a través de los medios nos hemos vuelto asistentes al teatro macabro de las guerras intestinas del crimen organizado por el control de territorios para la venta y trasiego de estupefacientes, además del combate que las fuerzas de seguridad del Estado mexicano libran en su contra. El resultado es una estela de muerte, destrucción, desplazamientos y violencia continua.

Esto se asemeja a un estado de naturaleza hobbesiano donde impera la ley del más fuerte. Ciertamente que no lo puede ser, porque el territorio se encuentra bajo las leyes y soberanía del Estado mexicano. Sin embargo, cuando este Estado deja de cumplir o falla en el cometido de sus funciones básicas se puede hablar de un Estado fallido porque las instituciones no funcionan.

Podríamos hablar de “municipios fallidos” o “territorios donde se encuentra ausente la autoridad estatal”, de modo que, los contratos entre individuos tienen mayor peso que un contrato social roto y amenazado constantemente por la violencia. El peligro real es la involución del individuo-ciudadano en el esclavo hobbesiano que pide protección a cambio de libertad.<sup>1</sup>

¿Cómo se llegó a tal situación de subyugación? Bien puede ser que, desde su conformación, el Estado mexicano absorbió en su conglomerado de fuerzas a poderes fácticos que evolucionaron hasta ser capaces de desafiar su autoridad económica, política o social (fuerzas monopólicas, fuerzas armadas, fuerzas contraculturales, etcétera). Dichas fuerzas se ubicaron en la configuración de las dos principales estructuras políticas postrevolucionarias:

- El presidente: capaz de poner orden entre los cabecillas político-militares, léase gobernadores y caudillos, particularmente los del Norte, donde se ubicaron las primeras redes de la delincuencia organizada.
- El partido: ordenamiento social, político y militar, donde se dirimía la política en sí; quienes tenían influencia directa o indirecta en la toma de decisiones podían asegurar el desarrollo de sus negocios al contar con la aprobación de políticos en los tres niveles de gobierno.

Tales fuerzas no confrontaron al poder estatal en su momento, porque el poder de quienes lo organizaron era abrumador; inclusive, les convenía plegarse a la nueva estructura estatal para sobrevivir y acrecentar su poder. Sin embargo, ningún poder es eterno y el Estado mexicano postrevolucionario comenzó a mostrar los límites de su modelo en la década de los 70's. Durante este tiempo, el crimen

---

<sup>1</sup> Norberto Bobbio, *Estado gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 8ª reimp., 2001, p. 30.

organizado en su modalidad de redes<sup>2</sup>, creció gracias a la existencia de redes de corrupción en los tres niveles de gobierno y en las fuerzas del orden y la seguridad. La red de corrupción fue vertical y horizontal: vertical, en tanto que permeó en los tres niveles de gobierno; y horizontal, en tanto que tuvo una gran base social-popular y económica que se reprodujo en distintos estados del norte del país.

Casi se toma como un hecho que el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, a manos del narcotraficante Rafael Caro Quintero fue el detonador de la política persecutoria hacia el narcotráfico, la conformación del sistema de inteligencia contemporáneo y el inicio de la guerra entre el Estado y la delincuencia organizada. En otras palabras: la ruptura del perverso modelo de convivencia entre el Estado y la delincuencia organizada en su modalidad de narcotráfico.

Dicha ruptura se caracterizó por la pérdida gradual de seguridad que miembros de las fuerzas de seguridad del Estado daban a los narcotraficantes. De modo que, éstos tuvieron que organizar sus propios cuerpos de seguridad que les garantizaran el “tránsito libre” de sus mercancías a la frontera de manera discreta.

Otra consecuencia de dicha ruptura fue la lucha entre las organizaciones delictivas por tomar el control o establecer el orden entre los “competidores” de este lucrativo negocio. Sin embargo, su condición ilegal e ilícita, los condujo a un escenario de violencia a gran escala, propio de quienes actúan al margen de la ley.<sup>3</sup>

Esto explica la existencia de guerras intestinas, no así la cruenta violencia contra las fuerzas de seguridad del Estado mexicano. Una hipótesis sería que, al verse confrontados por sus contrapartes criminales, los narcotraficantes recurrieron a otros modos de generar ingresos para continuar con sus operaciones: el secuestro, la extorsión, la venta de armas y la venta de seguridad. Dichas acciones los confrontaron aún más con el Estado, no sólo por la comisión de delitos, sino porque, al menos, la extorsión y la venta de seguridad atentan contra dos funciones elementales de las instituciones estatales: el cobro de impuestos y la seguridad pública. En pocas palabras: los narcotraficantes erigieron su propio monopolio del uso de la violencia, totalmente ilegítima, frente al Estado de Derecho mexicano.

¿La respuesta tardó en llegar? En 1985 comenzó la reconfiguración del sistema nacional de inteligencia cuyos pasos decisivos fueron: la creación del Centro de

---

<sup>2</sup> Guillermo Valdés, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, pp. 42-44.

<sup>3</sup> Valdés, *op. cit.*, p. 56.

Investigación y Seguridad Nacional (1989), como cabeza de la inteligencia nacional; la creación del Consejo de Seguridad Nacional (1991), como órgano colectivo de discusión y de decisión vertical; la Ley de Seguridad Nacional (2005); y el Sistema Nacional de Inteligencia (2014). La respuesta ha tomado 30 años en construirse.

Visto lo anterior destacan tres puntos:

1. El Estado mexicano contemporáneo, en su conformación postrevolucionaria, absorbió a poderes fácticos que crecieron bajo su cobijo y, una vez vistos los límites del régimen en los años setenta, confrontaron al Estado mexicano.
2. Sucesivos gobiernos mexicanos han fallado en la procuración de seguridad y libertad. La violencia entre las organizaciones delincuenciales y el peligro que representan para la sociedad, la conducen a una situación de riesgo total, donde el individuo se encuentra desprotegido frente a una amenaza que parece superar la capacidad del Estado para ofrecerle garantías.
3. Para contrarrestar esta situación, el Estado emprendió, por una parte, la entrada de las fuerzas de seguridad al combate de las organizaciones delincuenciales; y por otra, el fortalecimiento de su sistema de inteligencia. Hay factores en contra como los aspectos culturales y una pobreza creciente.

Descuidar la seguridad de la población y permitir el ascenso de la delincuencia organizada obligan hoy a emplear a fondo la capacidad de las fuerzas de seguridad para proteger a la población y a las instituciones del Estado.

Esto obliga a revisar tres conceptos básicos: seguridad nacional, delincuencia organizada e inteligencia.



## Capítulo Primero

### Marco teórico-conceptual

#### 1. Seguridad nacional

Para explorar la viabilidad del Sistema Nacional de Inteligencia es preciso delimitar el ámbito al que corresponde dicha instancia. Se le considera propia de la seguridad nacional al ubicarse en la fusión y producción de elementos estratégicos para atender a los riesgos y amenazas de la Nación en su conjunto. Este apartado expone a qué obedece esta visión.

##### 1.1. Sobre el concepto de seguridad nacional

Etimológicamente la voz *seguridad* implica que algo o alguien se encuentre *seguro*, esto es, libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.<sup>4</sup> De acuerdo con el almirante Mario Santos, la seguridad en sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a valores; en sentido subjetivo, trata de la ausencia de temor de que tales valores sean atacados: comporta una condición física y un estado mental.<sup>5</sup>

Alejandro Chanona precisa que la palabra *seguridad* implica estar libre de amenazas. Para efectos de una nación, tiene una parte objetiva relacionada con el número y tipo de amenazas enfrentadas y los mecanismos de protección con que se cuentan; y una parte subjetiva relativa a la percepción sobre los niveles de seguridad y las amenazas que se enfrentan.<sup>6</sup>

Además, la seguridad puede ser vista como una condición absoluta (presencia o ausencia de seguridad o amenazas) o relativa (distintos niveles de seguridad y protección acordes a diferentes tipos de amenazas). Otros la han relacionado con el resguardo de los principios y valores del Estado y las sociedades.<sup>7</sup>

La voz compuesta “seguridad nacional” es una herencia de los conceptos de soberanía, seguridad y defensa del siglo XIX cuando las guerras napoleónicas

---

<sup>4</sup> “seguridad”, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Real Academia Española, 22ª edición, 2012. La voz *seguridad* proviene del latín *securitas*, *securitatis* y tiene tres acepciones: cualidad de seguro, certeza o fianza u obligación de indemnidad a favor de alguien, regularmente en materia de interés. La voz *seguro* proviene del latín *secūrus* y tiene varias acepciones, la primera de ellas señala: “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”.

<sup>5</sup> Mario Santos, *El modelo general de administración estratégica de la seguridad nacional multidimensional*, Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR)-Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), p. 248.

<sup>6</sup> Alejandro Chanona, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2010, pp. 12-13.

<sup>7</sup> *Ibid*, p. 13.

despertaron sentimientos nacionales encontrados entre el pueblo francés, inglés, prusiano, etcétera<sup>8</sup>; sin olvidar que el general Morelos en México tituló un ideario como los “sentimientos de la nación”. Sin embargo, la voz adquiere su fuerza definitiva con la publicación en Estados Unidos del Acta de Seguridad Nacional (1947) con el fin de proteger a su nación de la “amenaza comunista” encabezada por la ex URSS durante el marco de la Guerra Fría.

En este sentido, Ana María Salazar comenta que el término de seguridad nacional resulta confuso y controversial por el uso que se le dio durante la Guerra Fría, cuando sus estrategias se utilizaban para apoyar a los gobiernos militares de América Latina y para permitir la injerencia extranjera en asuntos internos. El concepto “recuerda la época en que por *defender* al Estado, había que reprimir al pueblo”.<sup>9</sup>

Esto ha dificultado el debate abierto sobre este concepto, por tratarse de un *tabú* en la política y la academia mexicana, bajo la creencia de que solo las fuerzas armadas deben hacerse cargo de la seguridad nacional. Por el contrario, el almirante Mario Santos comenta que la *seguridad nacional* está relacionada con las condiciones que surgen de la vida diaria (alimento, hogar, empleo, salud y seguridad pública, entre otros) no solo con relaciones externas y fuerza militar. Exige la ausencia de amenazas al territorio y los valores y la ausencia de miedo de que éstos sean atacados. Se sigue que, el gobierno debe crear las condiciones políticas nacionales e internacionales que favorezcan la protección de los valores nacionales vitales.<sup>10</sup>

Dichos valores nacionales se plantean como los principios que defiende la Constitución y se expresan en los objetivos a alcanzar en los planes nacionales de desarrollo de corte sexenal. De modo que la seguridad nacional debe ser un instrumento al servicio del desarrollo nacional.

Lo anterior coincide con lo que apunta el general Juan Tovía: cuando se aplica a niveles de gobierno, la seguridad incrementa su importancia y complejidad, requiere de una planeación detallada y una coordinación que asegure la participación de todos sus integrantes. Resulta vital para alcanzar los intereses

---

<sup>8</sup> Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 14-15.

<sup>9</sup> Ana María Salazar, *Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias*, México, Aguilar, 2002, pp. 81-82, Destaca que para muchos mexicanos el concepto de seguridad está relacionado con el problema de la inseguridad desbordada del país.

<sup>10</sup> Santos, *op. cit.*, p. 116.

nacionales y preservar la existencia de la nación: sin seguridad nacional, no hay desarrollo nacional.<sup>11</sup>

## 1.2. El debate global sobre el concepto de seguridad

El debate durante la segunda mitad del siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI, se caracteriza por el paso de un concepto de seguridad basado en el eje político-militar, cuya amenaza principal es el conflicto interestatal, a un concepto multidimensional identificado por amenazas de tipo económico, político, social, ambiental, demográfico y cibernético. Los orígenes de dichas amenazas pueden ser actores no-estatales ni ubicados en un solo lugar, como el caso de la delincuencia organizada transnacional.<sup>12</sup>

La visión tradicional de la seguridad reside en una dialéctica indisoluble entre el Estado y la seguridad. Se trata de un enfoque político-militar abocado a la viabilidad y supervivencia del Estado. Dicha concepción prevaleció durante la Guerra Fría, cuya agenda se caracterizó por la posibilidad latente de una conflagración nuclear, alimentada por una carrera armamentista.<sup>13</sup>

En la década de los setentas y ochentas el sistema internacional puso su atención en nuevas formas de conflicto y problemáticas ambientales, sociales, políticas y económicas que representaban nuevos desafíos: En 1980, la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo sostuvo que las crisis humanitarias resultarían de las disparidades económicas entre las sociedades desarrolladas del Norte y los tercermundistas del Sur. En 1982, la Comisión Independiente sobre asuntos de Desarme y Seguridad destacó la importancia del desarme y la conversión de tecnología militar para uso civil; y promovió una “política de seguridad común” entre Este y Oeste y la creación de zonas libres de armas nucleares. En 1987, la Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo se enfocó en la interdependencia entre la seguridad económica y la seguridad medioambiental, y abordó el concepto de desarrollo sustentable. También en 1987, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarme y Desarrollo adoptó un enfoque multidimensional al afirmar que la seguridad no

---

<sup>11</sup> Juan Tovía, “Diferentes aproximaciones teóricas a la defensa y a la seguridad nacional de México”, en: SEMAR, *La seguridad nacional integral de México: diagnósticos y propuestas*, CESNAV, 2013, p. 25.

<sup>12</sup> Véase: Alejandro Chanona, *op. cit.*, pp. 25-30; Ana María Salazar, *op. cit.*, pp. 82-85; y José Luis Chávez García, “La seguridad nacional en México (2006-2012): Bases teórico metodológicas para su interpretación”, Ponencia presentada en el *Congreso REDIPAL Virtual VI*, México, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, marzo de 2013, pp. 12-13. Chanona identifica tres teorías sobre las que descansan diferentes conceptos de seguridad nacional: el realismo (anarquía interestatal), el liberalismo (moderación interinstitucional) y el constructivismo (comunidades de seguridad). Chávez agrega un enfoque que busca reformar el sector de la seguridad. En el mismo sentido, Salazar distingue cuatro modelos doctrinarios: Estados Unidos y Europa (belicismo, alcance global), Centroamérica (seguridad democrática), México (autonomía estatal, no intervención) y Canadá (desarrollo económico y seguridad humana).

<sup>13</sup> Chanona, *op. cit.*, pp. 13-14.



implica sólo aspectos militares, sino también económicos, sociales, medioambientales, humanitarios y de derechos humanos.<sup>14</sup>

La década de los ochentas fue testigo del paso de un concepto de seguridad restringida a uno multidimensional: a) Richard Ullman señaló que la seguridad nacional era amenazada por las consecuencias de eventos que rápidamente degradaban la calidad de vida del Estado, reduciendo significativamente la gama de elección política; b) la Escuela de Copenhague incluyó en sus estudios las amenazas transnacionales, entre ellas, el crimen organizado; c) el debate entre “tradicionalistas” y “ampliacionistas” se polarizó dada la inclusión de nuevas categorías al concepto de seguridad.<sup>15</sup>

El fin de la Guerra Fría acompañado del avance del proceso de globalización produjeron cambios en la naturaleza de los conflictos mundiales (de la confrontación militar a la competencia económica), en la percepción de las amenazas (del Este-Oeste a la lucha contra el crimen organizado transnacional) y en las formas de participación de los países en los asuntos internacionales.<sup>16</sup>

Las agendas de seguridad reconocieron a las “nuevas amenazas”, y por ende, un concepto de *seguridad multidimensional*. De acuerdo con Barry Buzan, desde esta perspectiva, la seguridad está relacionada “con las condiciones de existencia del Estado y la sociedad e incluye su capacidad de mantener su identidad independiente, su integridad y funcionalidad contra fuerzas que sean vistas como hostiles”. Dichas condiciones abarcan aspectos: militares, políticos, económicos, ambientales y sociales.<sup>17</sup>

En un informe presentado al secretario general de las Naciones Unidas en diciembre de 2004, las amenazas a la seguridad internacional son definidas como: “cualquier suceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional”, e identifica seis grupos de amenazas: económicas y

---

<sup>14</sup> Chanona, *op. cit.*, pp. 14-15. El autor cita cuatro documentos: *North-South. A Program for Survival. The Report of the Independent Commission on International Development Issues*, Londres, Pan World Affaires, 1980. *Common Security. A Programme for Disarmament, The Report of Independent Commission on Disarmament and Security Issues*, Londres, Pan World Affaires, 1982. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Nueva York, Asamblea General de Naciones Unidas, 4 de agosto de 1987. *Final Document. International Conference on the Relationship between Disarmament and Development*, Nueva York, 11 de septiembre de 1987.

<sup>15</sup> Chanona, *op. cit.*, pp. 15-16.

<sup>16</sup> *Ibid*, p. 17.

<sup>17</sup> Barry Buzan, “New Patterns of Global Security”, *International Affairs*, núm. 3, vol. 67, 1990, p. 432, y Chanona, pp. 17-18.

sociales, conflictos entre Estados, conflictos internos, armas nucleares, terrorismo y delincuencia organizada trasnacional.<sup>18</sup>

Además de las amenazas tradicionales, ahora también provienen de actores no estatales y de carácter trasnacional, y se encuentran relacionadas con problemas de desarrollo de las naciones, tales como la pobreza extrema y la exclusión social, los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades; el deterioro del medio ambiente y la trata de personas.<sup>19</sup>

Del mismo modo, se incorporan nuevos actores y sujetos en los temas de seguridad nacional, fuera de la órbita del Estado como la delincuencia organizada trasnacional, así como las organizaciones internacionales y los procesos de integración regional. El ejemplo más claro es el concepto de *seguridad humana* que pone el acento en el individuo y la sociedad como sujetos de la seguridad nacional e internacional.<sup>20</sup>

### **1.3. El debate mexicano sobre el concepto de seguridad**

El general Juan Tovía comenta que, la ciudadanía en general toma como sinónimos las expresiones seguridad y defensa. Sin embargo, aclara que la primera hace referencia a la condición de estar libre de todo daño, peligro o riesgo; mientras que la segunda implica la necesidad de protección frente a una amenaza determinada.<sup>21</sup>

En un sentido similar, Javier Oliva aclara las diferencias entre seguridad nacional y seguridad interna. Comenta que, por lo que atañe a la evolución de la problemática del Estado y nación mexicanos, la seguridad interior era un aspecto vital a conservar para garantizar la unidad geográfica y cultural. Hoy en día, la seguridad nacional se sostiene en el funcionamiento adecuado de la seguridad interior. La relación se establece a partir de la respuesta anticipada o reactiva a los antagonismos, lo cual requiere una adecuada cohesión social.<sup>22</sup>

Es pertinente agregar aquí la exposición sintética que Salazar hace de las diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública. Esto será una clave al momento de evaluar el tipo de amenaza que representa la delincuencia organizada.

---

<sup>18</sup> Chanona, *op. cit.*, p. 19, y Naciones Unidas, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, 2004, p. 12.

<sup>19</sup> Chanona, *op. cit.*, p. 20.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 20-21. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1993; Informe de Desarrollo Humano, 1994.

<sup>21</sup> Tovía, *op. cit.*, p. 31.

<sup>22</sup> Javier Oliva, "La seguridad interior en la política de defensa nacional del Estado mexicano" en: *La seguridad nacional...*, pp. 58-60.

Seguridad nacional	Seguridad pública
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener la unidad del Estado</li> <li>• Defender la soberanía nacional</li> <li>• Defender el territorio</li> <li>• Velar por el desarrollo económico, social y político equitativo</li> <li>• Garantizar la convivencia pacífica y el orden público</li> <li>• Garantizar la paz social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener la unidad de la sociedad</li> <li>• Defender la propiedad privada y la integridad física de los ciudadanos mediante mecanismos de control penal</li> <li>• Es obligación del Estado proteger a la ciudadanía mediante mecanismos de prevención del delito y procuración de justicia</li> <li>• Garantizar la convivencia pacífica y el orden público</li> </ul>

Fuente.<sup>23</sup>

Para el general Gerardo Vega la seguridad nacional debe interpretarse como “una condición paralela, indispensable para garantizar el desarrollo de un país”<sup>24</sup>. Esto es, seguridad y desarrollo se ubican como los dos extremos de una balanza: el Estado debe guardar el equilibrio entre un Plan de Desarrollo y un Plan de Seguridad que conduzcan al *desarrollo* de la nación y a *asegurar* el alcance de este plan. Ambos deben comprender aspectos políticos, sociales, económicos, militares, educativos y demográficos.<sup>25</sup>

En la opinión del general Tovía, una concepción moderna sobre la seguridad nacional debe incluir a todos los aparatos de seguridad del Estado, capaces de concebir una tarea de homologación e integración entre los mandos civiles y militares que permitan adelantarse a las amenazas y tomar las decisiones ejecutivas importantes, contando también con la participación del congreso y de la sociedad.<sup>26</sup>

Para Manuel Villa, el análisis del concepto de seguridad nacional incluye tres elementos básicos: a) la doctrina, que consiste en una postura nacional basada en principios que descansan en los valores nacionales fundamentales; b) la política, un conjunto de propósitos y acciones específicas que pueden subordinarse a una doctrina explícita de seguridad nacional o a principios nacionales distintos de la

<sup>23</sup> Ana María Salazar, *op. cit.*, p. 62.

<sup>24</sup> Gerardo C. R. Vega G., *Seguridad nacional: concepto, organización, método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2000, pp. 2-5. Dicha condición debe ajustarse a varios prerrequisitos:

a) Subordinarse a la política nacional de un Estado moderno, a los objetivos e intereses perfilados por la historia, tradiciones y aspiraciones de un conglomerado social asentado en un territorio.

b) Debe ser considerada como una condición para garantizar el desarrollo del Estado; por tanto, de igual valor y dimensión que el desarrollo nacional. Sin desarrollo no habrá seguridad, sin seguridad no se tiene desarrollo.

c) Es una herramienta al servicio de la sociedad en general y al gobierno en particular.

d) Compete a todas las instancias del Estado. Su formulación es plural y debe atender a toda perturbación que interfiera en el desarrollo del Estado.

<sup>25</sup> Vega, *op. cit.*, p.77.

<sup>26</sup> Tovía, *op. cit.*, p. 29.

seguridad; c) dependencias operativas, las cuales pueden funcionar sin una doctrina o política correspondiente.<sup>27</sup>

Las opiniones de Vega, Tovía y Villa encuentran eco en el *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*. Si bien no pueden considerarse como puntos agotados el esfuerzo está, por lo menos, planteado con objetivos y metas a alcanzar de manera anual.

En términos doctrinarios, Benítez señala que México preserva los conceptos tradicionales de soberanía y defensa desprendidos de su doctrina de política exterior; de modo que, rechaza el planteamiento que sostiene que la seguridad de los países debe abandonar los conceptos autosustentados de defensa y seguridad. Esta diferencia doctrinal es notoria con Estados Unidos (extraterritorialidad del sistema legal y de defensa en caso de ataque) y Canadá (esquema multinacional de cooperación para la defensa).<sup>28</sup>

Por el cambio también se pronuncian el vicealmirante Ángel Sarmiento, el general Tovía y José Medina: los conceptos de seguridad nacional y seguridad del Estado deben cambiar y adaptarse al contexto internacional vigente, sin que ello suponga violar los principios de doctrina exterior. No se trata de renunciar a la soberanía, sino de valerse del hecho de que los objetivos e intereses mexicanos pueden coincidir con los de otros países, lo que abre la puerta a la cooperación internacional en materia de defensa y seguridad.<sup>29</sup>

De regreso al concepto de seguridad nacional vigente en nuestra legislación, el artículo tercero de la Ley de Seguridad Nacional señala lo siguiente:

...por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que conlleven a:

-La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

-La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;

---

<sup>27</sup> Manuel Villa, “Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la guerra fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional” en: Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997, p. 117.

<sup>28</sup> Raúl Benítez, “México: seguridad pública y nacional. Desafíos militares” en: *La seguridad nacional...*, pp. 99-100.

<sup>29</sup> Véase: Ángel Sarmiento, “La seguridad nacional de México: una visión integral frente al siglo XXI”, Tovía, *op. cit.*, pp. 6-7 y 19; y José Medina, “Nuevos fenómenos transnacionales que influyen en la seguridad nacional de México”, en: *La seguridad nacional...*, pp. 219-224.

-El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señalan en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

-La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

-La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.<sup>30</sup>

Al respecto, el vicealmirante Sarmiento clarifica tres puntos clave de esta propuesta:

La *integridad* de los Estados deriva de un concepto del derecho internacional, el cual establece que la entidad estatal tiene el derecho inalienable e irrevocable de preservar sus fronteras y mantener un territorio claramente delimitado, exento de cualquier influencia o interferencia del exterior, observando siempre las normas internacionales que vinculan los Estados.<sup>31</sup>

La *estabilidad* alude al conjunto de condiciones contextuales internas y externas que permitan llevar a cabo libre y eficientemente las actividades del Estado y de sus ciudadanos, para promover el desarrollo y el bienestar nacional. Seguridad: pública, sanitaria, económica, humana, medioambiental, alimenticia, etcétera.<sup>32</sup>

La *permanencia* del Estado implica que es prioritaria la búsqueda y consolidación de nuevos intereses estratégicos que fortalezcan a la nación y le permitan asegurar su permanencia en un sistema internacional en constante transformación.<sup>33</sup>

El debate sobre el concepto de seguridad nacional en México sigue abierto y vigente, más porque las circunstancias obligan a elaborar un modelo que comprenda la doctrina, las políticas y las dependencias operativas para salvaguardar al país de sus amenazas actuales y prevenir los riesgos en puerta.

---

<sup>30</sup> “Artículo 3º”, en: “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, núm. 21, tomo 616, Primera Sección, 31 de enero de 2005, p. 2.

<sup>31</sup> Sarmiento, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>32</sup> *Ibid*, p. 5.

<sup>33</sup> *Idem*.

#### 1.4. La relevancia de la seguridad nacional

La política de seguridad nacional del estado mexicano se encuentra contenida en los objetivos generales y específicos del *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018* alineados a las estrategias, objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018:<sup>34</sup>

- Consolidar el Sistema de Seguridad Nacional mediante el desarrollo y articulación permanente de los sistemas y procesos de los que dispone el Estado mexicano para asegurar la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional.
  - 1.1. Desarrollar e implementar los fundamentos normativos y operativos que dan sustento al funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional.
  - 1.2. Articular las inteligencias especializadas del Estado mexicano mediante el establecimiento y operación del Sistema Nacional de Inteligencia.
  - 1.3. Desarrollar y divulgar la Cultura de Seguridad Nacional del Estado mexicano, para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema.
- Asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano adopte una perspectiva multidimensional mediante la coordinación de las autoridades e instituciones competentes, para favorecer la consecución de los objetivos e intereses nacionales.
  - 2.1. Definir anualmente una Agenda Nacional de Riesgos con carácter multidimensional para promover la atención integral de los temas de Seguridad Nacional.
  - 2.2. Fortalecer la capacidad de respuesta de las Fuerzas Federales para contribuir tanto al mantenimiento de la Seguridad Interior como a las tareas de Defensa Exterior de la Federación.
  - 2.3. Contribuir al mantenimiento de un entorno internacional estable que favorezca los intereses y objetivos nacionales del Estado mexicano.

---

<sup>34</sup> Presidencia de la República, “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018: Una política multidimensional para México en el siglo XXI”, *Diario Oficial de la Federación*, núm. 24, tomo 727, Primera Sección, 30 de abril de 2014, p. 7. El *Programa* tiene como fundamento al *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, en especial, el objetivo de alcanzar un “México en Paz”. Plantea que la política de seguridad nacional debe establecer un vínculo entre la seguridad, la defensa y el desarrollo en tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental.

*Encuadre de los objetivos del Programa en el PND*

Meta nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivos Específicos del PSN 2014-2018
México en paz	1.2 Garantizar la Seguridad Nacional	1.2.1 Preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano	<p>1.1. Desarrollar e implementar los fundamentos normativos y operativos que dan sustento al funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional.</p> <p>1.3. Desarrollar y divulgar la Cultura de Seguridad Nacional del Estado mexicano, para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema.</p> <p>2.3. Contribuir al mantenimiento de un entorno internacional estable que favorezca los intereses y objetivos nacionales del Estado mexicano.</p>
		1.2.3 Fortalecer la inteligencia del Estado mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la seguridad nacional	<p>1.2. Articular las inteligencias especializadas del Estado mexicano mediante el establecimiento y operación del Sistema Nacional de Inteligencia.</p> <p>2.1. Definir anualmente una Agenda Nacional de Riesgos con carácter multidimensional para promover la atención integral de los temas de Seguridad Nacional.</p>
		1.2.2 Preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación	2.2. Fortalecer la capacidad de respuesta de las Fuerzas Federales para contribuir tanto al mantenimiento de la Seguridad Interior como a las tareas de Defensa Exterior de la Federación.
		1.2.4 Fortalecer las capacidades de respuesta operativa de las Fuerzas Armadas	
		1.2.5 Modernizar los procesos, sistemas y la infraestructura institucional de las Fuerzas Armadas	

Fuente:<sup>35</sup>

<sup>35</sup> *Ibid*, p. 7.

En párrafos anteriores se hizo mención de la agenda de seguridad. Ésta es identificada como la Agenda Nacional de Riesgos que elabora el CISEN. Se trata de un producto de inteligencia estratégica, de carácter prospectivo “que identifica riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos”. Su objetivo es orientar las labores de inteligencia, las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de seguridad nacional para dar continuidad al proyecto de nación en el corto, mediano y largo plazo.<sup>36</sup>

Dicha agenda desarrollada por el Gobierno Federal se articula a partir de los elementos señalados en el *Programa*:

- a. El proyecto de nación definido en nuestra Constitución Política y la visión del Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Nacional, expresada en el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018.
- b. Los intereses y objetivos nacionales tutelados por la Ley de Seguridad Nacional (LSN) y la Agenda Nacional de Riesgos (ANR).
- c. La evaluación del entorno estratégico nacional en sus dimensiones externa e interna, de la cual deriva la identificación de los retos y los antagonismos que deben ser atendidos por la política de Seguridad Nacional en una perspectiva de mediano y largo plazos.<sup>37</sup>

El enfoque de seguridad nacional que orientará todo el *Programa* es el siguiente:

Promover la seguridad del Estado mexicano por medio de una política multidimensional que anticipe aquellas tendencias internas y externas que pueden poner en riesgo nuestro proyecto de nación, salvaguardando así la libertad, los derechos humanos y la seguridad de nuestros ciudadanos<sup>38</sup>

Tal como el mismo *Programa* lo destaca, es un enfoque que trasciende el concepto clásico de Seguridad Nacional, el cual privilegia las amenazas de corte político-militar. Adopta un enfoque multidimensional que contempla las áreas: económica, alimentaria, tecnológica, ambiental, social y humana.<sup>39</sup>

Para hacer efectivo dicho enfoque el Programa destaca la necesidad de: 1) consolidar el sistema de seguridad nacional, 2) construir un nuevo sistema de inteligencia y 3) desarrollar una cultura de seguridad nacional.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> “Agenda Nacional de Riesgos”, Página web del CISEN.

<sup>37</sup> Presidencia de la República, *op. cit.* p. 9.

<sup>38</sup> *Ibid*, p. 9.

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> *Idem*.





Fuente:<sup>41</sup>

La operación del Sistema de Seguridad Nacional se orienta por tres instrumentos de política pública: el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos. Esta última es un documento de carácter estratégico y prospectivo que identifica los fenómenos que pueden vulnerar los intereses y objetivos nacionales; es elaborado anualmente por el CISEN.<sup>42</sup>

El escenario de seguridad interior planteado por el Programa destaca estos puntos:<sup>43</sup>

-Al momento de la inserción de México en la economía global, también se expandieron las actividades ilícitas de la delincuencia organizada transnacional.

-Las transformaciones tecnológicas en transporte e información incrementaron las capacidades operativas y logísticas de la delincuencia.

-El crimen organizado penetró con facilidad dada la existencia de instituciones de seguridad pública poco estructuradas y profesionalizadas, lo que eventualmente rebasó la capacidad de las autoridades locales.

Esta dinámica trascendió la esfera de la seguridad pública hacia el ámbito de la seguridad interior. Además, reconoce la existencia de factores de riesgo que inciden en la violencia y la delincuencia. Señala que: “la falta de oportunidades laborales y la desocupación se han convertido en factores precursores de la

<sup>41</sup> *Ibid*, p. 10.

<sup>42</sup> *Ibid*, p. 12.

<sup>43</sup> *Ibid*, p. 19.

violencia”, y al mismo nivel coloca a la “desconfianza ciudadana que impide la solución pacífica de los conflictos entre comunidades y vecinos”. Destaca también el deterioro de los espacios públicos de convivencia y la baja confianza en las autoridades.<sup>44</sup>

Dichos factores apoyan la tesis planteada en este trabajo: además de una espiral de violencia asociada al combate de la delincuencia organizada, existen variables intervinientes como la pobreza y una extendida cultura de la violencia. Por lo que concierne a los retos, nos concentraremos en el planteado al inicio de esta exposición: la delincuencia organizada transnacional.

## **2. Delincuencia organizada**

Una vez delimitado el ámbito de competencia del Sistema Nacional de Inteligencia es preciso definir cuál es su objetivo, hacia dónde se dirige, qué problemas va a resolver. La delincuencia organizada se convirtió, a lo largo de varios años, en un desafío que rebasó gradualmente a la esfera de la seguridad pública y alcanzó tintes de seguridad nacional. Este apartado explora las causas de esta crisis de manera sintética.

### **2.1. Sobre el concepto de delincuencia organizada**

Vélez sostiene que la dificultad de definir el concepto de delincuencia organizada estriba en que se le ha estudiado desde la perspectiva criminológica que tiene como punto central al delito.<sup>45</sup> Dos definiciones abren el campo para que este concepto sea abordado desde una perspectiva diferente.

La ONU define a un “grupo delictivo organizado” como:<sup>46</sup>

Un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

La ley mexicana lo define así: “Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o

---

<sup>44</sup> *Ibid*, p. 20.

<sup>45</sup> Luis Andrés Vélez, “La lucha contra el crimen organizado como dilema para el Estado de Derecho: aproximación a una alternativa”, *Revista Jurídica*, Colombia, núm. 5, vol. 2, p, 91.

<sup>46</sup> Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, Nueva York, Oficina contra la Droga y el Delito, 2004, p. 5. Añade que, por “grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.

unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada” y menciona: terrorismo, delitos contra la salud, falsificación o alteración de moneda, robo de hidrocarburos, operaciones con recursos de procedencia ilícita, acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, corrupción de menores, lenocinio, robo de vehículos, trata de personas y secuestro.<sup>47</sup>

Como una alternativa, es preciso recurrir a Stanley Pimentel quien examina las asociaciones entre la política mexicana y la delincuencia organizada entre los años sesenta y noventa del siglo XX y sostiene que la autoridad política controló y manejó a la delincuencia organizada. Más aún, acusa que el PRI empleó a sus fuerzas de control social (fuerzas armadas, policía y agencias de seguridad interna) para controlar, cobrar impuestos y extorsionar a los elementos de las organizaciones delictivas. Los delincuentes debían pagar y obedecer a las autoridades, de lo contrario, serían liquidados o encarcelados.<sup>48</sup>

Esta postura representa una clara afrenta a un pasado que no ha sido aclarado del todo. Sin embargo, dadas las circunstancias actuales de violencia, es tarea de los analistas el deslindar las responsabilidades que en el pasado tuvieron quienes se encontraban al frente de los organismos de seguridad. Esta tesis sostiene que, en efecto, las instituciones del Estado mexicano prohijaron de manera inconsciente o deliberada a las organizaciones de la delincuencia organizada que hoy en día son el azote del país.

De hecho, Pimentel no se queda en el señalamiento. Adelanta los trazos de una solución en la creación de élites de profesionales de aplicación de la ley que trabajen en conjunto con una organización nacional de inteligencia criminal. Su tarea sería terminar con la impunidad de los delincuentes al atraparlos, procesarlos y encarcelarlos, y así romper los nexos entre la política y la delincuencia.<sup>49</sup>

Pimentel destaca que durante el monopolio ejercido por el PRI en la política nacional, las instituciones no se profesionalizaron ni hubo una supervisión adecuada para erradicar a la corrupción del interior del sistema político y de gobierno.<sup>50</sup> Las consecuencias de tales omisiones son visibles en los problemas

---

<sup>47</sup> “Artículo 2º”, en: “Ley Federal contra la delincuencia organizada”, *Diario Oficial de la Federación*, núm. 5, tomo 518, Primera Sección, 7 de noviembre de 1996, p. 2.

<sup>48</sup> Stanley A. Pimentel, “Mexico’s Legacy of Corruption”, en: Roy Godson (ed.), *Menace to Society: Political-criminal Collaboration Around the World*, Estados Unidos, National Strategy Information Center, 2003, p. 175.

<sup>49</sup> *Ibid*, p. 176.

<sup>50</sup> *Ibid*, p. 179.

que vivimos hoy en día: esfuerzos de profesionalización de las instituciones entre un ambiente de desconfianza ciudadana.

Pimentel y Lupsha proponen dos modelos para el análisis de las organizaciones delictivas: el primero se denomina “etapa-evolución”, el segundo “elite-organización”.<sup>51</sup>

Etapa-evolución	Elite-organización*
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etapa predatoria: Bandas callejeras, bandas de motociclistas (etapa temprana) y bandas vietnamitas.</li> <li>• Etapa parasitaria: Delincuencia organizada italo-americana en general, organizaciones colombianas y grupos bosnios.</li> <li>• Etapa simbiótica: Delincuencia organizada italo-americana en el negocio de la recolección de basura, el mercado de pescado de Fulton, y la industria de la construcción en Nueva York; algunos sindicatos, la Yakuza japonesa, las triadas chinas en el sureste asiático y el cartel de Cali en el Valle del Cauca, Colombia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élites dominantes atrincheradas: Partidos políticos dominantes y sus aparatos político-económico, militar y de seguridad; la nomenclatura rusa, actores clave de algunos regímenes y algunas comunidades criminales.</li> <li>• Extorsión e impuestos: Grupos de la delincuencia organizada y traficantes de drogas a nivel nacional, trasnacional y regional.</li> <li>• Finanzas estables, desarrollo interno e inversión, financiamiento de campañas, y enriquecimiento personal</li> </ul>

\*En este modelo el sistema está controlado por operadores coludidos al máximo nivel. Se contempla a Myanmar, México, Pakistán y Rusia.

Fuente:<sup>52</sup>

Bajo estos modelos, el vicealmirante Carlos Ortega identifica puntos clave de las organizaciones de la delincuencia organizada:<sup>53</sup>

- Surgidas en la segunda década del siglo XX (100 años) y asentadas en zonas con “ventajas” geográficas (fronteras, montañas, zonas de cultivo).
- Dedicadas en origen al contrabando y siembra de drogas naturales.
- Basadas en modelos autoritarios y de control jerárquico.
- Construcción de un proceso generacional y de conocimiento reproducido entre familias.
- Hegemonía de dos grandes bloques basados en criterios regionales y marítimos: „Cártel del Pacífico” (Sinaloa) y „Cartel del Golfo” (Tamaulipas).

<sup>51</sup> *Ibid*, p. 194.

<sup>52</sup> *Idem*.

<sup>53</sup> Carlos Ortega, “El empleo de la inteligencia naval para la seguridad nacional”, en: SEMAR *Inteligencia estratégica: retos y oportunidades para México*, CESNAV, 2014, p. 7.

- Se considera una diversidad y tipología de grupos criminales que interactúan y generan combinaciones entre sí, identificando como las principales:
  - -Territoriales (Sinaloa, Golfo, Familia Michoacana, Arellano Félix y Juárez)
  - -Ideológicas (Caballeros Templarios)
  - -Violencia instrumental (Zetas y Beltrán Leyva)

Es evidente que cada uno de los grupos de la delincuencia organizada se encuentra en diferentes etapas y durante algunos años se les ha observado arriba o abajo en la escala propuesta. Por ejemplo, no es lo mismo el cártel de Guadalajara con Caro Quintero a la cabeza en 1985, que el cártel de Jalisco Nueva Generación, sin el mismo poder de alcanzar acuerdos políticos, pero con mejor armamento para confrontar al gobierno federal.

## **2.2. Breve recuento de la delincuencia organizada en su modalidad de narcotráfico**

De acuerdo con George Grayson era legal que los ejércitos de México y Estados Unidos fumaran marihuana durante la guerra intervención de 1845 a 1847.<sup>54</sup>

En 1906, luego del terremoto de San Francisco, muchos inmigrantes chinos cambiaron su residencia a Ciudad Juárez y comenzaron una producción casera de opio. Fueron desplazados del negocio en los años treinta del siglo XX por gente como Ignacia Jasso, Pablo González, Enrique Fernández y María Dolores Estévez, entre otros.<sup>55</sup>

En 1920 el gobierno mexicano prohibió el cultivo y venta de marihuana; en 1926 hizo lo mismo con la heroína. Sin embargo, los gobernantes del territorio de Baja California se enriquecían con los negocios de casinos, prostitución y venta de bebidas alcohólicas, cuyos clientes provenían de los Estados Unidos donde regía la *Prohibición* para dichos negocios.<sup>56</sup>

Con la llegada de la Segunda Guerra Mundial, México y Estados Unidos hicieron un pacto secreto para desarrollar la producción de amapola en la Sierra Maestra de Sinaloa, luego de que los japoneses tomaran el control de dicha industria en Asia. El objetivo era proveer de opio y morfina al ejército estadounidense en

---

<sup>54</sup> George W. Grayson, *Mexico: Narco-Violence and a Failed State?*, Nueva Jersey Transaction Publishers, 4ª imp., p. 19.

<sup>55</sup> Grayson, *op. cit.*, p. 23; Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*, Nueva York, Bloomsbury Press, 2011, p. 47, citado en: Valdés, *op. cit.*, pp. 54-55. En este sentido, Grillo comenta que la “expropiación” del negocio a los chinos fue una auténtica limpieza étnica, comparable a la que practicaron los alemanes contra los judíos por las mismas fechas.

<sup>56</sup> Grayson, *op. cit.*, p. 21-23.

batalla. También se incentivó el cultivo de mariguana ante la demanda de fibra de cáñamo para elaborar los uniformes.<sup>57</sup>

Guillermo Valdés señala que, de 1926 a 1940 los recursos que el Estado mexicano dedicaba a la aplicación de la ley en materia de estupefacientes eran muy escasos. Esto facilitó que los narcotraficantes corrompieran con facilidad a las autoridades y diversas instancias encargadas de su combate, y también que ellos mismos se insertaran en el negocio de las drogas.<sup>58</sup>

Valdés señala las cinco características del narcotráfico mexicano gestado durante la primera mitad del siglo XX: un negocio de rentabilidad elevada, estructuras criminales basadas en redes familiares y comunitarias con fuerte arraigo social, violencia y corrupción, estado de derecho poco prioritario y, relaciones asimétricas entre México y Estados Unidos.<sup>59</sup>

El fin de la guerra no significó el fin de la demanda de narcóticos y la producción continuó de manera clandestina. Grayson señala que los mafiosos Benjamin Siegel, Charles Luciano y Meyer Lansky tenían emisarios en México para asegurar con los políticos locales la producción de amapola en el noroeste del país.<sup>60</sup>

Durante los años cincuenta, Valdés señala varios cambios:<sup>61</sup>

- Se pasó de las empresas familiares a múltiples empresas criminales privadas, probablemente dirigidas por los gobernadores en turno de Sonora, Sinaloa, Baja California, Coahuila y Chihuahua.
- La producción de amapola permanecía dispersa, atomizada, lo que garantizaba la producción y evitaba la destrucción de los cultivos.
- Surgieron los laboratorios de procesamiento de la goma de opio para transformarla en heroína o morfina.
- La presencia de estadounidenses como compradores o financiadores lo cual indica que el mercado había crecido mucho.
- Surgió la venta de protección, como un impuesto a los campesinos que cobraban los policías estatales, así, quienes debían combatir tal negocio terminaban a su servicio, y el Estado perdía poco a poco el control creyendo que tenía el control.
- Surge también la cultura del narco como un fenómeno socialmente aceptado. En este contexto nació Joaquín Guzmán Loera en 1957.

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>58</sup> Valdés, *op. cit.*, p. 80.

<sup>59</sup> *Ibid.*, pp. 84-87.

<sup>60</sup> Grayson, *op. cit.*, p. 25.

<sup>61</sup> Valdés, *op. cit.*, pp. 98-103.

Durante los años sesenta Valdés apunta que surgieron tendencias monopólicas y oligopólicas en dicho mercado. Además, el gobierno federal se fortaleció frente a los gobiernos estatales, lo que explicaría la aparición de varios sinaloenses como Jorge Favela, Eduardo Fernández y Pedro Avilés Pérez, en lugar de los políticos locales. Estos fueron capaces de organizar la producción y comercialización de la droga al nivel de la demanda estadounidense. También sucedieron los primeros hechos violentos relevantes.<sup>62</sup>

Valdés destaca que la violencia es parte de la esencia de la delincuencia organizada, dado que es un mercado que se mueve “sin el Estado y en contra del Estado”; de modo que, quienes actúan fuera del marco legal “no pueden recurrir al Estado que provee la protección legal a los ciudadanos y empresas que sí operan legalmente”.<sup>63</sup>

Durante los años setenta entra en operaciones la Administración Federal Antidrogas (*Drug Enforcement Agency*, DEA) con la misión de combatir el trasiego internacional de estupefacientes, puesto que, entre 1970 y 1972, Estados Unidos se convirtió en el principal importador de heroína y mariguana en el mundo. Con el consentimiento del gobierno mexicano se autorizó la operación de sus agentes en el país.<sup>64</sup> Al finalizar esta década ya participaban en ese negocio Ernesto Carrillo Fonseca y Miguel Ángel Félix Gallardo. La organización de Sinaloa controlaba la costa del Pacífico desde Oaxaca hasta Baja California. Aparece el concepto de “plaza”.<sup>65</sup>

La presión estadounidense para reducir el flujo de narcóticos hacia su territorio hizo que el gobierno mexicano aplicara medidas que entorpecieron el negocio de las drogas. De acuerdo con Valdés, esto propició que se minara “la confiabilidad de los criminales en la palabra de los funcionarios del gobierno”. Su siguiente paso fue “revertir la debilidad que los obligaba a subordinarse ante el gobierno”. Sin embargo, el gobierno seguía sin prestarle importancia al Estado de derecho: ante la falta de salarios competitivos, los agentes de la PGR y la Policía Judicial Federal debían arrestar narcotraficantes y decomisar bienes de contrabando para subsistir, lo cual le abría las puertas a la corrupción económica e ideológica de las policías.<sup>66</sup>

Los años ochenta atestiguaron la fragmentación de las organizaciones criminales y la ruptura del pacto no escrito entre el narcotráfico y el gobierno. El detonante

---

<sup>62</sup> *Ibid*, pp. 113-119.

<sup>63</sup> *Ibid*, p. 56.

<sup>64</sup> J. Jesús Esquivel, *La DEA en México: Una historia oculta del narcotráfico contada por los agentes*, México, Grijalbo, 2013, pp. 19-22.

<sup>65</sup> Valdés, *op. cit.*, p. 121.

<sup>66</sup> *Ibid*, pp. 162-164.

fue la cocaína colombiana, la cual se convirtió en la principal fuente de ingresos del narcotráfico mexicano; más aún, financió su expansión, su capacidad corruptora y su capacidad de fuego.<sup>67</sup>

Sin embargo, el punto de inflexión en la historia del narcotráfico en México fue el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena luego del decomiso de más de diez toneladas de marihuana, valuada en ocho mil millones de dólares, en el rancho El Búfalo, Chihuahua. Sergio Aguayo comenta que este caso “rebasó el nivel de tolerancia” de Estados Unidos; Valdés lo califica como un “error garrafal”; Esquivel cita a un agente de la DEA: “Si teníamos poca confianza en las autoridades mexicanas, ese día simplemente se acabó”. Grayson destaca que: “el incidente reflejó la arrogancia de los capos de la droga y el grotesco fracaso de los corruptos funcionarios mexicanos para conducir una investigación justa”.<sup>68</sup>

El aparato policial del Estado, menciona Valdés, quería que las cosas volvieran a ser como antes y que la Policía Judicial Federal asumiera el control de un nuevo pacto entre los narcotraficantes y el gobierno. Pero la presión de Estados Unidos para atrapar a los responsables del asesinato de Camarena y detener el flujo de drogas de sur a norte encontró eco en la necesidad de dismantelar a la Dirección Federal de Seguridad, símbolo de corrupción y excesos.<sup>69</sup>

Luego de la detención de Miguel Ángel Félix Gallardo la organización de Sinaloa fue fragmentada en diversas plazas: Tecate para Guzmán Loera, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo para Rafael Aguilar Guajardo, San Luis Río Colorado para Héctor Palma Salazar, Nogales y Hermosillo para Emilio Quintero Payán, Tijuana para Jesús Labra, Sinaloa para Ismael Zambada y Baltazar Díaz Vera, y Mexicali para Rafael Chao.<sup>70</sup>

Los años noventa atestiguaron el ascenso y caída de Amado Carrillo y Joaquín Guzmán, sin embargo, este último escapó de prisión en los primeros meses del 2001. El cártel del Golfo con Osiel Cárdenas a la cabeza comenzó a reclutar un ejército privado que terminaría por concentrar el poder violento y la operación del narcotráfico, lo que convirtió a los Zetas en una amenaza para Estados Unidos, México y Centroamérica. La corrupción siguió ganando adeptos entre funcionarios de primer nivel de los gobiernos de Salinas y Zedillo.

El escenario de guerras intestinas entre los cárteles estaba listo. Sin embargo, la guerra desatada en su contra por parte del gobierno federal empleando para tales

---

<sup>67</sup> *Ibid*, p. 194.

<sup>68</sup> Sergio Aguayo, *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001, pp. 240-241; Valdés, *op. cit.*, pp. 197-219; Esquivel, *op. cit.*, pp. 75-92; Grayson, *op. cit.*, p. 219.

<sup>69</sup> Valdés, *op. cit.*, pp. 209-215.

<sup>70</sup> *Ibid*, p. 211.



efectos a las Fuerzas Armadas elevó los niveles de violencia muy por encima de lo conocido. También se incrementaron el secuestro y la extorsión.

Hacia 2012 existían diez grandes cárteles del narcotráfico. El más importante era el de Sinaloa, encabezado por Guzmán Loera. El segundo en importancia fue el cártel del Golfo, el que por vez primera preparó ejércitos de sicarios para hacer la guerra al de Sinaloa, conformando a los Zetas y empleando a militares mexicanos y *kaibiles* guatemaltecos a inicios de la primera década del siglo XXI. El tercero en relevancia la familia Arellano Félix, establecida en Tijuana, Baja California, para controlar la exportación de marihuana, cocaína y heroína al mercado de California. La cuarta organización fue el cártel de Juárez, encabezado por Amado Carrillo, quien introdujo cocaína a Estados Unidos vía aérea.<sup>71</sup>

Los cuatro cárteles mencionados acumularon poder y se repartieron el territorio desde fines de los años noventa del siglo XX. Sin embargo, a partir del 11 de septiembre de 2001, derivado de los ataques terroristas en territorio estadounidense, sus productos debían ingresar por vía terrestre.<sup>72</sup>

Los cárteles de Sinaloa y del Golfo se dividieron a principios del siglo XXI a través de competidores en su interior, lo que dio inicio a una guerra por los territorios, embarques y conexiones con los abastecedores colombianos y los exportadores a Estados Unidos. Un quinto cártel surgió en escena, el de los hermanos Beltrán Leyva en Sinaloa, que se expandió hacia Jalisco. En tanto, los Zetas se separaron del cártel del Golfo y se erigieron en la sexta organización. La séptima surgió en Michoacán, la denominada Familia Michoacana, cuyo fuerte radica en la venta de pseudoefedrina para lo cual requería de precursores que entraban por los puertos del Pacífico, provenientes de China. Esta última organización se dividió y surgieron los Caballeros Templarios con una orientación de corte ideológico-religioso.<sup>73</sup>

La cruenta guerra entre las organizaciones obligó al gobierno federal a emplear de manera intensiva al ejército entre los años 2003 y 2004 (la Marina-Armada de México se incorporó en el 2007). Por esto, Benítez sostiene que el combate a las drogas se militarizó como una estrategia de última instancia o de sobrevivencia para el Estado, ya que las fuerzas de seguridad policíacas “no tienen capacidad de cobertura para por sí mismas emprender el esfuerzo”.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Benítez, *op. cit.*, p. 109.

<sup>72</sup> *Ibid*, p. 109.

<sup>73</sup> *Ibid*, p. 110.

<sup>74</sup> *Idem*.

Hacia julio de 2015, un reporte de la DEA destacaba a los ocho cárteles con presencia dominante en el país.<sup>75</sup>

### Evolución de los cárteles del narcotráfico en México (2007-2012)

2007	2008-2009	2010 1° Semestre	2010 2° semestre	2011	2012
Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa	Cártel de Sinaloa
	Cártel de los Beltrán Leyva	Cártel del Pacífico Sur	Cártel del Pacífico Sur	Cártel del Pacífico Sur	Cártel del Pacífico Sur
				La Mano con Ojos	Extinto
		La Nueva Administración	Extinto		
		Cártel de la Barbie	Cártel Independiente de Acapulco	Cártel Independiente de Acapulco	Extinto
			Cártel del Charro	Extinto	Extinto
Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Nuevo Cártel de Juárez
Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana
	Facción de El Teo	Facción de El Teo	Extinto	Extinto	Extinto
Cártel del Golfo	Cártel del Golfo-Los Zetas	Cártel del Golfo	Cártel del Golfo	Cártel del Golfo	Cártel del Golfo
		Los Zetas	Los Zetas	Los Zetas	Los Zetas
La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana
				Los Caballeros Templarios	Los Caballeros Templarios
				Los Incorregibles	Extinto
				La Empresa	Extinto
Cártel del Milenio	Cártel del Milenio	Cártel del Milenio	La Resistencia	La Resistencia	La Resistencia
			Cártel Jalisco Nueva Generación	Cártel Jalisco Nueva Generación	Cártel Jalisco Nueva Generación
-	-	-	-	La Nueva Federación para Vivir Mejor	Extinto
6	8	10	11	16	10

Fuente:<sup>76</sup>

<sup>75</sup> DEA, *Mexico: Updated Assessment of the Major Drug Trafficking Organizations' Areas of Dominant Control*. DEA-DCT-DIR-064-15, Strategic Intelligence Section, Julio de 2015, p. 2.

<sup>76</sup> Raúl Benítez, "México: seguridad pública y nacional. Desafíos militares" en: *La seguridad nacional integral de México: diagnósticos y propuestas*, SEMAR-CESNAV, 2013, p. 110.

Presencia territorial de los cárteles del narcotráfico en México (2015)



Fuente:<sup>77</sup>

<sup>77</sup> DEA, *op. cit.* p. 2.

### 2.3. Delincuencia organizada: riesgo o amenaza a la seguridad nacional

El CISEN define así a las amenazas y riesgos a la seguridad nacional:

Se definen como amenazas a la Seguridad Nacional, a los fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado. (...)

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

Tema	Amenazas	Riesgos
Definición	Se encuentran definidas en la Ley de Seguridad Nacional y son de carácter permanente.	Se definen en la Agenda Nacional de Riesgos por el Consejo de Seguridad Nacional tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional. Se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales.
Efectos	Motivan la autorización de intervención de comunicaciones privadas por parte del Poder Judicial de la Federación, además de orientar las acciones y políticas en materia de Seguridad Nacional.	Orientan la ejecución de la política de Seguridad Nacional desde un punto de vista estratégico sobre la probable ocurrencia de hechos o fenómenos que tengan la capacidad de vulnerar la Seguridad Nacional.
Orientación	La noción de las amenazas a la Seguridad Nacional parte de una noción táctica y operativa, orientada a contener, neutralizar o desactivar.	La perspectiva de los riesgos es estratégica, centrada en la disuasión y en la prevención.

Fuente:<sup>78</sup>

Las amenazas se dividen entre tradicionales y emergentes. Las tradicionales provienen del poder nacional de un Estado y se manifiestan en acciones violentas en los campos político y militar. Las emergentes afectan la seguridad del Estado de manera coyuntural así como a dos o más campos del poder nacional.<sup>79</sup> En este

<sup>78</sup> “Amenazas y Riesgos”, Página web del CISEN. El Artículo 5° de la Ley de Seguridad Nacional lista las actividades que conducirían al desarrollo de las amenazas: espionaje, sabotaje, terrorismo y su financiación, rebelión, traición a la patria, genocidio; tráfico ilegal de materiales, armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima. También la obstaculización o neutralización de las actividades de inteligencia o contra la delincuencia organizada; así como la destrucción o inhabilitación de infraestructura estratégica. Además, la interferencia extranjera en asuntos nacionales que puedan afectar al Estado, los actos contra el personal diplomático, y las acciones que busquen quebrantar la unidad de las partes de la Federación.

<sup>79</sup> “Amenazas a la seguridad nacional”, *Glosario de términos unificados por personal de la SEDENA y de SEMAR*, 14 de agosto de 2013, en: Sánchez Lara, Gerardo, *Coordinación del Sistema de Seguridad Nacional*

segundo sentido, considero que la delincuencia organizada pasó de ser un riesgo latente o patente, dependiendo de las circunstancias regionales y locales, a una amenaza emergente que tiene como trasfondo un debilitamiento político del Estado y un fortalecimiento económico de la misma delincuencia.

Raúl Benítez comenta que el proceso de democratización de las estructuras administrativas del Estado mexicano debilitó, quizá involuntariamente, su capacidad de defensa ante el poder fáctico de la delincuencia organizada.

Benítez sostiene que en la transición mexicana se observa un debilitamiento del poder del Ejecutivo en favor del poder legislativo y la descentralización de la estructura federal, con el consecuente fortalecimiento de los poderes estatales y municipales en múltiples sentidos. Del mismo modo, observa una crisis del poder judicial.<sup>80</sup>

En los tres niveles de gobierno se debate la responsabilidad que implica la descentralización de los sistemas de justicia y mecanismos preventivos de seguridad; lo que se conoce como “nuevo federalismo”. Esto puede resultar contraproducente pues, a juicio de Benítez, lo que es sano en lo político (fortalecer a los estados y dar autonomía a los municipios) puede ser peligroso para la seguridad pública y favorecer el narcotráfico y otros delitos.<sup>81</sup>

Esto se debe, apunta Benítez, a que las policías municipales en zonas rurales y ciudades pequeñas y los sistemas de impartición de justicia (ministerio público) son más sensibles y frágiles ante la corrupción y no actúan con la imparcialidad y profesionalización necesaria, sino de acuerdo a intereses de grupos locales. Entonces, lo que es bueno para la democratización política (descentralización) ha sido malo para la impartición de justicia y seguridad pública y ha favorecido a la delincuencia organizada.<sup>82</sup>

En su momento, el surgimiento del narcotráfico no fue considerado como una amenaza ni siquiera a la seguridad local de varios municipios. Pero si seguimos la argumentación de Pimentel y Ortega, su descontrol y posterior guerra intestina, tomaron por “sorpresa” a las fuerzas del orden en los tres niveles de gobierno.

Al respecto, el general Juan Tovía señala que, en sus inicios, la política exterior mexicana no perseguía objetivos de carácter extraterritorial que demandaran la

---

*de México. Problemas estructurales desde una perspectiva de Políticas Públicas*, Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 2014, p. 190.

<sup>80</sup> Benítez, *op. cit.*, p. 111.

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Ibid*, p. 112.

creación de fuerzas armadas orientadas a operaciones ofensivas, únicamente hacia la defensa e integridad del territorio nacional<sup>83</sup>.

En tanto, destaca que la política de seguridad nacional no fue diseñada inicialmente para alcanzar los objetivos nacionales, sino para proporcionar seguridad al presidente en turno.<sup>84</sup> Enfatiza que: “Durante muchos años en México, la concepción de seguridad nacional que dominó entre la opinión pública y los círculos gubernamentales, fue una de corte policíaco-militar, o bien de manipulación, según las necesidades de legitimación de la coyuntura crítica o de las decisiones públicas.”<sup>85</sup>

De modo que, invocar el término de “riesgo para la seguridad nacional” para cualquier problema que puede ser solucionado en otra esfera, puede facilitar la manipulación para obtener recursos adicionales o el apoyo federal para la resolución de conflictos que sólo favorezca a determinados gobiernos, grupos, partidos o personas.<sup>86</sup> También puede facilitar la represión por parte de las fuerzas de seguridad del Estado (1968). Actualmente, da pie a la tendencia errónea de ubicar los problemas de seguridad pública y de administración y procuración de justicia, dentro de la esfera de la seguridad nacional.<sup>87</sup>

Por si el escenario no fuera ya complicado, el vicealmirante Ortega señala que, en sus inicios, la inteligencia civil tuvo como objeto la contención de movimientos subversivos y el control del narcotráfico. Como resultado, la Dirección Federal de Seguridad, encargada de operar las tareas de inteligencia nacional, resultó penetrada por las organizaciones delictivas.<sup>88</sup>

En suma, el Estado mismo se debilitó ante la delincuencia organizada. No es lugar para culpas, sino para deslindar responsabilidades y atender a las dinámicas internas y externas que condujeron a tal escenario.

La diferencia entre seguridad interna y seguridad nacional es clave al momento de considerar a la delincuencia organizada como una amenaza a la seguridad interna o a la seguridad nacional en su conjunto.

Contemplarla en el orden de la seguridad nacional implicaría que se emplearían todos los recursos del Estado para su combate, lo que colocaría al país en una

---

<sup>83</sup> Tovía, *op. cit.*, p. 15.

<sup>84</sup> *Ibid*, p. 25.

<sup>85</sup> *Ibid*, p. 27.

<sup>86</sup> *Idem*.

<sup>87</sup> Tovía, *op. cit.*, pp. 27-28. Dicha opinión también la comparte Ana María Salazar en: Salazar, *op. cit.*, pp. 81-82.

<sup>88</sup> Ortega *op. cit.*, en: *Inteligencia estratégica...*, p. 3.

situación de guerra, con las políticas que esto conlleva en todos los sectores productivos del país y su impacto en las finanzas y la economía.

Pero si se le contempla sólo en el orden de la seguridad interna, se pensaría que se trata de una amenaza “menor” cuya atención no requiere de reformas al sistema de seguridad nacional, al sistema de justicia penal y al sistema de inteligencia, las cuales ya fueron planteadas y algunas se encuentran en fase de ejecución.

Sin embargo, como señalé en el planteamiento inicial, la delincuencia organizada ha tocado dos funciones estatales que atentan contra el monopolio legítimo de la fuerza: el cobro de impuestos y el control de la seguridad. Por esto la considero como una amenaza mayor a la seguridad interna y un riesgo a la seguridad nacional. Un ejemplo fue el ejercicio electoral de junio del 2015: si bien existen territorios donde el Estado ha perdido el control a través de las autoridades locales, aún en ellos se logró la instalación de casillas y hubo asistencia. Si el narcotráfico se hizo presente, no fue para detener el proceso electoral, sino quizá para beneficiarse del mismo.

### **3. Sistema Nacional de Inteligencia**

Es claro que el Sistema Nacional de Inteligencia pertenece al ámbito de la seguridad nacional y que uno de sus objetivos principales es coadyuvar al combate eficiente de la delincuencia organizada. La intención de este apartado es explicar los elementos que vinculan a la inteligencia con una política de seguridad nacional.

#### **3.1. Sobre la acepción de “inteligencia”**

El vocablo “inteligencia” aparece por vez primera en su forma escrita en las obras de Cicerón y proviene de dos vocablos latinos: *inter* y *eligere*, por lo que, etimológicamente significa “elegir bien”.<sup>89</sup> Desde el siglo XII se conoce su empleo en la lengua francesa y desde el XIV en el habla inglesa.<sup>90</sup>

Por lo general, el empleo del término está asociado al proceso cognitivo o la habilidad mental del ser humano. En la filosofía tomista se puede referir a una inteligencia de carácter divino.

---

<sup>89</sup> Miguel Luis Martín, *Análisis histórico y conceptual de las relaciones entre la inteligencia y la razón: Tesis doctoral*, Málaga, Universidad de Málaga, 2007, pp. 33-41.

<sup>90</sup> “intelligence” en: *Merriam Webster Online Dictionary*, Estados Unidos, Merriam Webster.

Para Howard Gardner, una competencia intelectual humana implica dos cosas: a) la capacidad de dominar un conjunto de habilidades para la solución de problemas, lo que le permite a un individuo resolver problemas o dificultades; b) la habilidad de encontrar o crear problemas, esto es, la base para adquirir nuevo conocimiento.<sup>91</sup>

El *Mainstream Science on Intelligence* destaca que:

La inteligencia es una capacidad mental muy general que, entre otras cosas, implica la habilidad de razonar, planear, resolver problemas, pensar de manera abstracta, comprender ideas complejas, aprender rápidamente y aprender de la experiencia. No es simplemente el aprendizaje en libros, una competencia académica, o la habilidad de resolver exámenes. Más que eso, refleja una capacidad amplia y profunda para comprender el entorno, captar, dar sentido a las cosas, o encontrar la solución a lo que se debe hacer.<sup>92</sup>

Aun cuando no es posible ofrecer una definición de inteligencia, deben destacarse tres de sus elementos clave como parte de la condición humana: habilidad para crear y resolver problemas, habilidad de aprender de la experiencia y capacidad de comprender el entorno. Dichas tareas deben tener una razón de ser –¿para qué somos inteligentes?– y por tanto, objetivos y metas a nivel individual o social útiles para dominar un entorno incierto.

Ahora bien, cuando se habla de inteligencia en una relación de poder, nos referimos al conjunto de habilidades y capacidades que como sociedad nos orientan en un entorno de incertidumbre. Esta idea puede rastrearse en Platón y su alegoría del rey filósofo que gobernaría a la república<sup>93</sup>, así como en el pensamiento aristotélico sobre que el gobierno monárquico debe ser ejercido por los más aptos<sup>94</sup>.

Toda relación de poder requiere de elementos para mantenerse en el tiempo, por ejemplo: la fuerza, la economía, la popularidad, la paz, etcétera. Especulo que, a través del tiempo, dichos elementos fueron obtenidos por las distintas sociedades a través de actos de inteligencia: se informaron para dominar su entorno.<sup>95</sup> De modo que la inteligencia es consustancial a las relaciones de poder.

---

<sup>91</sup> Howard Gardner, *Estructuras de la mente: la teoría de las inteligencias múltiples*, 6ª reimp., Colombia, 2001, pp. 60-61. El autor distingue siete tipos de inteligencias: lingüística, musical, lógico-matemática, visual-espacial, kinestésica, social e intrapersonal. Se refiere a ellas como “ficciones útiles para hablar de procesos y habilidades que son continuos entre sí”.

<sup>92</sup> “Mainstream Science on Intelligence”, *The Wall Street Journal*, 13 de diciembre de 1994, p. A18.

<sup>93</sup> Platón, *La República*, Libro VI.

<sup>94</sup> Aristóteles, *Política*, Tipos de gobierno.

<sup>95</sup> Este argumento tan obvio suele pasar desapercibido ante la mitificación del progreso humano. Por ejemplo, se escucha decir que las antiguas sociedades como los egipcios o los mayas recibieron *el* conocimiento por



Así como a nivel individual requerimos de todo tipo de información para llevar a cabo nuestras actividades personales, la inteligencia puesta al servicio de la organización social o *del poder* necesita de información para procesar y presentar como adecuada para la consecución de sus fines.

Este trabajo aborda al concepto de inteligencia como el proceso para informar al Estado. Esto requiere diferenciarlo del concepto de espionaje: el antiguo arte de obtener información por medios clandestinos<sup>96</sup>. Para ello, es preciso destacar una referencia etimológica inglesa, datada entre 1580 y 1587, la cual indica que la inteligencia es “la información secreta que proviene de los espías”<sup>97</sup>. Así, se entiende que el espionaje es sólo un medio para hacer inteligencia.

Ahora bien, para convertir los datos o la información en bruto en información útil se observa el *ciclo de inteligencia*, un proceso cíclico que debe contener cuando menos cinco etapas: planeación, recolección, procesamiento y análisis, difusión y explotación, y retroalimentación.<sup>98</sup>

### 3.2. Sobre la historia de la inteligencia

Michael Herman sostiene que, en la antigüedad, lo que hoy conocemos como inteligencia no existía como tal. Sin embargo, su primer forma tomó el nombre de “noticias” o “información” como aquello que recolectaban los ejércitos romanos durante sus campañas; información que se distinguía del simple rumor entre los reyes normandos o angevinos. Dicha actividad era de empleo común, tanto en tiempo de guerra como de paz, entre los oficiales de los ejércitos del siglo XVIII, mientras que los estratos superiores manejaban inteligencia política y de carácter estratégico.<sup>99</sup>

La actividad diplomática practicada durante el Renacimiento fue empleada tanto para recolectar información como para negociar. Su institucionalización en Europa

---

parte de entes extraterrestres. Absurdo total. El que aún no podemos explicarnos cómo fue que llegaron a tales avances con las tecnologías de la época equivale a no saber el momento preciso en que la inteligencia humana se distinguió del todo del razonamiento animal.

<sup>96</sup> “Espionage” en: K. Lee Lerner y Brenda Wilmoth Lerner (eds.), *Encyclopedia of Espionage, Intelligence and Security*, Estados Unidos, Thomson-Gale, vol. 1 “A-E”, p. 413.

<sup>97</sup> “intelligence”, en: Douglas Harper, *Online Etymology Dictionary*.

<sup>98</sup> “Ciclo de Inteligencia”, Página web del CISEN.

<sup>99</sup> Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 9. Menciona que los gobernantes de la antigüedad emplearon los conocimientos de mercaderes y viajantes. Con la reina Elizabeth I de Inglaterra se conoció la existencia de un grupo de colectores especiales, los *intelligencers* o “informantes”.

durante los siglos XVI y XVII obedeció a las necesidades informativas de los Estados nacientes.<sup>100</sup>

Sobre el espionaje y la criptografía, Herman comenta que son tan antiguos como los gobiernos y desde entonces no han sido suficientemente distinguidos de la inteligencia y otros tipos de información gubernamental. Durante los siglos XVII y XVIII las embajadas empleaban espías de manera regular, pero no distinguían entre métodos públicos o encubiertos para obtener información.<sup>101</sup>

De esta época data el servicio secreto británico, distinguido de los informantes casuales, cuya información era manejada por los diplomáticos en estricto secreto.<sup>102</sup> En el ámbito militar, las guerras napoleónicas (1800-1815) destacaron el uso de la inteligencia, pero hicieron poco por institucionalizarla. De la inteligencia en este periodo Herman señala dos características: no había instituciones permanentes sino que dependía del Secretario de Estado en turno y no era una actividad específica, separada de la toma de decisiones.<sup>103</sup>

Las guerras napoleónicas innovaron el modo de hacer la guerra entre Estados, asociado a la revolución industrial y una mayor capacidad de producir armamento y a los cambios políticos relacionados con las revoluciones francesa y estadounidense. Durante la primera mitad del siglo XIX, la inteligencia comenzó a emplear los reportes de los agregados militares.<sup>104</sup>

Durante la segunda mitad del siglo XIX, los avances tecnológicos propiciaron la creación del estado mayor, encargado de la movilización, la planeación de la guerra y el apoyo a la toma de decisiones de los comandantes. Tanto en periodo de guerra como de paz, requirió información sobre factores relevantes para la batalla: sus propias fuerzas y de extranjeros, topografía, ferrocarriles, etcétera. Al

---

<sup>100</sup> Herman, *op. cit.*, p. 10. Aquí podría ubicarse el surgimiento de los primeros sistemas de inteligencia como tales. De hecho, el autor menciona que para el siglo XVII, ni Inglaterra, Francia o España tenían “archivos diplomáticos” tan bien organizados como en Florencia o Venecia.

<sup>101</sup> Herman, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>102</sup> Al servicio de la reina Elizabeth I (1558-1603), dirigido por Francis Walsingham, consistió en una red de espías e interceptores de mensajes al interior del reino. Durante el gobierno de Cromwell (1652-1658), bajo la dirección de John Thurloe, la red se extendió por Europa continental.

<sup>103</sup> Herman, *op. cit.*, pp. 12-13. El autor destaca que Napoleón creó un departamento de estadísticas, que le proveía de información estratégica, pero la interpretación final la hacía él.

<sup>104</sup> Herman, *op. cit.*, pp. 14-15, y Jeffrey Richelson, *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 5. La práctica la inició Prusia en 1817. Para 1830 prusianos y rusos producían inteligencia objetiva. Inglaterra se sumaría a esta tendencia luego de finalizar la guerra de Crimea (1856). El autor menciona que los agregados militares reportaban los desarrollos de los países en que se encontraban, pero no se esperaba que produjeran información del tipo del servicio secreto.

finalizar el siglo, la mayoría de los países europeos habían adoptado este modelo.<sup>105</sup>

De acuerdo con Herman, Inglaterra y Estados Unidos fueron pioneros de la institucionalización de la inteligencia al incorporarla como una función del ejército equiparable a la del estado mayor. Estructuras similares crecieron en secreto en Alemania y Francia, pero no alcanzaron el mismo rango sino hasta el siglo XX.<sup>106</sup>

Previo a la Primera Guerra Mundial, las amenazas navales y militares eran objeto de estudio de los departamentos de inteligencia. Empero, Herman señala que la inteligencia militar se enfocaba al estudio de mapas y a los reportes escritos, más que a obtener secretos: sólo aportaba datos.<sup>107</sup>

Por lo que respecta a la inteligencia en el ámbito de la seguridad interna, Herman indica que la primera organización europea dedicada a la vigilancia, información e interceptación de correo, surgió en 1826 en Rusia. Después de 1848, disipada la amenaza de una revolución de masas, el anarquismo y el comunismo se presentaron como las nuevas amenazas, a la par que surgían los departamentos de investigaciones criminales, los cuales empleaban las técnicas científicas en boga para sus operaciones. A finales del siglo XIX, estas organizaciones se habían institucionalizado e internacionalizado.<sup>108</sup>

La Primera Guerra Mundial intensificó las necesidades europeas de contraespionaje y contra-sabotaje que respondían a las amenazas de subversión y

---

<sup>105</sup> Herman, *op. cit.*, p. 16. De acuerdo con Herman, su modelo de organización correspondió al C3I (comando, control, comunicaciones e inteligencia), comenzando por Prusia (1815) y seguido por Austria (1866) y Francia (1870).

<sup>106</sup> Herman, *op. cit.*, pp. 16-17. En 1873, el secretario de guerra británico Edward T. Cardwell estableció la Oficina de Inteligencia de la Oficina de Guerra. Para finales del siglo XIX, esta oficina tenía siete secciones: cuatro para el exterior, una para la defensa colonial y dos enfocadas en topografía y literatura.<sup>106</sup> En 1882, el Almirantazgo creó su Comité de Inteligencia Exterior. En 1882 y 1885, respectivamente, Estados Unidos creó sus Departamentos de Inteligencia Naval y de la Armada. En 1887, Inglaterra nombró a sus Directores de Inteligencia para el Almirantazgo y la Oficina de Guerra.

Luego de la guerra que sostuvo con Alemania en 1870, Francia creó una Sección de Reconocimiento Estadístico y Militar; para 1873 se le conoció como Servicio Especial o Servicio de Información. En 1880 tenía agentes en Berlín, Viena, Dresde, Lipsia, Fráncfort, Colonia y Mannheim. Para 1899 sus funciones de contraespionaje fueron asignadas a la Seguridad General del Ministerio del Interior; y el Servicio de Información pasó a formar parte del Segundo Departamento del Estado Mayor (Inteligencia). Véase: Richelson, *op. cit.*, p. 6.

<sup>107</sup> Herman, *op. cit.*, pp. 18-19. Menciona que esta visión de la inteligencia como suministradora de información constituye la base de la llamada inteligencia de defensa (*defense intelligence*) o inteligencia exterior (*foreign intelligence*).

<sup>108</sup> Herman, *op. cit.*, pp. 19-20. En 1826 fue creada la tercera sección de la Cancillería Imperial rusa (sustituida por la Okhrana y convertida luego en la KGB), el mismo año Inglaterra creó una fuerza policial similar. Para 1870, Francia tenía 60 agentes de policía secreta en el exterior. En 1882, la Okhrana abrió una oficina en París. En 1883, Inglaterra estableció una rama especial (irlandesa) de la Policía Metropolitana; en 1909, organizó sus funciones de contraespionaje en la Oficina del Servicio Secreto (Servicio de Seguridad en 1931).

espionaje ideológico, luego del ascenso mundial del socialismo soviético.<sup>109</sup> También crecieron los cuerpos de inteligencia abocados a interceptar y descifrar los mensajes vía telégrafo y las ondas de radio (SIGINT).<sup>110</sup> La recolección e interpretación de las imágenes aéreas tuvo su mejor momento después de la Segunda Guerra Mundial (IMINT o PHOTINT).<sup>111</sup> Herman señala que hubo un paso decisivo entre la inteligencia generada por departamentos militares, fragmentados, a la generada por organismos gubernamentales, compuestos por civiles, de mayor alcance.<sup>112</sup>

La reorganización administrativa también contempló la centralización de las tareas de análisis. Por ejemplo, los análisis fragmentados no daban cuenta de la magnitud de la amenaza alemana hasta 1941, por lo que se requirió integrar dichas tareas en las “evaluaciones nacionales” en virtud de alimentar a las grandes estrategias.<sup>113</sup>

Por consiguiente, Herman sostiene que durante la Guerra Fría se comenzó a hablar de inteligencia como un *sistema* de corte nacional, administrado como un recurso nacional. Asimismo, los países de habla inglesa comenzaron a referirse a la *comunidad de inteligencia*.<sup>114</sup>

Una vez finalizada la Guerra Fría y desaparecido el “enemigo a vencer” los servicios de inteligencia fueron hechos a un lado de las agendas de seguridad nacional, enfocadas a los temas económicos y financieros. Sin embargo, los eventos del 11 de septiembre de 2001 obligaron a Estados Unidos primero y luego al resto del mundo a replantear el objetivo de sus servicios de inteligencia, lo que llevó a conformar auténticas “comunidades de inteligencia” para trabajar en conjunto y compartir la información de que dispusieran. En México, la guerra contra el narcotráfico obligó a un empleo a fondo de las fuerzas de seguridad del

---

<sup>109</sup> Herman, *op. cit.*, pp. 20-21. Durante este periodo entre guerras se sentaron las bases de los servicios civiles de inteligencia: el Servicio de Seguridad británico, el Servicio de Inteligencia para la Seguridad canadiense, la Dirección para la Vigilancia del Terrorismo francés, la Oficina para la Protección de la Constitución alemana y el Shin Beth israelí.

<sup>110</sup> Después de la Primera Guerra Mundial, los británicos establecieron la Escuela Gubernamental de Código y Cifrado. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la interceptación de señales quedó a cargo del Cuartel General de Comunicaciones Gubernamentales. En 1952, Estados Unidos crea la Agencia de Seguridad Nacional.

<sup>111</sup> David Kahn, “An historical theory of intelligence”, *Intelligence and National Security*, núm 3, vol. 16, p. 83. Michael Herman, *op. cit.*, pp. 22-23. En 1921, el Servicio de Inteligencia Secreta británico se separa de la Oficina del Servicio Secreto. En 1936, el Servicio de Información francés se erige como la cabeza de las agencias de inteligencia locales. Para 1945, las organizaciones de recolección de información vía encubierta se separaron de los servicios de inteligencia.

<sup>112</sup> Herman, *op. cit.*, p. 25.

<sup>113</sup> *Ibid*, p. 25. En 1939, surgió el Comité Británico de Inteligencia Conjunta, y en 1945 la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos. Los estadounidenses comenzaron a crear comités conjuntos (*Joint Command*) luego de la Guerra del Golfo.

<sup>114</sup> Herman, *op. cit.*, pp. 26-28.

Estado, lo que incluye a la inteligencia. Esta última ha sido replanteada en sus términos doctrinarios y organizativos.

### **3.3. El debate global sobre el concepto de inteligencia**

Sherman Kent apunta que la inteligencia es un tipo de conocimiento, una clase de organización que lo produce y la actividad realizada por esta organización para obtenerlo. Al conocimiento que resulta del procesamiento de datos lo nombra “inteligencia estratégica” de la que dice: “es el conocimiento que los altos mandos civiles y militares precisan para conducir al país”.<sup>115</sup>

Michael Herman precisa que el vocablo de “inteligencia” a nivel de gobierno está asociado con: relaciones internacionales, defensa, seguridad nacional y secrecía; pero sobre todo, a las organizaciones que llevan ese nombre: servicios de inteligencia o comunidades de inteligencia. Inclusive, habla del “poder de la inteligencia” como un tipo de poder estatal.<sup>116</sup>

Para David Kahn, inteligencia es información; sus raíces son biológicas y su primera expresión es el habla humana, a través de la cual obtiene información que puede ser esencial para sobrevivir, pero no para dominar. Sostiene que el espionaje durante las batallas de la antigüedad no consistió en un esfuerzo organizado para obtener inteligencia, sino de episodios esporádicos.<sup>117</sup>

Siguiendo a Kahn, las revoluciones industrial y francesa modificaron el entorno. Surgía el Estado moderno, una nueva economía de guerra, y la inteligencia moderna con un papel más destacado en la preparación de las batallas a través del incremento de sus fuentes informativas: la inteligencia física, la percepción sensorial del enemigo; y la inteligencia verbal, la información de primera mano. Esta última forma es la que coloca a la inteligencia en el lugar que ocupa hoy.<sup>118</sup>

El objetivo de la inteligencia, de acuerdo con Kahn, es optimizar los propios recursos. En términos militares es un elemento auxiliar en la guerra, una fuerza de reserva o un multiplicador de fuerzas. Es esencial para la defensa, como el factor

---

<sup>115</sup> Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Estados Unidos, Princeton University Press, 1966, 226 p.

<sup>116</sup> Herman, *op. cit.*, pp. 1-2. Precisa que utiliza los conceptos de Friedman en: L. Freedman, “Strategic Studies and the Problem of Power” en: Freedman, P. Hayes y R. O'Neill (eds.) *War, Strategy, and International Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 291.

<sup>117</sup> Kahn, *op. cit.*, pp. 79-80.

<sup>118</sup> *Ibid*, pp. 80-81. El autor aclara que lo importante es la fuente, no el método para obtener la información. Comenta que hasta antes de la Primera Guerra Mundial la inteligencia se apoyó en la fuente física, por tanto, jugó un papel menor en la guerra. Durante la Segunda Guerra Mundial, la inteligencia ayudó a ganar la guerra.

sorpreza lo es para la ofensiva.<sup>119</sup> Por último, señala dos problemas que la inteligencia enfrenta: cómo predecir lo que va a suceder; y cómo hacer que los altos mandos acepten “información que no quieren”<sup>120</sup>.

Para Robert Clark, la inteligencia trata de reducir la incertidumbre en el conflicto. Para esto, requiere obtener información que el oponente prefiere ocultar. La inteligencia puede ser pensada como “el proceso complejo de entender el significado de la información disponible”. Su objetivo es: “establecer hechos y luego desarrollar inferencias (hipótesis, estimaciones, conclusiones o predicciones) precisas, confiables y válidas para su empleo en la toma de decisiones estratégicas o la planeación operativa”.<sup>121</sup>

La inteligencia requiere de un objetivo. Clark lo identifica como el foco del problema sobre el que los consumidores necesitan respuestas. A su juicio, el ciclo de inteligencia tiene limitaciones: compartimentar determina una serie de pasos *antisociales* que restringen el flujo de información, pues separa a colectores, procesadores y analistas, lo que conduce a una brecha entre las necesidades; además, el ciclo es un modo predecible de hacer inteligencia, vulnerable frente a medidas de contrainteligencia.<sup>122</sup>

Clark sostiene que el ciclo tradicional quizá describa adecuadamente la estructura y funcionamiento de una comunidad de inteligencia, pero no describe al proceso de inteligencia. El ciclo es menos relevante en el contexto evolutivo de la tecnología de la información, ya que se forman cada vez más comunidades informales de intereses para tratar los problemas identificados por Kent y habilitar procesos de inteligencia no lineal usando tecnologías seguras en Internet.<sup>123</sup>

---

<sup>119</sup> Kahn, *op. cit.*, pp. 84-85, y James J. Wirtz, “Theory of Surprise”, en: Betts, Richard K., y Mahnken, Thomas G., *Paradoxes of strategic intelligence: Essays in honor of Michael I. Handel*, Londres, Frank Cass, 2003, pp. 97-111. El factor sorpresa es el reverso del objetivo de la inteligencia. Comenta que defender implica reconocer que el enemigo tiene la iniciativa. En términos de Clausewitz, la iniciativa que precede a la ofensiva disminuye la incertidumbre y, por consiguiente, la necesidad de inteligencia.

<sup>120</sup> Kahn, *op. cit.*, pp. 87-88, y Michael I. Handel, “Intelligence and the problem of strategic surprise”, *Journal of Strategic Studies*, núm. 3, vol. 7, 1984, pp. 251-258.

<sup>121</sup> Robert M. Clark, *Intelligence analysis: a target-centric approach*, Estados Unidos, SAGE-CQ Press, 4a ed., 2013, p. 3. Destaca que pueden existir distintos niveles de conflicto, desde competición amigable hasta el combate armado. Agrega que el sello distintivo de la inteligencia frente a la investigación científica o de mercados, es que, a falta de información precisa, puede recurrir a técnicas especiales para adquirirla.

<sup>122</sup> Clark, *op. cit.*, pp. 4-5; Herman, *op. cit.*, pp. 100-112; y William J. Lahnenman, *The Future of Intelligence Analysis: Final report*, Maryland, University of Maryland-Center for International and Security Studies at Maryland, vol. 1, 2006, p. E-8. Clark agrega que la visión cíclica de la inteligencia presenta a los consumidores como un ente abstracto, fuera de la retroalimentación. Matiza que esta separación se da más en el gobierno que en el ámbito militar.

<sup>123</sup> Clark, *op. cit.*, p. 7. Ejemplifica con la producción de automóviles: en el pasado, el equipo de mercado llegaba con los requerimientos, se diseñaba, ensamblaba y vendía; hoy en día, los equipos de mercado, diseño, ensamble, ventas y representantes de los consumidores se sientan juntos a fijar su objetivo: el nuevo

La diferencia clave entre los conceptos de Kent, Herman, Kahn y Clark radica en que las diferentes amenazas a la seguridad han conducido a replantear los procedimientos para la obtención de información y para analizar problemas concretos. El mundo global y las tecnologías de la información, si bien colocan al ciclo de inteligencia en segundo lugar, obligan a una mejor discriminación de información. Las amenazas asimétricas transnacionales (terrorismo y delincuencia organizada) indican que se trata de actores capaces de competir en igualdad de circunstancias con un servicio de inteligencia local. Los procesos de democratización apuntan a una mayor apertura de los servicios de inteligencia, sin perder su esencia que les permita operar con eficiencia y eficacia.

### 3.4. El debate nacional sobre el concepto de inteligencia

*La información es el arma del mando*<sup>124</sup>

Para Emilio Vizarretea, la información es “un conocimiento objetivo de un hecho o situación” que resulta de procesar los datos disponibles. A su vez, la inteligencia “implica discernir, distinguir, entender, percibir o conocer”. Más allá del conocimiento objetivo, es una tarea de análisis y evaluación de información, datos e informes, producto de un conocimiento específico.<sup>125</sup>

Ambas tareas resultan indisolubles, pero nunca deben ser confundidas a riesgo de generar únicamente información o tomar como análisis los datos en bruto.

En este sentido, José Medina enfatiza que la información debe ser sujeta a una “acción cognitiva analítica” para contribuir a una mejor toma de decisiones. Así, sostiene que la inteligencia es: “el conjunto de datos derivados de una multiplicidad de medios y fuentes de información la cual es sujeto y objeto de la acción cognitiva analítica para informar el proceso de toma de decisiones de los Estados, sus instituciones, y su liderazgo”<sup>126</sup>.

El general Vicente Contreras introduce dos palabras clave: proceso metodológico, lo cual indica que la inteligencia no debe hacerse basada en ocurrencias o una sola técnica que haya tenido éxito. La metodología implica la posibilidad de hacer cambios durante su proceso de elaboración. En sus palabras ésta es:

---

automóvil. Dicho enfoque, sostiene Clark, funciona cada vez más en las comunidades de inteligencia que se enfrentan a problemas complejos.

<sup>124</sup> Se cita a un general mexicano sin nombrarlo en: Carlos Díaz de León Martínez “Organización internacional de policía criminal (OIPC)” en: *Inteligencia estratégica...*, p. 136.

<sup>125</sup> Emilio Vizarretea, “La importancia de la información y la inteligencia en los modelos geopolíticos contemporáneos”, en: *Inteligencia estratégica...*, pp. 217-218.

<sup>126</sup> José Medina, “La inteligencia militar en el mundo: ¿propuestas para México?”, en: *Inteligencia estratégica...*, p. 66.

Un proceso metodológico orientado a analizar acontecimientos de diversa naturaleza, identificar a los actores y factores que en ellos intervienen, pronosticar su impacto en la seguridad nacional y con base en ello recomendar o ejecutar acciones para prevenir, revertir o limitar sus efectos negativos y por el contrario fortalecer los positivos.<sup>127</sup>

Javier Oliva destaca el papel de la administración pública en la producción de inteligencia, recordando que es prioritaria en condiciones de estabilidad para un correcto funcionamiento del Estado en su conjunto.

Inteligencia es una actividad prioritaria de las agencias de la administración pública, encargadas de preservar la seguridad nacional, mediante el acopio, análisis y utilización de la información, para que en condiciones de estabilidad, se garantice el funcionamiento cotidiano de los sistemas social, económico, político, cultural y militar de la sociedad, la nación y el Estado, para su mejor desarrollo.<sup>128</sup>

Para Jorge Tello, la inteligencia estratégica “es una herramienta que trata de la recopilación de información y el análisis de contextos, así como del mediano y largo plazo, que nos da la capacidad de anticiparnos y convertir la incertidumbre en riesgo, con la posibilidad de transformarlo en oportunidad”<sup>129</sup>.

Tello adjetiva a la inteligencia con el carácter de estratégica, esto es, lo referente a cómo dirigir un asunto o cómo dirigir las operaciones militares<sup>130</sup>. Esta precisión es concomitante con el planteamiento de Kent y puede considerarse un escalón arriba de lo que propone Oliva: la inteligencia de carácter estratégico es crítica para una adecuada dirección del Estado.

Es importante conocer la opinión de quienes están involucrados en las tareas de combate a la delincuencia organizada. En este sentido, el general Alejandro Iturria indica que la inteligencia militar se focaliza en el conocimiento sobre el enemigo.

La inteligencia se concibe como el proceso resultante de procesar la información. Se basa en el conocimiento obtenido a partir de la búsqueda, recolección, análisis e interpretación, lo que incluye determinar su valor, tendencia y significado, obteniendo de esta manera conclusiones útiles para la toma de decisiones.

---

<sup>127</sup> Vicente Contreras, “La inteligencia militar contemporánea en México”, en: *Inteligencia estratégica...*, p. 27.

<sup>128</sup> Javier Oliva, “En torno a la inteligencia, como método de análisis para la decisión” en: *Inteligencia estratégica...*, p. 244.

<sup>129</sup> Jorge Enrique Tello Peón (coord.), *Inteligencia estratégica en el contexto mexicano*, México, Plaza y Valdés, 2012, p. 9.

<sup>130</sup> “estrategia”, en: *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, Madrid, 22ª ed., 2012.



En el ámbito castrense la inteligencia militar es el producto que resulta de procesar la información reunida generalmente sobre un enemigo presente o potencial y que es útil para la toma de decisiones del mando.<sup>131</sup>

La distinción es útil porque una misma actividad debe ser orientada a modo de suministrar información en los niveles táctico, operativo y estratégico. Para esto se requiere como mínimo: tener una visión coordinada de los objetivos a alcanzar y contar con un aparato o sistema que garantice el intercambio seguro de los flujos de información entre recolectores, productores, analistas y consumidores de inteligencia.

Por lo que respecta a los objetivos, la ley indica que la inteligencia mexicana en su conjunto debe apoyar la toma de decisiones en materia de seguridad nacional.<sup>132</sup> En términos de Herman, México concibe a sus instituciones de seguridad e inteligencia como parte de una “gran estrategia” contra la delincuencia organizada.

### **3.5. La relevancia del sistema nacional de inteligencia**

Para Sergio Aguayo, los servicios de inteligencia de un país están íntimamente relacionados con el aparato de seguridad y la existencia de ambos se justifica por la posibilidad latente de amenazas internas o externas. Tienen la misión de “reunir información y procesarla para anticipar o explicar la magnitud, las características y el origen de las amenazas a la nación”. La inteligencia que producen alimenta la toma de decisiones de los gobernantes.<sup>133</sup>

Aguayo enumera seis requisitos que idealmente deben cumplir los servicios de inteligencia y seguridad para conciliar su eficiencia con el respeto a los derechos de los ciudadanos:<sup>134</sup>

- El establecimiento de mecanismos sociales de supervisión y control.
- La separación de las funciones de inteligencia y de operación.

---

<sup>131</sup> Alejandro Salomé Iturria Luna, “La inteligencia aérea en México” en: *Inteligencia estratégica...*, p. 313.

<sup>132</sup> “¿Qué es inteligencia?” Página web del CISEN; Artículo 29, *op. cit.*, p. 7. La Ley de Seguridad nacional indica que: “Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.”

A su vez, el CISEN menciona que la inteligencia: “Es información especializada que tiene como propósito aportar insumos a los procesos de toma de decisiones relacionados con el diseño y ejecución de la estrategia, las políticas y las acciones en materia de Seguridad Nacional. La generación de inteligencia está orientada a conocer con profundidad todos los aspectos relacionados con los fenómenos que representan amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional; como lo son las posibles manifestaciones de los mismos, su probabilidad de ocurrencia e impacto, las variables que los componen y la relación causal entre las mismas.”

<sup>133</sup> Sergio Aguayo, “Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México”, en: Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997, pp. 184-185.

<sup>134</sup> Sergio Aguayo, *Las seguridades de México...*, pp. 186-187.

- La división de los servicios entre los que se ocupan de asuntos internos del país y los que manejan los asuntos externos.
- El establecimiento de mecanismos e instancias coordinadoras para limitar la dispersión y evitar la ineficiencia de las instituciones de inteligencia y seguridad.
- Contar con funcionarios de carrera.
- La existencia de leyes e instituciones que permitan a los ciudadanos defenderse.

Ante este ideario, es preciso recordar los dos objetivos estratégicos del *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*:

1) Consolidar el Sistema de Seguridad Nacional para asegurar la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional.

2) Asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano adopte una perspectiva multidimensional para favorecer la consecución de los objetivos e intereses nacionales.<sup>135</sup>

Estos se acompañan de cinco objetivos específicos a los que se hizo mención en el apartado 1.4. Cada uno de estos objetivos cuenta con sus propias líneas de acción e indicadores capaces de medir el avance o retroceso de la política de seguridad nacional, cuando menos, indicada en los informes anuales que el titular del Ejecutivo presenta al Congreso de la Unión.<sup>136</sup>

De los cinco objetivos enunciados en el *Programa* tres son de nuestro interés por hacer referencia directa a la inteligencia:

- Desarrollar e implementar los fundamentos normativos y operativos que dan sustento al funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional.
- Articular las inteligencias especializadas del Estado mexicano mediante el establecimiento y operación del Sistema Nacional de Inteligencia.
- Definir anualmente una Agenda Nacional de Riesgos con carácter multidimensional para promover la atención integral de los temas de Seguridad Nacional.

En suma, la consolidación del Sistema de Seguridad Nacional permitirá que el Ejecutivo disponga de las *instituciones, procesos e instrumentos* para atender de modo integral la agenda de seguridad nacional.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Presidencia de la República, *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, pp. 21-22.

<sup>136</sup> *Ibid*, pp. 71-78.

<sup>137</sup> *Ibid*, p. 22.

Hemos destacado tres palabras: *instituciones*, las que conforman al Consejo de Seguridad Nacional<sup>138</sup>, máxima instancia de deliberación; *procesos*, los que transforman la información en productos de inteligencia o *instrumentos*, a fin de cuentas, información evaluada sobre los desafíos presentes y futuros. La instancia que articulará estos tres elementos será el Sistema Nacional de Inteligencia (SIN).

El objetivo del SIN es integrar toda inteligencia especializada generada al interior de la Administración Pública Federal, lo que incluye a las Fuerzas Armadas, la Policía Federal, la PGR y el CISEN.

Su propósito será “generar productos de inteligencia con un alcance estratégico y multidimensional para sustentar la toma de decisiones del Ejecutivo Federal en materia de seguridad nacional”<sup>139</sup> para los siguientes fines:

Generar inteligencia para la seguridad y la defensa del Estado mexicano y el desarrollo nacional, bajo un esquema dual de prevención y previsión que permita promover iniciativas de política pública en los ámbitos humano, político - militar y económico - ambiental.

Proteger los derechos humanos en las operaciones de inteligencia y la defensa de los principios fundamentales de nuestro proyecto de nación, contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018.

Favorecer la actuación estratégica del Estado mexicano en el ámbito exterior para contribuir al mantenimiento de la gobernabilidad del sistema internacional y la proyección de los intereses de México en el mundo.

Sumar a las autoridades de los tres órdenes de gobierno en los esfuerzos para hacer frente a los retos que puedan incidir negativamente sobre la seguridad y el desarrollo de la nación.

Promover el uso de medios tecnológicos avanzados para la generación de productos de inteligencia y el intercambio seguro de información entre los componentes del Sistema.<sup>140</sup>

El *Programa* describe de manera sucinta el ciclo de respuesta a los riesgos y amenazas a la seguridad nacional: 1) las dependencias de la administración pública federal remiten información especializada para ser procesada por el SIN, 2) la inteligencia que arroja el SIN se delibera al interior del CSN, 3) el Presidente ejerce una decisión política fundamental en materia de seguridad nacional, 4)

---

<sup>138</sup> El CSN lo conforman: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina-Armada de México, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Procuraduría General de la República.

<sup>139</sup> Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 41.

<sup>140</sup> *Ibid*, p. 12.

moviliza a las dependencias de la administración pública para contener los riesgos y amenazas.<sup>141</sup>

Este modelo destaca el papel de la cooperación internacional para coordinar acciones con otras naciones para preservar la seguridad de la región y la gobernabilidad del sistema internacional y promover la defensa de los intereses de México en el mundo. También incluye el establecimiento de un diálogo permanente con el Congreso de la Unión a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional como un mecanismo de control democrático sobre las políticas y acciones vinculadas con la seguridad nacional.<sup>142</sup>

Los elementos anteriores abren la puerta al intercambio de información en materia de inteligencia y a que el Congreso transforme en leyes y reglamentos la necesidad de controlar democráticamente a los servicios de inteligencia del país.

En esencia, lo que plantea el *Programa para la Seguridad Nacional* sintetiza lo que se ha argumentado párrafos atrás sobre la inteligencia como actividad, como organización y como producto estratégico. Inclusive, los objetivos señalados no se refieren solamente al combate a la delincuencia organizada, sino a alcanzar un escenario de desarrollo nacional.

Este modelo aún se encuentra lejos de las propuestas de Aguayo enunciadas al inicio de este subcapítulo, en especial, lo relativo al establecimiento de mecanismos sociales de supervisión y control de los servicios de inteligencia, así como los que eviten la dispersión y la ineficiencia de los mismos. En este sentido, uno de los esfuerzos del *Programa* es ir más allá del mero discurso y generar indicadores capaces de mostrar la evolución de la política de seguridad nacional con cifras y datos duros. Presento tres de los indicadores más relevantes:

*Porcentaje de consolidación del Sistema de Seguridad Nacional (PCSSN) en atención al objetivo específico 1.1:*

$$PCSSN = \frac{\sum (PCMJSSN + PISPSSN + PIMPCSSN)}{3}$$

- *PCMJSSN*: Porcentaje de consolidación del marco jurídico para el funcionamiento del SSN.
- *PISPSSN*: Porcentaje de implementación de los sistemas y programas desarrollados para el funcionamiento del SSN.
- *PIMPCSSN*: Porcentaje de implementación del modelo de profesionalización y certificación en materia del SSN.

De acuerdo con los datos presentados en el Tercer Informe de Gobierno, durante 2014 este objetivo alcanzó un 20% del total de su meta fijada para 2018.

<sup>141</sup> *Ibid*, p. 10.

<sup>142</sup> *Ibid*, p. 11.

Porcentaje de articulación de la información y las inteligencias especializadas para el Sistema Nacional de Inteligencia (PAIESNI) en atención al objetivo específico 1.2:

$$PAIESNI = \frac{\sum (PMIOSNI + PUIE + PDDISN)}{3}$$

- *PMIOSNI*: Porcentaje de mecanismos desarrollados requeridos para la integración y operación del Sistema Nacional de Inteligencia.
- *PUIE*: Porcentaje de dependencias del Ejecutivo Federal que cuentan con una Unidad de Información o Inteligencia para la producción de inteligencia especializada del total de dependencias programadas.
- *PDDISN*: Porcentaje de avance en el desarrollo de una Doctrina de Inteligencia para la Seguridad Nacional.

Durante 2014, este objetivo alcanzó un 20% del total de su meta fijada para 2018.

Porcentaje de cumplimiento en la integración multidimensional de la Agenda Nacional de Riesgos con carácter multidimensional (PCIANR) en atención al objetivo específico 2.1:

$$PCIANR = \frac{\sum (PCEONMANR + PIIPEANR)}{2}$$

- *PCEONMANR*: Porcentaje de cumplimiento en la elaboración y operación de la nueva metodología para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos.
- *PIIPEANR*: Porcentaje de instituciones incorporadas al proceso de elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos respecto a las que se determinen para asegurar su carácter multidimensional.

Durante 2014, este objetivo alcanzó un 20% del total de su meta fijada para 2018.

Fuente:<sup>143</sup>

<sup>143</sup> *Ibid*, p. 101-107; Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015. Anexo estadístico*, p. 17.

## Capítulo Segundo

### Historia de la Inteligencia en México

#### 1. Antecedentes

En México, tal como en otras sociedades, el espionaje está asociado a los gobiernos y su necesidad de información para mantener y consolidar su poder. Las referencias más antiguas en nuestro país nos llevan a los *pochtecas*, comerciantes empleados por los mexicas como espías. Durante la época colonial es de suponerse que los virreyes utilizaran las redes de informantes de la Inquisición para hacerse de información, así como el que cada cuerpo del ejército virreinal tuviera elementos dedicados a la misma labor.

Es conocido el papel de los *Guadalupes* como una sociedad que mantenía informados a los insurgentes del siglo XIX. La invasión norteamericana de 1845 creó una red de informantes conformada por bandidos, la cual fue calificada de “vital” para el éxito de la campaña. Organizaciones y personajes similares ejercieron dicho oficio para los distintos bandos que se disputaban el poder durante las guerras de Reforma y las intervenciones francesas.

El espionaje quedó en manos de Porfirio Díaz a través del cuerpo de Rurales. Los ejércitos villista y carrancista fueron los primeros en destacar algunos soldados para la interceptación de comunicaciones. Pero no se trataba de una labor sistemática, como la que practicaban para entonces sus contrapartes estadounidenses y británicos.

#### 2. Desarrollo de los servicios de inteligencia

La historia de la inteligencia mexicana va de la mano con el desarrollo de sus instituciones políticas. No hay Estado democrático que se sostenga sin inteligencia y México, como democracia emergente, en vías de consolidarse, no es la excepción.

“México hace inteligencia para los mexicanos”, comentaba enfático un alto mando de la Marina. Lo cierto es que nuestro país tiene la capacidad suficiente para hacer frente a la mayoría de sus amenazas tradicionales. Sin embargo, cuando los problemas a enfrentar tienen un carácter asimétrico y transnacional, se requiere de la colaboración de todas las dependencias que elaboran inteligencia en México y para México, lo que incluye a los servicios de inteligencia en el exterior.

## 2.1. Inteligencia civil

Los servicios de inteligencia civiles hoy en día comprenden a los organismos al interior de las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Relaciones Exteriores, así como la PGR y en su momento la Secretaría de Seguridad Pública.

### 2.1.1. Periodo de 1915 a 1946: los antecesores

En 1915, Carranza estableció un cuerpo especializado fuera del ejército para realizar actividades de espionaje en el campo enemigo. Lo denominó “Sección Primera”. Al triunfo de la revolución constitucionalista, ésta se transformó en un servicio de agentes de investigación dependiente de la Secretaría de Gobernación, que comenzó a funcionar en 1918. En el ambiente caótico derivado de la Revolución era indispensable el conocimiento sobre amigos y enemigos.<sup>144</sup>

Para 1934, la misión del Departamento Confidencial era: “investigar la verdad para auxiliar al gobierno y proporcionar discreta, fiel e inteligentemente, los datos de orientación que se le piden para, de esa manera, colaborar en el perfeccionamiento del gobierno revolucionario y la colectividad nacional”. El artículo 29 del reglamento de Gobernación de 1929 lo consignaba así: “obtener informes, practicar investigaciones o ejecutar las órdenes que hayan dictado el secretario, el subsecretario o el oficial mayor”. Desde entonces se les daba un amplio margen de acción.<sup>145</sup>

Los atributos que el agente debía tener eran: “ser leal, discreto, honrado, tener valor civil y personal, ser disciplinado, diligente, decente, sagaz, de notoria buena conducta”. La lealtad y discreción, a decir de Aguayo “han sido, son y serán las más valoradas y buscadas”. El reglamento de Gobernación de 1938 exigía a los agentes “ocultar su identidad, evitando, hasta donde sea posible, dar a conocer el puesto que desempeñan”.<sup>146</sup>

Quienes ingresaban al servicio se consideraban parte de una élite que debía guardar el silencio y el anonimato. A cambio tenían la satisfacción de creer que estaban cumpliendo funciones de vital importancia para el gobierno y la nación. Contaban con un buen salario y con línea telefónica en casa para llamados urgentes.<sup>147</sup>

Sin embargo, la dirección del servicio cambiaba con mucha frecuencia y los agentes podían perder su empleo en cada rotación. Entre 1920 y 1934 hubo 25

---

<sup>144</sup> Sergio Aguayo, *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001, pp. 36-37.

<sup>145</sup> Aguayo, *op. cit.*, p. 38.

<sup>146</sup> *Ibid*, p. 40.

<sup>147</sup> *Ibid*, pp. 42-43. Señala que en 1930 fue organizado el servicio confidencial de Contraloría y Hacienda.

secretarios de Gobernación y 12 directores del departamento. Su vida social se reducía a un ambiente masculinizado pero con “un amplio margen de tolerancia para desarrollar actividades que les permitieran completar sus ingresos”, las “travesuras de los muchachos” toleradas en las reglas no escritas.<sup>148</sup>

Otro problema que Aguayo señala era la exigencia de ser operativos. Esto iba en contra del espíritu de un servicio de inteligencia, cuya tarea es reunir información y producir reportes, no actuar contra las amenazas a la seguridad. Esta diferencia ya la practicaban británicos y estadounidenses desde principios de siglo. Aun así, los agentes fueron asignados también como escoltas del Presidente.<sup>149</sup>

Los agentes también estuvieron tentados por la corrupción y fueron presa de la partidización y las disputas por el poder. No eran muy bien vistos por otras dependencias. Lo que podía distinguirlos o sepultarlos era la calidad de sus informes, la cual, como indica Aguayo, variaba mucho de agente a agente.<sup>150</sup>

### **2.1.2. Periodo de 1946 a 1964: los primeros esfuerzos**

En 1942 la Oficina de Información Política se transformó en el Departamento de Investigación Política y Social (Departamento) el cual atendió asuntos de orden político interno principalmente. La participación de México en la Segunda Guerra Mundial al declarar la guerra a Alemania condujo a que el Departamento ampliara sus funciones hacia el control y monitoreo de extranjeros en el país.<sup>151</sup>

De acuerdo con Sergio Aguayo, la actuación del Departamento fue deficiente, pues se le acusó de extorsionar a los extranjeros, lo que evitó la deportación de varios ciudadanos alemanes. Esto hace suponer a Aguayo que la creación de un nuevo servicio de inteligencia se hizo con el fin de mejorar la relación con Estados Unidos, además de la pretensión de Miguel Alemán de centralizar el poder, aunado a su desconfianza hacia el ejército.<sup>152</sup>

La Dirección Federal de Seguridad (DFS) inició operaciones entre diciembre de 1946 y enero de 1947. El primer documento oficial que la menciona data de marzo

---

<sup>148</sup> *Ibid*, pp. 45-46.

<sup>149</sup> Aguayo, *op. cit.*, p. 47; Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 19-20; y Jeffrey Richelson, *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 6.

<sup>150</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 49-53.

<sup>151</sup> “Reseña histórica”, Página web del CISEN; y Delia Salazar Anaya y Begoña C. Hernández y Lazo, *Guía del fondo de la Secretaría de Gobernación. Sección: Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, 1920-1952*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Dirección de Publicaciones de la Coordinación Nacional de Difusión, 2006, p.10. Al respecto, Salazar y Hernández comentan que el Departamento tomó bajo su control “algunas funciones del Departamento de Migración, como las referentes a los permisos para cambio de domicilio de los extranjeros residentes” lo que lo condujo a la creación de una Oficina de Asuntos Extranjeros y a contar con más de 50 inspectores.

<sup>152</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 62-63.



de 1947 y confirma que dependía directamente de la Presidencia de la República. En abril de ese mismo año se incorporaron 10 oficiales del Heroico Colegio Militar.<sup>153</sup>

Alemán, comenta Aguayo, nombró a gente de confianza en la jefatura de la DFS a través de su amigo Carlos I. Serrano, quien le habría sugerido crear dicho servicio. Los agentes asimilaban la creencia de que formaban parte de una élite. Recibieron cursos sobre métodos de investigación policial por parte de agentes del FBI de Estados Unidos. Sus funciones básicas eran proteger al presidente y a los mandatarios que visitaran el país; investigar asuntos delicados o lo que les ordenaran sus jefes, analizar la información y realizar operativos especiales contra los enemigos del régimen.<sup>154</sup>

Oficialmente, la DFS estaba encargada de “vigilar, analizar e informar de los hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal, así como proporcionar seguridad, cuando así se requería, a personal de gobiernos extranjeros que visiten el país”.<sup>155</sup>

Sin embargo, la definición de “amenaza”, “asuntos de importancia” o “hechos relacionados con la seguridad de la Nación” que requirieran de la atención de la DFS no fue clara. Lo mismo podía tratarse de investigar la aparición de un supuesto OVNI, intervenir el teléfono de un extranjero o enviar la versión estenográfica del discurso de un opositor al régimen (lo cual señala la pobreza del análisis de información). De hecho lo que más solían hacer, y mejor, era el espionaje político, al interior y exterior del PRI.<sup>156</sup>

En suma, se trataba de una guardia al servicio del titular del Ejecutivo, con mucho poder, con funciones analíticas y operativas, con cuadros preparados y entrenados ¿qué falló? Sherman Kent en su libro *Inteligencia Estratégica para la Política Norteamericana*, publicado en 1947 (del cual debió tener conocimiento la élite a cargo de la seguridad presidencial) indicaba el riesgo de mezclar las funciones analíticas y las operativas en un solo cuerpo, mucho menos permitir la politización del análisis.

La DFS concentraba esas funciones y sus agentes actuaban por consigna y lealtad a su jefe y al PRI, antes que seguir algún reglamento interior (que no existió). Además, la presión estadounidense para frenar al comunismo en todo el

---

<sup>153</sup> “Oficio del general brigadier Adolfo Martínez Pérez al jefe de la Oficina de Administración del Regimiento”, 18 de abril de 1947; citado en: Aguayo, *op. cit.*, pp. 62-63.

<sup>154</sup> Aguayo *op. cit.*, pp. 63-66. Entre los agentes fundadores destacan Florentino Ventura y Jesús Miyazawa, quienes a la postre tendrían notoriedad por sus acciones al frente de la Policía Judicial y la policía del Distrito Federal, respectivamente.

<sup>155</sup> “Reseña histórica”, Página web del CISEN.

<sup>156</sup> Aguayo *op. cit.*, pp. 67-71. De hecho, Aguayo destaca que no hubo amenazas reales al presidente.

continente coadyuvó en el sesgo y criminalización de toda protesta contra el régimen político mexicano: Los peores opositores serían “reaccionarios y comunistas”.

Hacia 1951 la CIA mencionaba a seis instituciones encargadas de la inteligencia y contrainteligencia en México: la sección segunda del Estado Mayor de la SEDENA, el Servicio Secreto de la Policía del Distrito Federal, las unidades de investigación de la Procuraduría General de la República y la Procuraduría General del Distrito Federal, la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales y la Dirección Federal de Seguridad. Sólo de ésta última tenían una buena opinión.<sup>157</sup>

Sin embargo, el mismo informe destaca que: “algunos jefes de este grupo son poco escrupulosos y han abusado del considerable poder que tienen porque toleran, y de hecho conducen, actividades ilegales como el contrabando de narcóticos”. Dejaban hacer, dejaban pasar y consideraban al narcotráfico como un problema menor.<sup>158</sup>

Sergio Aguayo comenta que el presidente Adolfo Ruiz Cortines quiso desaparecer a la DFS, sin embargo, la conservó y la puso bajo el mando de la Secretaría de Gobernación, de modo que, a partir de marzo 1953, existieron dos oficinas en el organigrama de SEGOB dedicadas a la investigación de asuntos de la seguridad nacional, la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) y la DFS.<sup>159</sup>

Las actividades de la DGIPS se centrarían en “investigar y analizar los acontecimientos sociopolíticos relevantes de la vida nacional e informes de los mismos”; para cumplir esta misión debía realizar la “detección permanente de los fenómenos más destacados en la actividad sociopolítica de México; investigación sobre la naturaleza de los mismos y el análisis de los factores que inciden en ellos y la ponderación de sus repercusiones”.<sup>160</sup>

### **2.1.3. Periodo de 1964 a 1985: Auge, corrupción y decadencia:**

En 1964, el presidente Gustavo Díaz Ordaz nombró a Fernando Gutiérrez Barrios como director de la DFS, lo cual, por una parte, llevó al organismo a un grupo de agentes que la controlarían por 20 años (De la Barreda, Nazar Haro, García Paniagua y Zorrilla), y por otra parte, acentuó las deficiencias estructurales que el

---

<sup>157</sup> *Ibid*, p. 74. Cita un informe secreto de la CIA (SR-18) sobre México.

<sup>158</sup> *Ibid*, pp. 74-75.

<sup>159</sup> Delia Salazar Anaya y Begoña C. Hernández y Lazo, *op. cit.*

<sup>160</sup> Aguayo, *op. cit.*, p. 11.

organismo tenía.<sup>161</sup> Para Aguayo, “en aquella época, el concepto de seguridad era sinónimo de control y eliminación de los enemigos que, según la élite política, tenía la patria a izquierda y derecha”.<sup>162</sup>

Aguayo comenta que el presupuesto de la DFS resultaba insuficiente para financiar las actividades que les encomendaban y los agentes tenían salarios muy bajos, por lo cual recurrían a actividades ajenas a su labor (lícitas e ilícitas) para hacerse de recursos, ostentando su identificación y con la complicidad de sus superiores. Sin embargo, no explica las causas de este deterioro financiero: Es probable que la reducción de presupuesto comenzara con Ruíz Cortines en 1952 puesto que no quería a la DFS, sin embargo, toleró sus actividades para hacerse de recursos extras (doble moral ya expuesta).

En 1965, en el contexto del asalto al cuartel de Madera, Chihuahua, Aguayo destaca que: “desde la perspectiva de los jóvenes inconformes, el régimen no toleraba que se expresara lo nuevo y diverso, calificaba de enemigo a quien pensara diferente y enviaba a su aparato de seguridad a espiar, hostigar y reprimir. Los hechos confirman que su percepción era en esencia correcta”.<sup>163</sup>

La lucha armada aparecía como legítima y viable, pues se pensaba que si se daban ciertas condiciones objetivas y subjetivas, la revolución podía tener éxito. Sin embargo, el sistema político y el régimen político mexicano encarnado en el presidente y el PRI contaban con el respaldo de los sectores corporativos y la aceptación tácita de la mayoría de la población, por lo cual, dichas condiciones no se darían. Más aun, las protestas sociales y de izquierda en México no tenían resonancia internacional, ni siquiera en Cuba.<sup>164</sup>

Sin embargo, el presidente y sus colaboradores en materia de seguridad trataron a la disidencia como una amenaza extrema y de ese modo la combatieron. Aguayo sostiene que Díaz Ordaz, Gutiérrez Oropeza y Echeverría sufrían de una paranoia, o bien, porque así convenía a los intereses de algunos.<sup>165</sup>

Gutiérrez Barrios tenía una excelente relación con Fidel Castro y dimensionó a la guerrilla cubana como incapaz de apoyar a los rebeldes mexicanos. Sin embargo, nunca hizo evaluación de la fuerza real de las guerrillas, lo que alimentó las

---

<sup>161</sup> *Ibid*, p. 87.

<sup>162</sup> *Ibid*, p. 95.

<sup>163</sup> *Ibid*, p. 120.

<sup>164</sup> *Ibid*, pp. 120-123

<sup>165</sup> *Ibid*, p. 123.

suspicias de Díaz Ordaz y terminó por incrementar el poder de la DFS (y el suyo) para combatirlas.<sup>166</sup>

En noviembre de 1965 Miguel Nazar Haro creó el grupo C-047 el cual sería el núcleo del combate a la guerrilla al infiltrar a muchos grupos subversivos.<sup>167</sup>

El caso de Rico Galán ejemplifica la pobre magnitud de los movimientos subversivos, pero denota también el poco apoyo y resonancia que tenían en la comunidad internacional. De hecho, su caso fue el primero de México adoptado por Amnistía Internacional. También muestra el estilo con que la DFS combatía a los grupos insurrectos: acumular mucha información a través de la infiltración y detener o golpear a los sospechosos con el apoyo de otras instituciones. Sin embargo, la pobreza de su análisis nunca permitió saber la amenaza real que tales grupos representaban.<sup>168</sup>

En el caso del movimiento estudiantil de 1968 Aguayo distingue entre las apreciaciones hechas por los servicios de inteligencia de Estados Unidos y México. Los primeros fueron mesurados, los segundos, paranoicos, depositaban la solución final en el presidente de la República. Díaz Ordaz estaba convencido de que los estudiantes tenían un arsenal, eran una amenaza enorme y que la única solución era aplicar la fuerza del Estado.<sup>169</sup>

De acuerdo con un reporte de la agencia de inteligencia militar de los Estados Unidos, la Secretaría de la Defensa Nacional autorizó “a los comandantes de las zonas militares de todo el país para que actuaran contra los disturbios estudiantiles sin esperar instrucciones de la capital”<sup>170</sup>. Aguayo sostiene que había un plan a nivel del gobierno federal para: detener al liderazgo estudiantil, acabar con el núcleo duro, amedrentar a los moderados y lanzar una advertencia, y hacer que el uso de la violencia quedara legitimado, por lo que se necesitaba que los estudiantes “dispararan o exhibieran su disposición a pelear”.<sup>171</sup>

El 2 de octubre de 1968, Aguayo describe que se concentraron 8,000 personas en la Plaza de las Tres Culturas, a la par de casi 10,000 elementos de las fuerzas armadas, policías, paramilitares, bomberos, tránsito y otros. La 2ª Brigada de

---

<sup>166</sup> *Ibid*, p. 124. En 1965 la DFS tenía menos de 120 agentes y otros pocos meritorios. Para 1981 tenía 3,000 agentes controlando a 10,000 informantes.

<sup>167</sup> *Ibid*, p. 125.

<sup>168</sup> *Ibid*, p. 131.

<sup>169</sup> *Ibid*, pp. 133-134.

<sup>170</sup> Department of Defense Intelligence Information, “Army Participation in Student Situation, Mexico City”, 21 de septiembre de 1968, National Security Archives, Washington, citado en: Aguayo, *op. cit.*, p. 135.

<sup>171</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 135-136. Aclara que Díaz Ordaz pretendía hacer lo mismo que en Chilpancingo, Guerrero en 1960 y San Luis Potosí en 1961: grupos de francotiradores dispararon contra el ejército, la policía y la población reunida en las plazas públicas, lo que dio pie a las detenciones masivas. La violencia aterrorizó a la mayoría y desalentó a los simpatizantes. Tiempo después se liberó a los líderes.

Infantería tenía la orden de impedir que los asistentes al mitin llegaran al Casco de Santo Tomás; además de desalojar y aislar el espacio, responder en caso de ser atacados y entregarlos a la Policía Preventiva del Distrito Federal. El “Batallón Olimpia” vestiría de civil con un guante en la mano izquierda y luego de la señal impediría la entrada y salida del edificio Chihuahua para colaborar en la detención de los líderes estudiantiles. Agentes de la Policía Judicial Federal y de la DFS aprehenderían a los líderes en el tercer piso del edificio mencionado. El Estado Mayor Presidencial, al mando de Gutiérrez Oropeza apostó a diez oficiales con metralletas con la orden de disparar contra la multitud.<sup>172</sup>

Los estudiantes no se mostraron agresivos, pero la violencia se salió de control. Aguayo sostiene que estudiantes y vecinos del lugar pudieron haber disparado contra las fuerzas armadas y de seguridad, lo que no había ocurrido antes. La prensa internacional ahí reunida reportó al mundo sobre “un gobierno despiadado que aplastaba a opositores desarmados”.<sup>173</sup>

El gobierno no legitimó el uso excesivo de la fuerza y la factura a pagar fue la gradual pérdida de legitimidad del régimen político. La lección pareció no haberse aprendido, pues el 10 de junio de 1971 sucedió otra matanza a manos de las mismas instituciones bajo casi los mismos mandos. Aguayo comenta que no encontró evidencia de que los servicios de inteligencia dimensionaran el efecto que tendría la provocación del “jueves de Corpus” entre los jóvenes, particularmente, quienes habían optado por la vía guerrillera. Simplemente, el gobierno creía tener el poder de aplastar cualquier disidencia sin problemas.<sup>174</sup>

En otro orden de asuntos, hacia 1967 la DIPS se transformó en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) con el propósito de estudiar los problemas de orden político y social del país, así como realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional.<sup>175</sup>

Durante este periodo, de acuerdo con Aguayo, el factor externo tuvo mayor presencia: se llegó a “entendimientos pragmáticos con otros países” y se adoptó la doctrina de seguridad nacional desarrollada por Estados Unidos y las dictaduras militares del Cono Sur, donde la amenaza comunista era alimentada desde Cuba.<sup>176</sup>

---

<sup>172</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 136-137.

<sup>173</sup> *Ibid.*, p. 137.

<sup>174</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>175</sup> “Reseña histórica”, Página web del CISEN.

<sup>176</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 93-94. La similitud de ideas se expresa en los escritos de Díaz Ordaz, Echeverría y Gutiérrez Oropeza.

Para 1970, el tema de seguridad nacional se encontraba subordinado a proyectos personales, de los cuales, la DFS era el brazo operativo. Echeverría como presidente se distanció de Díaz Ordaz, Nazar Haro como director de la DFS hizo lo propio respecto de Gutiérrez Barrios, García Paniagua y Zorrilla no obedecían a nadie.<sup>177</sup>

En 1970, el presidente Luis Echeverría le permitió a Gutiérrez Barrios nombrar a Luis de la Barreda como director de la DFS, con lo que mantuvo su control. Años después, en 1989, intentó la misma maniobra con el nuevo servicio de inteligencia, pero fue desplazado por el general Jorge Carrillo Olea.<sup>178</sup>

Entre 1970 y 1978 Miguel Nazar Haro desempeñó el cargo de subdirector general de la DFS. Fueron los años del combate a los grupos subversivos, particularmente contra la Liga Comunista 23 de Septiembre, a través del grupo C-047.<sup>179</sup>

Se empleó también la desaparición forzada como método de combate a la actividad subversiva, por lo cual siguen pendientes de solución numerosos casos. Destacan dos elementos: primero, la mayoría de los casos documentados se trataron de personas que fueron detenidas e interrogadas por la DFS; segundo, todos fueron tratados del mismo modo, independientemente de su grado de peligrosidad. En palabras de Aguayo “El hecho de que todos fueran tratados de la misma manera significa que había órdenes superiores de eliminarlos”.<sup>180</sup>

Además, Aguayo destaca la manipulación que en 1979 personal de la DFS hiciera de la información sobre el destino final de varios desaparecidos. Comenta que “hubo una política deliberada (y profundamente inmoral y deshonesto) para desaparecer personas y manipular información”<sup>181</sup>

En agosto de 1976 la Liga intentó secuestrar a la hermana del presidente electo López Portillo. De acuerdo con Aguayo, esto influyó en la decisión de su gobierno de aniquilar a la guerrilla, particularmente en el estado de Guerrero, lo cual coincide con un alto número de desaparecidos.<sup>182</sup>

En 1976, el presidente López Portillo dejó que la DFS operara como lo había venido haciendo. A Jesús Reyes Heróles la DFS le causaba repugnancia; como secretario de Gobernación “prefirió ignorar lo que pasaba”, sostiene Aguayo. Agrega que, pese al empleo de la tortura y la desaparición forzada, el gobierno

---

<sup>177</sup> *Ibid*, p. 94

<sup>178</sup> *Ibid*, pp. 97-100. Aguayo cree que Gutiérrez Barrios fue uno de los pocos profesionales del espionaje.

<sup>179</sup> *Ibid*, p. 182.

<sup>180</sup> *Ibid*, pp. 189-191.

<sup>181</sup> *Ibid*, pp. 193-197.

<sup>182</sup> *Ibid*, pp. 187-191.

permitió que la DFS continuase operando, pues daba los resultados que se le pedían.<sup>183</sup>

Sin embargo, el análisis que hace de la guerrilla adelanta lo siguiente: fue una amenaza sobredimensionada a la que se combatió con toda la fuerza disponible y posicionó a Gutiérrez Barrios, García Paniagua y Nazar Haro como los héroes frente a la amenaza subversiva. Era un “factor irritante”, un peligro potencial, pero no la amenaza que se le manejó al titular del ejecutivo en diferentes sexenios.

En comparación con otras organizaciones de América Latina, y en términos agregados, la guerrilla mexicana era relativamente destacada. Su peligrosidad, sin embargo, era menor debido a que estaba dispersa en 29 grupos, al nulo reconocimiento que recibió de los revolucionarios del mundo y a lo desigual de su preparación. La principal guerrilla urbana, la Liga Comunista 23 de Septiembre, tenía una base social bastante pobre y sus 347 combatientes no estaban capacitados de manera uniforme, ni ideológica ni militarmente. Los únicos que tenían cierto arraigo social y territorial eran aquellos que provenían de los barrios de Guadalajara, quienes estaban dispuestos al enfrentamiento pero que, sin embargo, por la rapidez de su incorporación, carecían de una preparación política, sólida.<sup>184</sup>

De acuerdo con Aguayo, “para combatir una apenas potencial y jamás demostrada amenaza a la seguridad, el régimen creó las condiciones que favorecerían al narcotráfico, que en pocos años se convirtió en la principal amenaza a la seguridad nacional”. Dicho proceso conduciría a la desaparición de la DFS<sup>185</sup>

Entre 1976 y 1985 la renovación que contagió a varias instituciones no llegó a la DFS porque ésta se encontraba aislada de la sociedad mexicana; por el contrario, aumentaron sus problemas estructurales y su complicidad con el narcotráfico.<sup>186</sup>

En 1977 Javier García Paniagua fue nombrado director de la DFS, respaldado por la hermana del presidente (a quien la Liga había intentado secuestrar). Su llegada fue percibida como la determinación del gobierno federal de asegurar la aniquilación de la guerrilla con una estrategia de represión selectiva en las ciudades. También significó un golpe al liderazgo moral de Gutiérrez Barrios en la organización.<sup>187</sup>

Durante su gestión (de casi año y medio) mejoró las condiciones laborales de los agentes (Aguayo comenta que hubo un aumento del presupuesto). En lo administrativo, depuró y sistematizó los archivos de la dependencia e introdujo

---

<sup>183</sup> *Ibid*, pp. 93, 95.

<sup>184</sup> *Ibid*, p. 202.

<sup>185</sup> *Ibid*, p. 223.

<sup>186</sup> *Ibid*, p. 228.

<sup>187</sup> *Ibid*, pp. 231-232.

sistemas de computación. Sin embargo, también relajó los controles y continuó tolerando las actividades ilegales de los agentes, con lo que se disparó la corrupción.<sup>188</sup>

Para 1978, la carrera política de García Paniagua fue en ascenso al ser nombrado subsecretario de Gobernación, secretario del Trabajo y Previsión Social en 1981 y posteriormente, presidente del PRI. Se comenta que tenía posibilidades de ser nominado como candidato a la presidencia de la República, lo cual lo conminó a controlar el aparato de seguridad que desde 1978 dirigió Nazar Haro (distanciado ya de Gutiérrez Barrios).<sup>189</sup>

Sin embargo, el elegido a la candidatura fue Miguel de la Madrid, lo que precipitó la caída de García Paniagua y su grupo. En enero de 1982 Nazar Haro renunció a su cargo luego de acusaciones del FBI de proteger a una banda de ladrones de autos de lujo en California.<sup>190</sup>

A la dirección llegó José Antonio Zorrilla Pérez, quien no contaba con el total respaldo del presidente De la Madrid, pues éste le había comentado a su secretario de Gobernación, Manuel Bartlett, que él nombrara al jefe de la DFS.<sup>191</sup> Más aún, el subsecretario de Bartlett, el general Jorge Carrillo Olea, no tenía relación ni con Gutiérrez Barrios, Nazar Haro, o García Paniagua.

Zorrilla creó una estructura paralela con comandantes de la Policía Judicial Federal a los que nombró coordinadores generales y los impuso sobre los delegados de la DFS en los estados. Aguayo sostiene que ellos organizaron la corrupción y la complicidad con el narcotráfico, aunado a la entrega de identificaciones de la DFS a capos del narcotráfico y sus guardaespaldas.<sup>192</sup>

Aguayo sostiene que no hubo conciencia de los riesgos que estaba creando el narcotráfico al interior del gobierno federal. Inclusive, añade, en la primera sesión del “Grupo de Trabajo de Seguridad Nacional” no aparecía entre las amenazas listadas.<sup>193</sup>

Sin embargo, los asesinatos del periodista Manuel Buendía en 1984 y del agente de la DEA Enrique Camarena en 1985 cambiaron dicha situación. En el caso de

---

<sup>188</sup> *Ibid*, p. 233.

<sup>189</sup> *Ibid*, p. 234.

<sup>190</sup> *Ibid*, pp. 236-237. Nazar enfrentó la acusación, fue encarcelado poco más de un día, pagó una fianza y regresó a México, con lo que se convirtió en un fugitivo para Estados Unidos. En 1989 Manuel Camacho Solís lo puso al frente de la policía capitalina, pero duró muy poco debido a las protestas de organizaciones de derechos humanos que recordaban su pasado.

<sup>191</sup> *Ibid*, p. 237.

<sup>192</sup> *Ibid*, pp. 238, 241. Se comenta que Zorrilla alardeaba de que la DFS no necesitaba presupuesto para operar. Inclusive, el narcotráfico pagaba la renta de la delegación de la DFS en Jalisco.

<sup>193</sup> *Ibid*, p. 239.



Buendía se habla de una conspiración orquestada: por los coordinadores generales de Zorrilla, por él mismo, o por altos funcionarios del gobierno federal y el ejército.<sup>194</sup>

En efecto, se eliminó a un periodista incómodo que estaba revelando nexos entre el gobierno y el narcotráfico. En el caso de Camarena, el antecedente directo fue la captura de un rancho donde se cultivaba marihuana con capacidad de 10,000 toneladas, lo que irritó al capo Caro Quintero. El narcotráfico y la DFS participaron en el secuestro y asesinato del agente y su piloto. Esto rebasó “el nivel de tolerancia” de Estados Unidos.<sup>195</sup>

El gobierno federal que perdía legitimidad gradualmente desde los eventos trágicos de 1968, ahora se enfrentaba a una opinión pública más crítica, además de que resultaba cada día más difícil ocultar las “travesuras de los muchachos” en las instituciones de seguridad y policía a todos los niveles. El asesinato de Camarena tuvo mayor repercusión: detonó la pérdida de la confianza del gobierno estadounidense hacia México, en particular, sus servicios de inteligencia. La presión fue muy alta. A partir de estos eventos la carrera de Zorrilla fue en picada.<sup>196</sup>

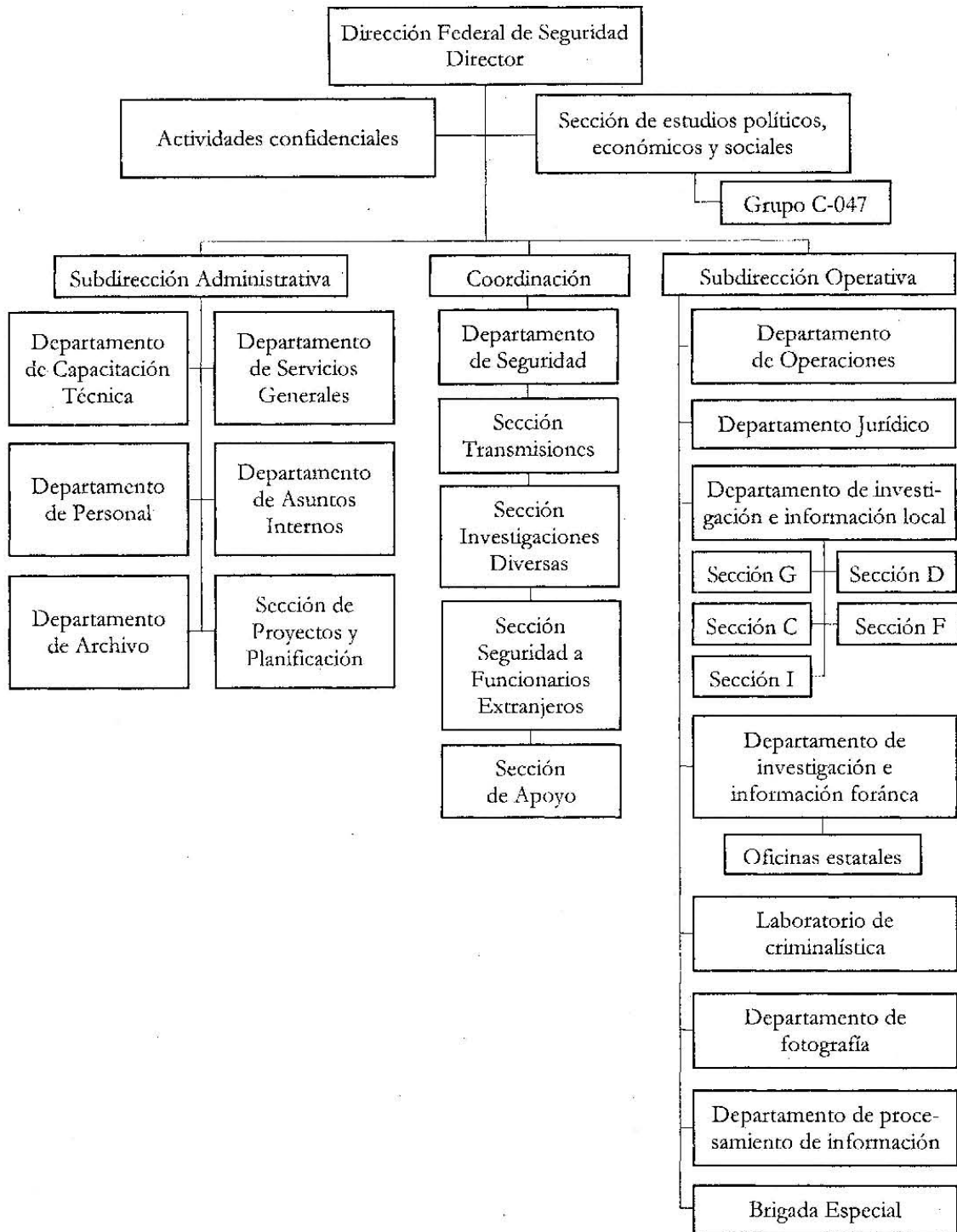
---

<sup>194</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 239-240; y Raymundo Riva Palacio, “Estrictamente personal”, *El Universal*, 30 de mayo de 2007.

<sup>195</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 240-241.

<sup>196</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 241. Washington comenzó a dar nombres de funcionarios y familiares del presidente que se creía estaban involucrados con el narcotráfico. En enero de 1985, Zorrilla fue nombrado candidato a diputado por el Estado de Hidalgo, pero a sugerencia de Carrillo Olea y Bartlett, De la Madrid lo hizo renunciar. En 1989 fue detenido, acusado del asesinato de Buendía. Permaneció en prisión hasta 2012, fue reaprehendido y posteriormente se le concedió el beneficio de la prisión domiciliaria por enfermedad y edad avanzada.

## Organigrama de la Dirección Federal de Seguridad (1981)



Fuente:<sup>197</sup>

<sup>197</sup> Dirección Federal de Seguridad, "Referencias sobre diapositivas de la Dirección Federal de Seguridad", Subdirección Operativa, Departamento de Operaciones, 22 de abril de 1981, Archivo del CISEN, en Aguayo, *op. cit.*, p. 229.

#### 2.1.4. Periodo de 1985 a 1988: Reconstrucción

El Presidente De la Madrid instruyó a Bartlett para que se creara una entidad de agentes de inteligencia, no de policías, pues a la DFS ya nadie se podía meter. Aquí surgió la figura de Jorge Carrillo Olea, quien gozó de la confianza de los presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas; además, tenía una visión clara de lo que era y no era la seguridad y las características que debía tener un servicio de inteligencia.<sup>198</sup>

Jorge Carrillo Olea comenta que desde mediados de 1982, él y De la Madrid platicaban de la necesidad de construir un sistema de seguridad nacional con dos vertientes: un sistema de inteligencia enfocado a tres áreas: política, narcotráfico y criminalidad; y el desarrollo de un sistema policial. Un centro se haría cargo de lo político, la CENDRO del narcotráfico y quedó pendiente el enfocado a lo criminal. Para el aspecto policial se desarrolló un Programa Nacional de Seguridad Pública.<sup>199</sup>

Carrillo Olea enfrentó dos problemas: el primero era que tenía a su cargo la supervisión y control de los servicios de inteligencia (DFS y DGIPS), pero carecía de la autoridad, la cual residía en Bartlett a través de Zorrilla en la DFS y Óscar de Lassé en la DGIPS. El segundo problema era que la DFS se encontraba tan dañada que nadie quería hacerse cargo de ella a la salida de Zorrilla. La solución recayó en Pablo González Ruelas quien fue el último director de la DFS durante los meses de enero a agosto de 1985.<sup>200</sup>

El proceso de desaparición de la DFS incluyó el retiro de las identificaciones y las armas que cada agente portaba, comenzando por los comandantes y éstos desarmarían al grupo de agentes a su cargo. Luego, cada semana se despidió a

---

<sup>198</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 242-243. Carrillo comenta que, desde que De la Madrid era candidato, comenzaron a diseñar una agenda con un interés marcado del presidente en los asuntos financieros. Dicha agenda se convertiría en el CISEN.

<sup>199</sup> CISEN, *20 años de historia: Testimonios*, México, 2009, pp. 23-25 y pp. 40-41. Carrillo comenta que ni el titular de la PGR, ni el Secretario de la Defensa “sabían para qué estaba diseñado ni entendían el concepto del sistema de seguridad nacional”. Agrega que en aquel entonces se confundía la seguridad nacional con la defensa nacional.

Relata que durante los primeros meses del gobierno de De la Madrid se liquidaron diez corporaciones policíacas y después se desmanteló a la Dirección de Investigación para la Prevención de la Delincuencia (ex Servicio Secreto). Al final se dejó a la DFS.

Jorge Tello señala que Carrillo le pidió hacer un ejercicio para armar un sistema de información para Astilleros Unidos de Veracruz. El documento se llamó: “Aproximación a un sistema de información para control de gestión”. A la par, Oscar de Lassé hacía lo propio para Bartlett. Al final, ambos esfuerzos se articularon para dar lugar un proyecto de seguridad nacional.

<sup>200</sup> *Ibid*, pp. 243-245. Es notable señalar que el cambio en la DGIPS parece haber sido más terso que en la DFS. Quizá porque aquella no tenía funciones operativas y, por lo mismo, tenía menos exposición para establecer vínculos con la delincuencia organizada. De hecho, comenta Aguayo, los cuadros formados por De Lassé serían la base humana sobre la que se reconvertiría el principal servicio de inteligencia mexicano.

un grupo de agentes de los 1500 con que contaba para ese momento. No hubo resistencias ni demandas, porque se trataba de personal de confianza. González Ruelas se jubiló al concluir su tarea. Los agentes que “sobrevivieron” a la “limpia” pasaron a formar parte de la DISEN.<sup>201</sup>

Por su parte la DGIPS había iniciado un proceso gradual de cambio desde 1982 con la llegada a la dirección de Óscar De Lassé Avellana, cuyo equipo de universitarios elaboró nuevos criterios para organizar el acopio de información y las tareas de análisis. Carrillo Olea se apoyó tanto en el grupo formado por De Lassé, como en el de Jorge Tello; ambos grupos tuvieron sus diferencias, pero convergieron en el ambicioso objetivo de convertirse en profesionales de la inteligencia. La idea de Carrillo era construir un centro de inteligencia con tecnología de vanguardia que, gradualmente, desarrollara inteligencia política, financiera, de recursos naturales, ambiental, etcétera.<sup>202</sup>

El 21 de agosto de 1985, desaparecieron del organigrama de la SEGOB tanto la DGIPS como la DFS y se creó la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN) a cargo de Pedro Vásquez Colmenares.<sup>203</sup> Con ello inicio una reflexión sobre el papel de los servicios de inteligencia y se sentaron las bases para el desarrollo de un nuevo modelo institucional. La creación de la DISEN tuvo como propósito “contar con un marco funcional y administrativo que integrara mejor las distintas fases de la producción de inteligencia, que permitiera evitar duplicidades entre lo que anteriormente eran la DGIPS y la DFS, y que se eliminaran prácticas que llegaron a comprometer el prestigio y solvencia de esas instituciones”.<sup>204</sup>

Si bien Vásquez Colmenares admitió no ser el mejor para el cargo, tuvo “un intenso periodo de entrenamiento que incluyó una visita al Mossad, en Israel, por espacio de un mes”. Luchó para que la DISEN tuviera solamente funciones de investigación, información, prevención, análisis e inteligencia, y no operativas. Si había que intervenir se requería el permiso de la autoridad competente, lo cual asegura, no fue necesario. En el caso del narcotráfico, dicha esfera fue transferida

---

<sup>201</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 245-246. Pedro Vásquez Colmenares comenta que se despidió a más de 800 personas. Véase: CISEN, *op. cit.*, p. 20.

<sup>202</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 251-252. Carrillo comenta que para el diseño de la DISEN Jorge Tello viajó a Estados Unidos, Alemania e Israel, y recibían visitantes de esos países para complementar lo que aprendían. CISEN, *op. cit.*, p. 28.

<sup>203</sup> “Artículo 2º”, en: “Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación”, *Diario Oficial de la Federación*, núm. 38, tomo 391, Segunda Sección, 21 de agosto de 1985, p. 53.

<sup>204</sup> CISEN, *op. cit.*, p. 41, y “Reseña histórica”, Página web del CISEN. Tello señala que se debatió sobre el nombre de la nueva institución. Se desechó denominarla como “Centro de Inteligencia” pues se pensó que dicha etiqueta podía “deformar toda la visión y podría resultar contraproducente”.

a la PGR, lo que evitó la infiltración del nuevo servicio de inteligencia. Esto marcó la diferencia respecto al proceder anárquico de la DFS.<sup>205</sup>

Sobre la colaboración e intercambio de información entre la DISEN y otros órganos de inteligencia, Vásquez Colmenares señala que siempre contó con el apoyo de sus superiores.<sup>206</sup>

El primer tema de la agenda de riesgos versó sobre los refugiados guatemaltecos; al narcotráfico se le consideró un problema de seguridad pública. Un acierto del DISEN fue la redefinición del enemigo. En una publicación lamentó que el movimiento ferrocarrilero, el de los médicos y el estudiantil de 1968 “no fuesen concebidos y dimensionados en sus justos términos políticos”, lo cual impidió su adecuado diagnóstico y condujo a “soluciones disciplinarias y represivas que en ocasiones no correspondieran a la magnitud del problema”.<sup>207</sup>

Sobre el periodo de 1985 a 1988, Aguayo comenta que los recursos destinados a la DISEN eran escasos; además, entre quienes provenían de la DGIPS y aquellos de la DFS había cierta rivalidad y enemistad por sus diferentes modos de trabajo. Por si fuera poco, la carrera presidencial provocó diferencias entre Carrillo y Bartlett, lo que llevó a este último a crear su propio sistema de análisis electoral para las elecciones de 1988.<sup>208</sup>

En 1988 el Presidente Salinas decretó la creación de un Gabinete de Seguridad Nacional, lo que convirtió al encargado de la DISEN en su Secretario Técnico. Se trató de la primera experiencia de una comunidad de inteligencia con la participación de todas las dependencias.<sup>209</sup>

### **2.1.5. Periodo de 1989 a 2000: Consolidación**

A finales de la década de los ochenta la Guerra Fría llegaba a su fin y los regímenes militares del Cono Sur eventualmente devolvían el control del gobierno a los civiles. En México, se redujo la tolerancia al empleo de la violencia estatal y con ello emergieron los partidos políticos y las organizaciones no

---

<sup>205</sup> CISEN, *op. cit.*, pp. 20 y 74; Aguayo, *op. cit.*, p. 260. Medina-Mora comenta que esta decisión se planteó como deliberada, expresa y explícita, y la responsabilidad se trasladó a otras instancias. Esto llevó al involucramiento de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada.

<sup>206</sup> Tello señala que la colaboración con Estados Unidos y otros países ya existía. En la nueva etapa se logró una interlocución madura y se acreditó y reconoció a México al interior de la comunidad de inteligencia internacional. CISEN, *op. cit.*, p. 44.

<sup>207</sup> DISEN, Principios fundamentales de seguridad nacional, 1985, p. 27; en: Aguayo, *op. cit.*, p. 253, y CISEN, *op. cit.*, p. 51. Aguayo comenta que esto implica distinguir al enemigo del adversario porque agrega el matiz de la tolerancia, ingrediente básico de una democracia. Por su parte, Alejandro Alegre señala que el proceso de recopilación de información no se hacía con base en una agenda de riesgos determinada, dado que no existía. El aparato comenzó a funcionar sin un pensamiento estratégico.

<sup>208</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 259-260. A partir de 1988 se pudieron pagar sueldos competitivos.

<sup>209</sup> Aguayo, *op. cit.*, p. 262.

gubernamentales protectoras de los derechos humanos; los medios de comunicación comenzaron a independizarse. En materia de inteligencia, la nueva propuesta implicaba la rendición de cuentas y la supervisión a través del Congreso, los medios de comunicación y las organizaciones sociales.<sup>210</sup>

El cambio doctrinal del aparato de seguridad e inteligencia propició la llegada de personal con un perfil diferente. Vásquez Colmenares tuvo la tarea de liberar a los servicios de inteligencia de los lastres de la DFS: la extorsión, la tortura, las ejecuciones, las desapariciones forzadas y otras prácticas. Sin embargo subsistieron problemas como la relación viciada con el sistema político, la falta de un marco jurídico preciso y una endeble institucionalización.<sup>211</sup>

Aguayo sostiene que al reformarse los servicios de inteligencia del país involuntariamente contribuyeron con la transición democrática de México, esto es, al “desplome del status quo”.<sup>212</sup> Señala que hacia 1984 o 1985 comenzó el diálogo entre los servicios de inteligencia y la comunidad académica.<sup>213</sup>

El 13 de febrero de 1989, el Presidente Salinas de Gortari planteó la desaparición de la DISEN para dar paso al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Gutiérrez Barrios como Secretario de Gobernación quiso nombrar a Luis de la Barreda como su director; sin embargo, Salinas nombró a Carrillo y lo mantuvo al frente durante un par de años.<sup>214</sup>

La SEDENA no recibió del mejor modo al CISEN. Carrillo rememora que el general secretario, al escuchar sobre la creación de un centro especializado en

---

<sup>210</sup> Aguayo, *op. cit.*, p. 254. Cita dos trabajos en este sentido: Frank J. Smist Jr. *Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947-1989*, Knoxville, The University of Tennessee Press, 1990, y José Manuel Ugarte, *Legislación de inteligencia. Legitimidad y eficacia*, Guatemala, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM), 2000.

<sup>211</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 254 y 257. Carrillo comenta que el marco jurídico de los renovados servicios de inteligencia comenzó con un acuerdo del Secretario de Gobernación para crear una Dirección, y luego un decreto presidencial para crear un órgano administrativo desconcentrado. Tello indica que la Ley de Planeación vigente desde el sexenio de López Portillo dio las pautas para construir el nuevo sistema de seguridad nacional; sin embargo, reconoce que era un marco legal insuficiente. Dicha carencia detectada en 1994 no fue resuelta sino hasta 2005, en parte, “porque no eran los tiempos”. Menciona que recurrían a la autorregulación a través de la experiencia de gente proveniente de las Fuerzas Armadas, Relaciones Exteriores y Hacienda. CISEN, *op. cit.*, pp. 32-33, 39 y 45.

<sup>212</sup> Aguayo, *op. cit.*, p. 251. Jorge Tello coincide al señalar que “fue gracias a que las instituciones del Estado funcionaron... fue posible una transición democrática, ordenada, institucional y pacífica”. Entre dichas instituciones menciona a las Fuerzas Armadas, el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y el CISEN. CISEN, *op. cit.*, p. 47.

<sup>213</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 254-256. Menciona al desaparecido Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos donde coincidieron: José Thiago Cintra, Luis Herrera-Lasso, Raúl Benítez Manaut, Leonardo Curzio, Alfonso Zárate y Guadalupe González, entre otros.

<sup>214</sup> “Capítulo VII” *Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación*, Diario Oficial de la Federación, núm. 9, tomo 425, 13 de febrero de 1989, p. 40, y CISEN, *op. cit.*, pp. 29-30. Carrillo sostiene que el Director del CISEN debe tener la confianza del Presidente para poder hacer su trabajo.

seguridad nacional, “en vez de integrarlo a un esfuerzo común...sentía que le quitaban materia de su trabajo”.<sup>215</sup>

En 1990 el Presidente Salinas decidió llevar a Carrillo y Tello a la PGR a fin de dar atención al problema del narcotráfico que ya se ubicaba como asunto de seguridad nacional. Aguayo sostiene que dicha medida tuvo un efecto negativo en la calidad del trabajo en el CISEN.<sup>216</sup>

Entre 1990 y 1994, los directores Eduardo Pontones Chico y Fernando del Villar Moreno ejecutaron el plan maestro de desarrollo tecnológico que Jorge Tello diseñó como director de servicios técnicos. También se abrió una unidad de estudios de opinión sobre temas de la agenda nacional.<sup>217</sup>

Para mediados de 1993, Aguayo señala que los servicios de inteligencia habían vuelto a las funciones operativas y, por consiguiente, a la violación de los derechos humanos, carentes de un marco legal. En este contexto se ubica el levantamiento armado de Chiapas, respecto al cual el Presidente Salinas afirmó que el sistema de información de seguridad del Estado mexicano falló de manera lamentable. Por el contrario, en el CISEN aseguran que falló la valoración y el análisis de la información proporcionada. Detallan que entregaron reportes sobre la preparación y número de los insurrectos desde julio de 1993.<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup> CISEN, *op. cit.*, pp. 33-34. Carrillo alude a la confusión entonces prevaeciente entre seguridad y defensa nacionales.

<sup>216</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 260 y 274-275; CISEN, *op. cit.*, pp. 46 y 58. Tello comenta que la inteligencia política se separó de la inteligencia contra el narcotráfico para no contaminar al nuevo servicio de inteligencia, de modo que “sólo el CISEN contaba con cuadros para construir otro sistema de inteligencia, en este caso, para atender el tema del narcotráfico”.

Por otra parte, Aguayo critica el movimiento del Presidente Salinas y asegura que, en la práctica, transfirió los servicios de inteligencia de Gobernación a la Oficina de la Presidencia, bajo la responsabilidad y control de José María Córdoba Montoya, lo que significó un “golpe a la institucionalidad”.

Sobre el efecto negativo al interior del CISEN, Francisco Rodríguez reprodujo un memorándum interno que aseguraba: “Actualmente, la actividad en general se rige por una desordenada conjunción de empirismo, improvisación, costumbres e incluso prejuicios, en especial, en el área de investigación. La cobertura del aparato de investigación es superficial y no se produce la suficiente información que permita conocer con anticipación el probable curso de los acontecimientos. En la mayoría de los casos, se obtiene información al mismo tiempo que los medios abiertos de comunicación: prensa escrita, radio y televisión...Algunos defectos básicos de los informes primarios son: irrelevancia, información incompleta e insuficiente, mala redacción e impuntualidad.”

En tanto, Alegre destaca que la relación de la PGR con la comunidad internacional de inteligencia era prácticamente inexistente y no se podía conocer la inserción de México en el concierto internacional de la producción y trasiego de drogas, el tráfico de armas, el lavado de dinero el tráfico y utilización de precursores químicos.

<sup>217</sup> CISEN, *op. cit.*, pp. 37 y 66.

<sup>218</sup> Aguayo, *op. cit.*, p. 275; CISEN, *op. cit.*, pp. 36-37 y 56-57. Aguayo sostiene que quizá el CISEN no tenía credibilidad para ser tomado en serio. Por el contrario, Jorge Tello señala que el CISEN si tenía la información que debía tener pero que falló el ciclo de inteligencia en la etapa de difusión del producto. Dijo que se habían cambiado palabras que modificaron todo el sentido de los reportes sobre Chiapas. Alegre

Desde 1994, con Jorge Tello como director (1994-1999), una de las principales funciones del director del Centro consiste en elaborar la agenda de seguridad nacional y riesgos, la cual orienta el trabajo de la institución. Por ejemplo, para la agenda del año 2000 concurren: la directiva del CISEN, especialistas externos y dependencias federales, estatales y municipales. Su temática es muy amplia y orienta la preparación de los informes ejecutivos diarios, semanales y mensuales para los usuarios finales de la información.<sup>219</sup>

Además, se explotó la pertenencia de México a la comunidad internacional de inteligencia, dada la experiencia de Carrillo, Tello y Alegre en el rubro del narcotráfico y que se trataba de los mismos actores internacionales.<sup>220</sup>

Luego del levantamiento zapatista de 1994 el CISEN apoyó la creación de unidades estatales de información y análisis en diversas entidades de la federación y algunos municipios. Su propósito fundamental era atender los temas de terrorismo y subversión. Sin embargo, Aguayo advierte que con esto se descentralizaron las operaciones y la adquisición de equipo especializado. De manera indirecta, señala, el CISEN impulsó redes de inteligencia estatales de las cuales pudo obtener algún beneficio.<sup>221</sup>

Hacia 1998 o 1999, Aguayo sostiene que el CISEN elaboró dos escenarios ante las elecciones del 2000 a fin de garantizar su continuidad. El director Alejandro Alegre Rabiela (1999-2000) señala que el proceso de democratización formaba parte de la agenda de seguridad nacional y que el Centro dedicó sus esfuerzos a informar sobre la modernización de las instituciones del país.<sup>222</sup>

Alegre destaca que el CISEN fue uno de los principales enlaces con los gobernadores de los tres partidos en el proceso de transición en materia de

---

destaca que fue gracias a un trabajo conjunto de la SEDENA y el CISEN que se logró dar con la identidad del subcomandante Marcos.

<sup>219</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 260-261 y pp. 263-264; CISEN, *op. cit.*, pp. 43 y 51. Tello comenta que, luego de las dificultades del año 1994, muchas dependencias e instituciones apoyaron los trabajos del Centro y se sumaron al sistema nacional de inteligencia. Hubo claridad en el diagnóstico y los objetivos, lo que facilitó la comprensión. Alegre destaca que con Tello como director (1994-1999) se desarrollaron nuevos modelos de investigación y análisis.

<sup>220</sup> CISEN, *op. cit.*, p. 58.

<sup>221</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 278-279.

<sup>222</sup> Aguayo, *op. cit.*, p. 258; CISEN, *op. cit.*, p. 53 y pp. 65-66. Aguayo sostiene que una fracción aceleró su apertura y modernización buscando legitimar su existencia entre la sociedad. La otra siguió infiltrando movimientos e interviniendo comunicaciones para transmitir información privilegiada al candidato del PRI a la Presidencia.

Alegre destaca tres eventos que realizó el CISEN a fin de acercarlo a la sociedad: el primero fue una invitación a los medios de comunicación a visitar el Centro y tener un encuentro con el director general “para que conocieran de viva voz lo que hacíamos”; el segundo fue la publicación de un ejemplar con resultados de encuestas practicadas por la unidad de estudios de opinión sobre temas de la agenda nacional; el tercero fue el fortalecimiento de la agenda estratégica con la concurrencia de académicos y expertos externos al Centro.



governabilidad y estabilidad para México. Contribuyó a que los estados elaboraran sus agendas riesgos y los integraron al Sistema Nacional de Inteligencia.<sup>223</sup>

También fortaleció la relación de confianza con las Fuerzas Armadas, las dependencias del gobierno federal y los servicios de inteligencia extranjeros. Sobre estos últimos, Alegre señala que el CISEN contaba con enlaces en diez servicios y, a su vez, en México tenían presencia una veintena de servicios.<sup>224</sup>

Sin embargo, hacia el último bimestre del año 2000 comenzó una campaña en medios que buscaba desacreditar al CISEN, con miras a su desaparición, en la forma de acusaciones por practicar el espionaje político. Los diarios *Crónica* y *Reforma* publicaron entrevistas con supuestos ex funcionarios del Centro donde se destacaba que sólo el 3% de las intercepciones telefónicas se dedicaban a recabar información sobre secuestros y narcotráfico, el resto se enfocaba a escuchar y vigilar a políticos y periodistas. Alegre recuerda los señalamientos públicos por parte de integrantes del PAN respecto de las ventajas o desventajas de mantener una organización que ni siquiera conocían.<sup>225</sup>

Alegre comenta que en el CISEN sabían que Acción Nacional ganaría las elecciones, de modo que al Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León se le presentó un documento respecto a cómo debía hacerse la transición del Centro. En cuanto a los archivos, señala, se les digitalizó y los entregó de manera ordenada y segura. “Como institución, nos urgía presentarnos bien con el gobierno entrante”.<sup>226</sup>

Alegre destaca que no hubo un encuentro formal entre el Presidente electo, Vicente Fox Quesada, y el titular del Centro, salvo el intercambio de impresiones

---

<sup>223</sup> CISEN, *op. cit.*, pp. 54-56.

<sup>224</sup> *Idem.*

<sup>225</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 276-278; CISEN, *op. cit.*, pp. 54, 61-63 y 82-83. Desde 1998 existían acusaciones en la prensa por el presunto espionaje político practicado en los estados a través de dichas unidades. Las entidades donde esto ocurrió fueron: Campeche, Baja California, Querétaro, Morelos, Jalisco, Chihuahua, Tlaxcala, Nayarit, Tabasco, Veracruz y el Estado de México. El director Eduardo Medina-Mora (2001-2005) admitió que dichas prácticas fueron posibles porque “el Centro no tuvo la fortaleza para resistir peticiones que se apartaban de su agenda institucional y de su objetivo explícito”.

Hacia 1999, una encuesta interna señalaba que el 39% del personal de las oficinas centrales se mostraba insatisfecho con su trabajo, 6% consideraba que la institución no cumplía con sus principios rectores y 20% no sentía que su labor fuese reconocida. Incluso, se comentaba que había problemas de alcoholismo entre los agentes del Centro.

Además, un periodista acusó que el CISEN hostigaba a su familia, lo que originó una recomendación por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Alegre buscó demostrar que dicha acusación era falsa y que formaba parte de la misma campaña de desprestigio. López Buitrón comenta que hubo intentos de algunos actores al inicio del sexenio foxista para fraccionar a la institución o usufructuar sus fortalezas.

<sup>226</sup> CISEN, *op. cit.*, pp. 60-62.

con integrantes del equipo de transición y un encuentro con Santiago Creel, quien le notificó la intención de separarlo del cargo.<sup>227</sup>

A partir de noviembre del año 2000 la situación del CISEN fue difícil. De acuerdo con Alegre, en su toma de posesión Fox prácticamente tachó de delincuentes a quienes formaban parte de la administración federal. Un mes después, el Presidente visitó el Centro. “Hubo muy poca retroalimentación, preguntas o comentarios del Presidente” menciona Alegre. Fox ordenó una evaluación a presentarse cien días después de su visita. Cuando Alegre se entrevistó con su sucesor, Eduardo Medina-Mora Icaza (2001-2005) le comentó dos temas principales a atender: la carencia del marco legal y la formación de cuadros.<sup>228</sup>

Aguayo comenta que de los siete directores que ha tenido el CISEN entre 1985 y 2001 tres de ellos fueron parte del equipo inicial (Carrillo, Tello y Alegre), los otros cuatro (Vásquez, Del Villar, Pontones y Medina-Mora) respetaron el concepto y estructura original, lo que dio continuidad al proyecto. Sin embargo, destaca que la

---

<sup>227</sup> CISEN, *op. cit.*, pp. 44 y 62. Tello sostiene que: “la responsabilidad, la seriedad y sensibilidad con las que tanto el Secretario de Gobernación como el nuevo Director de Seguridad Nacional evaluaron al CISEN permitieron la continuidad de una de las instituciones más importantes del país”. Alegre señala que la alternancia política demostró que el CISEN era una institución del Estado y no del régimen. Cuando Fox tomó posesión, Alegre le propuso al Secretario de Gobernación Santiago Creel un esquema para mejorar la comunicación con los distintos actores políticos y sociales, a través de la interlocución de la SEGOB.

<sup>228</sup> Aguayo, *op. cit.*, p. 258; CISEN, *op. cit.*, pp. 63-65; y “Mensaje Presidencial”, en: Cámara de Diputados, “Sesión de Congreso General. Transmisión de Poder Ejecutivo”, *Diario de los Debates*, LVIII Legislatura, año 1, núm. 31, Primer periodo de Sesiones Ordinarias, 1 de diciembre del 2000. Transcribo algunas líneas del discurso del Presidente Fox en su toma de protesta que pudieron originar la incomodidad que señala Alejandro Alegre:

“En esta ocasión solemne, asumo el compromiso de hacer todo lo que esté a mi alcance, a fin de reforzar la capacidad de los órganos jurisdiccionales federales, para determinar la constitucionalidad de las Leyes de la República y la legalidad de los actos de la Administración Pública.”

“Una reforma que asegure la transparencia y el rendimiento de cuentas en la tarea de gobierno, para anular la corrupción y el engaño.”

“Me comprometo con una nueva ética que supere el vicio histórico de una cultura oficial que privilegió el control y la manipulación de la información sobre los asuntos políticos, en demérito de su oportunidad y veracidad.”

“Para gobernar y preservar la seguridad política del Estado, no es válido usar aparatos de espionaje de vigilancia o de intimidación en contra de partidos, sindicatos, organizaciones sociales, personajes políticos o líderes de opinión.

Un Gobierno para saber lo que la gente está pensando, es porque no está escuchando.

Mi Gobierno no tolerará que continúen impunemente estas prácticas. La represión nunca más será medio para resolver diferencias políticas. Mi Gobierno no distraerá a los órganos de seguridad para disuadir a sus críticos o para neutralizar a sus opositores; mientras que el Estado carece de información indispensable para la seguridad nacional.

Los peligros que acechan a la seguridad colectiva de los ciudadanos, los riesgos para la seguridad nacional y las contingencias de carácter natural o humano que debemos anticipar y evitar, nunca provienen del ejercicio de la libertad.”

Sobre la visita de Fox al CISEN, Alegre señala que “fue muy difícil hablar ante un interlocutor que no quería escuchar nada del Centro porque ya lo había escuchado todo, pero no de nosotros”. Inclusive, le sugirió al Presidente que lo corriera luego de la evaluación programada.

forma en que el centro desempeñe sus funciones depende de la posición del director general frente a la Presidencia y la Secretaría de Gobernación.<sup>229</sup>

Para 1999 casi la mitad del personal del CISEN tenía estudios de licenciatura o su equivalente. Para el año 2000 el Centro contaba con 3,000 empleados de planta distribuidos entre sus oficinas centrales en la ciudad de México, 32 delegaciones y 86 subdelegaciones en el país; además de 661 usuarios internos del Servicio Ejecutivo de Información. En ese momento, el centro funcionaba como “el articulador en el ámbito nacional de inteligencia, manteniendo relación con dependencias, entidades y organismos públicos y los gobiernos de los estados”.<sup>230</sup>

En 1999 se instaló la página oficial del CISEN en Internet, hubo un programa de servicio social para egresados del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y se apoyó la publicación de un número especial de la revista del Instituto Nacional de Administración Pública sobre los servicios de inteligencia en el nuevo siglo. Además, se creó un Programa de Estudios Estratégicos que invitó a especialistas a preparar investigaciones sobre temas relevantes. En el año 2000 se publicaron 15 estudios sobre medio ambiente, corrupción y narcotráfico.<sup>231</sup>

#### **2.1.6. Periodo de 2001 a 2007: Evaluación y normatividad**

Medina-Mora señala que hubo una discusión profunda sobre la pertinencia de una institución como el CISEN a la que se acusaba de haber tenido una “lógica de régimen, incluso de fracción partidista”. De ahí que se buscara un perfil de analista probado, experiencia en gestión y administración de instituciones, que no estuviera comprometido con grupos ni preconcepciones, y que no tuviera nada que ver con el tema ni con la institución.<sup>232</sup>

---

<sup>229</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 252-253 y 262; Fred Álvarez, “¿Quién es Monte Alejandro Rubido?”, *El Blog de Fred L. Álvarez*, 20 de septiembre de 2008; y Alberto Aguirre, “Los padrinos de Tradeco”, *El Economista*, 22 de marzo de 2015. Por ejemplo, Carrillo negociaba directamente con el Presidente y muy poco con el titular de Gobernación, Gutiérrez Barrios; Fernando del Villar era cercano a Salinas y Córdoba Montoya; Pontones dependía del Subsecretario del Villar; Tello Peón y Alegre navegaron entre los Presidentes Salinas y Zedillo, y el general Carrillo; Medina-Mora dependió del Secretario Santiago Creel pero también debía mantener al tanto al Consejero de Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zinser; Jaime Domingo López Buitrón respondía a Genaro García Luna, Secretario de Seguridad Pública; Valdés Castellanos y Poiré Romero dependieron del Presidente Calderón; y Eugenio Ímaz del Secretario Osorio Chong.

<sup>230</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 259, 262, 267 y 268.

<sup>231</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 273-274.

<sup>232</sup> CISEN, *op. cit.*, p. 68 y 71-72. Medina-Mora relata que luego de la evaluación al Centro ya nadie se planteaba liquidarlo. Las discusiones se centraron en su ubicación institucional y las formas de supervisión del Congreso, lo que daría lugar a la Comisión Bicameral.

Por otra parte, señala que formó su equipo directivo con gente del propio Centro: “Mi mandato era dirigir la institución, no inventarla. Eso ya lo habían hecho los que me precedieron” dijo. En su momento, el reto consistía en construir la nueva visión del Centro a partir de las riquezas acumuladas en la propia institución.

Entre enero y abril del 2001 el CISEN fue evaluado bajo la dirección del Consejero de Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zínser, y un Comité de Evaluación. Medina-Mora dijo haber encontrado una institución “de Estado...con un capital humano extraordinario, con gente con vocación de servicio, con capacidades de investigación y analíticas ampliamente acreditadas”. Su principal debilidad era la falta de un marco jurídico que le restaba legitimidad para investigar los fenómenos asociados a la agenda de seguridad. Los resultados de dicha evaluación se exponen a continuación de manera resumida:<sup>233</sup>

Debilidades vinculadas al desempeño cotidiano del Centro, a los resultados que arrojaba y a su estructura y organización:<sup>234</sup>

- Carencia de un enfoque que hiciera de los productos del CISEN un elemento realmente útil en la toma de decisiones.
- El sobredimensionamiento de los riesgos, que generó una ponderación excesiva de las amenazas.
- Un deficiente aprovechamiento de las habilidades institucionales con una planeación estratégica inadecuada.
- Una cooperación internacional limitada que no corresponde cabalmente a la ubicación de riesgos en un entorno globalizado.
- Excesiva rigidez en la estructura de mando.
- Una imagen pública altamente cuestionada.

Deficiencias derivadas de la lógica de régimen que guió los trabajos del organismo:<sup>235</sup>

---

<sup>233</sup> CISEN, *op. cit.*, pp. 68-69; y CISEN, *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 del 2001, pp. 2-3. La evaluación se realizó entre el 8 de enero y el 2 de abril del 2001. La comisión que integró dicha evaluación estuvo conformada por: las Secretarías de Defensa, Marina y Seguridad Pública; el Procurador General de la República, el Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República para la Innovación Gubernamental, el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional y el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. Además, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo realizó una auditoría integral de los ejercicios de 1999 y 2000 del CISEN, la cual consideró una ejecución presupuestal adecuada a la normatividad.

Medina-Mora admite que la crítica a que fue sometido el CISEN fue infundada en algunos casos, pero condujo a su evaluación entre enero y abril de 2001. Se buscó “generar una revisión crítica, minuciosa y objetiva de la institución que permitiera sentar las bases para la construcción del CISEN como un auténtico órgano de Estado al servicio de la nación, con funciones precisas y totalmente ajenas a criterios que no se ciñan al interés de la sociedad en su conjunto”.

Sobre el marco legal, Medina-Mora destaca que el Centro operaba en virtud de un Reglamento Interior de la SEGOB, pero la Secretaría no tenía esa atribución en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicha debilidad le impedía al CISEN rechazar pedidos ilegítimos de información que desvirtuaran su trabajo en favor de algún grupo.

<sup>234</sup> CISEN, *Palabras del Lic....*, julio 19 del 2001, p. 4.

<sup>235</sup> *Ibid*, pp. 4-5.

- La debilidad institucional del CISEN, producto de la ausencia de un marco jurídico apropiado que lo faculte, norme y acote su acción, no le permitió mantenerse al margen de solicitudes no apegadas a los temas propios de su función, ni evitar que la información obtenida fuese puesta a disposición de instancias o personas a las que no correspondía conocer de los trabajos del centro.
- En algunos casos, personal de la institución o usuarios del CISEN filtraron información en búsqueda de satisfacer sus intereses con el consecuente daño que ello produjo y que dio pauta a que otras informaciones fuesen falsamente atribuidas al Centro. Esto reflejó en los funcionarios y usuarios involucrados una falta de ética y de compromiso para con un órgano de inteligencia y sus productos.

Fortalezas: alta capacidad, preparación, experiencia y conocimiento del personal del Centro.<sup>236</sup>

- El Centro realiza un cuidadoso trabajo de análisis en la construcción de escenarios, prospectivas y líneas de acción, que facilitan la toma de decisiones.
- El criterio de compartimentación permite un manejo adecuado y con la confidencialidad requerida de la información que se procesa.
- Destaca la confiabilidad de su estructura: no está penetrado por el narcotráfico o el crimen organizado. Esto se debe a que cuenta con métodos rigurosos de selección y evaluación permanente del personal, así como con complejos sistemas de seguridad interna que restringen los canales de salida de la información.
- El CISEN se caracteriza por un manejo transparente de los recursos públicos que acreditan una administración eficaz.
- Desde la creación de la Policía Federal Preventiva en 1999, el Centro no desarrolla funciones operativas ni policíacas.
- Desde 1999 cuenta con un Programa de Estudios Estratégicos, con apoyo interno y externo, dirigido a preparar estudios sobre diversos temas para enriquecer la perspectiva de trabajo de las dependencias del Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión.

Hacia el futuro inmediato:<sup>237</sup>

- Replanteamiento de la misión: el Centro buscará desarrollar y operar un sistema de investigación y análisis de inteligencia estratégica, táctica y

---

<sup>236</sup> *Ibid*, pp. 5-6.

<sup>237</sup> *Ibid*, pp. 6-9.

operativa que genere información privilegiada para la toma de decisiones. Esto con dos propósitos: alertar sobre amenazas y riesgos internos y externos a la seguridad nacional, y preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado en el marco de un gobierno democrático y de pleno respeto al estado de derecho.

- Construir una cultura de efectividad y eficiencia que lo consoliden como un referente obligado para la toma de decisiones.
- Reformular los servicios y los productos del Centro para hacerlos más acordes con las necesidades de los usuarios, así como fortalecer los sistemas de cooperación internacional y atención a fronteras.
- Impulsar una cultura de trabajo en equipo y de innovación en un marco de calidad total, que permita el aprovechamiento racional de los recursos, el desarrollo de habilidades y aptitudes del personal y un amplio espíritu de servicio que conduzcan a un compromiso institucional de mejora continua en un esquema de medición de resultados.
- Favorecer la coordinación y coadyuvancia interinstitucional con las dependencias del gobierno federal que tienen competencia en el ámbito de la seguridad, específicamente las del Consejo de Seguridad. Con el resto se coadyuvará proporcionándoles información útil para el mejor logro de sus objetivos.
- Con los gobiernos estatales se buscará fortalecer la coordinación a partir de una agenda de riesgos puntual, definida conjuntamente y en el marco del pleno respeto al estado de derecho.
- Trabajar en la innovación, la actualización tecnológica y la planeación estratégica.
- Garantizar un desarrollo institucional transparente, con un servicio civil de carrera, mayor capacitación para el personal y la modernización de los procesos administrativos.
- Robustecer los procesos internos para lograr el uso óptimo de los recursos. Esto implicó la racionalización de la organización. Se aprovechó la riqueza del personal y se fortaleció el cuerpo directivo con nuevos nombramientos.
- La actividad del CISEN estará guiada por una agenda institucional de riesgos que defina las prioridades que deben atenderse, con el fin de superar los obstáculos que enfrenta el desarrollo nacional. Dicha agenda tiene una función descriptiva, identificar los ámbitos de acción, ofreciendo las orientaciones que requiere la formulación de las políticas públicas; y una función prescriptiva, encuadrar la acción pública en un horizonte estratégico. La agenda tiene cuatro ejes rectores: la seguridad nacional, el estado de derecho, la gobernabilidad democrática y el apoyo a la formulación de políticas públicas.

- Queda pendiente la definición del marco normativo (se publicó la Ley de Seguridad Nacional y el Estatuto de operación del Centro). Sin ley, el Estado deberá debatirse entre una situación de indefensión y una de ilegalidad.

En marzo de 2001, Medina-Mora negó que el CISEN hiciera espionaje político y enfatizó que coadyuvaría en el desmantelamiento de cualquier red clandestina e ilegal de espionaje telefónico. Más aún, aclaró que el Centro no recurriría “a ningún instrumento ni método fuera de la ley y respetará en todo momento los derechos y garantías de los ciudadanos en el ejercicio de su labor de inteligencia. Éste es el compromiso de la Secretaría de Gobernación y del gobierno federal”. Por último, anunció que establecería un mecanismo y procedimiento para dar acceso a los archivos correspondientes a la DFS y la DIPS, bajo peticiones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.<sup>238</sup>

En cuanto al presupuesto, Medina-Mora refiere que la Secretaría de Gobernación y el CISEN sufrieron un recorte presupuestal importante. Eso les impidió crecer con la velocidad y calidad que necesitaban, así como modernizarse en términos tecnológicos. Por consiguiente, otras instancias crecieron en la lógica de la seguridad pública y la procuración de justicia, lo que amplió las perspectivas informativas y analíticas. Sin embargo, señala que no se alcanzó el objetivo de construir un sistema de seguridad nacional con una auténtica articulación interinstitucional.<sup>239</sup>

Por lo que respecta a la crisis de seguridad pública, Medina-Mora relata que hacia el principio del sexenio del Presidente Fox no era evidente, incluso, en los niveles de incidencia delictiva se veía una mejora. Sin embargo, señala que faltaban diseños estratégicos institucionales en seguridad pública, lo que aunado a la falta de marco jurídico, la responsabilidad de los tres niveles de gobierno y la evolución de la delincuencia organizada, resultaron en productos de inteligencia que “no necesariamente reflejaban la dimensión que estos [fenómenos delictivos] adquirieron ya muy claramente hacia finales del 2004”.<sup>240</sup>

---

<sup>238</sup> *Ibid*, p. 9.

<sup>239</sup> CISEN, *20 años de historia...*, p. 75. Destaca que, la centralidad que tuvo el CISEN luego de los acontecimientos de 1994, que le permitió gobernar el proceso de investigación sobre seguridad nacional y seguridad pública, no se mantuvo después.

En cuanto al sistema de seguridad nacional, prevaleció una óptica patrimonialista, acorde al estilo de la administración foxista de no generar coordinaciones fuertes y sólidas desde la Presidencia de la República. La figura del Consejero no fue exitosa, se regresó al Gabinete y luego de la Ley de Seguridad Nacional, al Consejo.

<sup>240</sup> *Ibid*, pp. 72-73. Medina-Mora señala que la aproximación natural y primordial por diseño del Centro no era la seguridad pública ni la delincuencia organizada. Al carecer de un área operativa “perdimos potencia, pero ganamos institucionalidad y capacidad de influencia estratégica”.

Comenta que en un principio no se atacó “la estructura operacional, de mercadeo y financiera, la logística de estos grupos”, pero a partir de lo que se construyó en el CISEN se avanzó en el diagnóstico y se enfrentó el problema con una estrategia más articulada y un diseño institucional más acabado.<sup>241</sup>

Los eventos del 11 de septiembre de 2001 cambiaron la relación no sólo con los Estados Unidos, sino con los servicios de inteligencia de Europa, América Latina y Canadá. Medina-Mora relata que la interrelación se volvió más profunda y se ahondó en la identificación de posibles amenazas que en México o desde México podían plantearse en el ámbito del terrorismo internacional.<sup>242</sup>

En abril de 2004, se ampliaron las facultades del Senado de la República para legislar en materia de seguridad nacional, y del Ejecutivo Federal para preservarla. Posteriormente, en enero de 2005, se publicó la Ley de Seguridad Nacional con lo que inicio una nueva etapa en el ámbito de la seguridad nacional al definir con claridad los alcances, límites y controles a los que está sujeto el CISEN, y al establecer los términos de la corresponsabilidad con que los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, actúan para preservar la seguridad de la Nación.<sup>243</sup>

En 2005 se crea la Dirección de Asuntos Internacionales a cargo de Gustavo Mohar Betancourt, lo que le dio al CISEN una mayor lectura de las amenazas internacionales. En este sentido, colaboró de manera estrecha con los servicios de inteligencia de Estados Unidos y Canadá en el marco de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), con el servicio de inteligencia extranjera ruso (FSV), el Centro Nacional de Inteligencia de España y los correspondientes en el resto de Europa, así como de Guatemala y Belice.<sup>244</sup>

El 21 de septiembre de 2005, el Secretario de Seguridad Pública Ramón Martín Huerta murió en un accidente de helicóptero, por lo que Medina-Mora fue llamado a sucederlo. En tanto, el CISEN quedó a cargo de Monte Alejandro Rubido García.

---

<sup>241</sup> *Idem.*

<sup>242</sup> *Ibid*, pp. 76-77. Si un terrorista ingresaba a Estados Unidos vía México y cometía un acto de agresión implicaba consecuencias dramáticas para la seguridad nacional mexicana, pues al país se le habría responsabilizado de tal acto terrorista. De modo que se puso atención en el ámbito de la migración y, además de un monitoreo a la pequeña comunidad musulmana, coadyuvó en la construcción, operación y financiamiento, en el Instituto Nacional de Migración, de un Sistema Integral de Operación Migratoria, para dar seguimiento a los pasajeros internacionales.

<sup>243</sup> CISEN, *20 años de historia...*, pp. 69-70; “Reseña histórica”, Página web del CISEN. Medina Mora refiere que se ideó reformar el Artículo 73 de la Constitución para que la materia de seguridad nacional existiera, y por ende, la facultad del Congreso para legislar sobre ella y generar atribuciones en ese ámbito. Dicha reforma se concretó en el 2002 y dio paso a la formulación y discusión de la Ley de Seguridad Nacional con la propuesta del mismo Centro. En el Senado, Enrique Jackson y Antonio García Torres suscribieron la iniciativa de ley. En la Cámara de Diputados se modificó el artículo 5º y la estructura del Consejo de Seguridad Nacional.

<sup>244</sup> CISEN, *20 años de historia...*, p. 91.



El Secretario de Gobernación, Carlos Abascal Carranza, propuso a Jaime Domingo López Buitrón, quien fue designado director (2005-2006) por el Presidente Fox.<sup>245</sup>

Entre los temas que atendió destacaron: los movimientos subversivos, el proceso electoral de 2006, la ola de inseguridad en Nuevo Laredo, Tamaulipas, el endurecimiento de la política antiinmigrante en Estados Unidos, el conflicto de Atenco, el movimiento magisterial en Oaxaca y la conformación de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), el conflicto minero y el paro laboral en SICARTSA, la presentación del último informe de gobierno del Presidente Fox, y lo relacionado con el fortalecimiento institucional del Centro. En seguimiento a la Ley de Seguridad Nacional, faltaba la publicación de su propio reglamento, el Estatuto Laboral, la adopción de medidas en materia de Autoridad Nacional y la firma de Convenios con los Estados.<sup>246</sup>

Además de la agenda de riesgos y amenazas del momento existía la preocupación de que ganara las elecciones del 2006 Andrés Manuel López Obrador, quien había manifestado pública y reiteradamente su animadversión al CISEN. De acuerdo con López Buitrón, Obrador le adjudicaba al Centro –falsa e injustamente– una participación indebida en el proceso político.<sup>247</sup>

Esto generó incertidumbre entre el personal, a lo que el director optó por fortalecer el tejido de confianza, unión y cuerpo institucional de la comunidad. Al final, se impuso la fortaleza institucional del Centro al posicionarse como una institución de Estado y no de régimen. Como Presidente electo, Felipe Calderón Hinojosa visitó el CISEN y se comprometió a fortalecer y potenciar la institución.<sup>248</sup>

Luego de asumir la Presidencia, Calderón nombró a Guillermo Valdés Castellanos como director (2006-2011), quien inició una tarea de modernización y fortalecimiento del Centro, respetando el diseño de sus fundadores.<sup>249</sup>

---

<sup>245</sup> *Ibid*, pp. 79-80.

<sup>246</sup> *Ibid*, pp. 80 y 84-86.

<sup>247</sup> *Ibid*, pp. 81-82.

<sup>248</sup> CISEN, *20 años de historia...*, pp. 82-83 y 88-90. López Buitrón señala que durante su gestión se fortaleció la relación de confianza con todas las dependencias y entidades gubernamentales, en particular, la Secretaría de Marina, la SEDENA, la PGR y la Secretaría de Seguridad Pública. También apunta que el CISEN se hace escuchar al interior de foros institucionales en materia de seguridad como: el Consejo de Seguridad Nacional, el Grupo de Alto Nivel para Armas de Destrucción Masiva, el Grupo de Coordinación Interinstitucional de Instalaciones Estratégicas y los grupos de seguridad fronteriza, entre otros.

Al igual que otros ex directores, subraya el papel del CISEN como semillero de cuadros especializados en tareas de seguridad pública. Menciona los casos del Secretario de Seguridad Pública, el Procurador General de la República, el Secretario Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública y el Asesor Presidencial para temas de Seguridad.

<sup>249</sup> *Ibid*, pp. 83-84.

### 2.1.7. Periodo de 2007 a 2015: Guerra contra el narco

En diciembre de 2006 iniciaron los operativos del gobierno federal como respuesta a la crítica situación en las entidades en las que se libraban disputas violentas por el control de los territorios para el trasiego de drogas.<sup>250</sup> Ese diagnóstico fue compartido por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) en el documento “Hacia un nuevo Sistema Integral de Combate al Crimen Organizado”, en el que sugerían realizar acciones coordinadas entre la federación y los gobiernos estatales que estaban siendo más afectados por el narcotráfico y su ola de violencia. Las acciones iniciaron en Michoacán, Tijuana, Guerrero y en el “triángulo dorado”.<sup>251</sup>

En este mismo documento, la CONAGO propuso que se generara inteligencia de comportamiento criminal de valor agregado, a través del diseño de redes de vínculos entre organizaciones delictivas aprovechando la información en “monopolio de la Federación”. Esto incluiría, entre otras acciones: fortalecer al centro de inteligencia nacional y en los estados, desarrollar Unidades Mixtas de Inteligencia Regional, instalar cámaras en lugares públicos de alta afluencia, evaluar el desempeño de la SIEDO, y fomentar el intercambio de inteligencia, entre otras.<sup>252</sup>

Hacia 2009, el general Carrillo Olea consideró que el narcotráfico se había convertido en un problema de seguridad nacional luego de que el Estado perdiera gobernabilidad y territorialidad en diversas entidades del país, y que se agravara a los ciudadanos.<sup>253</sup>

Señaló que la evolución de la cultura del usuario de inteligencia ha sido “terriblemente pobre”, para lo cual deben buscarse soluciones en las instituciones de educación superior, tanto para formar cuadros profesionales en materia de inteligencia y seguridad nacional, como entre sus usuarios y la población en general.<sup>254</sup>

---

<sup>250</sup> Clare R. Seelke y Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond*, United States, Congressional Research Service, 2015, p. 1. De acuerdo con Seelke y Finklea, durante la guerra contra el narcotráfico, entre diciembre de 2006 y diciembre de 2014, murieron 80,000 personas.

<sup>251</sup> Guillermo Valdés, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, pp. 394-395.

<sup>252</sup> Conferencia Nacional de Gobernadores, Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de la República, *Hacia un nuevo sistema integral de combate al crimen organizado. Elementos para una nueva estrategia y un plan de acción*. México, Comisión de Seguridad Pública de la CONAGO, Subcomisión de combate al crimen organizado, 27 de noviembre de 2006, p. 20-22.

<sup>253</sup> CISEN, *20 años de historia...*, p. 31. Destaca que, al inicio de la década de los años noventa, la comunicación con los actores clave en la lucha contra el narcotráfico era directa. México presidió en 1991 la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y uno de los resultados fue una reunión entre los presidentes Bush y Salinas en Texas.

<sup>254</sup> *Ibid*, p. 34.

En ese mismo sentido, Jorge Tello señaló que la cultura de inteligencia, a todos los niveles, es “embrionaria”. Sostiene que aún existe confusión entre los altos niveles que no distinguen entre lo estratégico, lo táctico y lo operativo. Señaló que al CISEN le faltaba entrar a la modernidad y fortalecer la capacitación y preparación de los cuadros de inteligencia del Estado, lo que conllevaba a formalizar una escuela nacional de inteligencia.<sup>255</sup>

Alejandro Alegre destacó que, en su momento, hizo falta una mayor retroalimentación con el titular del Ejecutivo, las dependencias del Gabinete de Seguridad Nacional, los gobiernos estatales y municipales y los otros poderes de la unión, a fin de coadyuvar a una adecuada conducción y coordinación del Sistema Nacional de Inteligencia.<sup>256</sup>

Medina-Mora señaló que el país seguía en un momento muy crítico en materia de seguridad pública. Delincuencia organizada en general y la evolución del narcotráfico en particular, seguían formando parte de la agenda de seguridad nacional:

Por su enorme capacidad para destruir instituciones; por su enorme poder corruptor; por su enorme poder de intimidación a la sociedad y por su capacidad de privatizar cuerpos policiales y disputar al Estado sus potestades de uso exclusivo y legítimo de la fuerza, el derecho exclusivo para el cobro de impuestos –versus el fenómeno de la extorsión– y en algunas zonas, el derecho exclusivo a editar normas de carácter general, porque el dominio territorial de estos grupos en algunas zonas del país, sobre todo en la frontera norte, indudablemente disputan al Estado estas potestades, y esto sin duda constituye un problema de seguridad nacional.<sup>257</sup>

Indicó que el objetivo era convertirlo de un problema de Estado a un problema de seguridad pública, un problema de policías. Para ese momento requería todas las capacidades del Estado mexicano para acotar y contener esa amenaza a las instituciones democráticas del país.<sup>258</sup>

En noviembre de 2008, el Secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño murió en un accidente de aviación. El CISEN entró en una etapa de reestructuración; algunos analistas aseguran que la visión de inteligencia se abandonó por un enfoque mercadológico para aumentar la popularidad del gobierno. Otros

---

<sup>255</sup> *Ibid*, pp. 42 y 47.

<sup>256</sup> *Ibid*, p. 52.

<sup>257</sup> *Ibid*, pp. 73-74.

<sup>258</sup> *Ibid*, p. 74.

sostienen que fue un reacomodo de las facciones al interior del Centro con miras a la restauración del priismo.<sup>259</sup>

El 16 de abril del 2009 se anunció la creación de la Escuela Nacional de Inteligencia con el objetivo de elevar las capacidades técnicas del Estado mexicano mediante la formación de cuadros profesionales y especializados en inteligencia civil para la seguridad nacional “y cualquier otra necesaria para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano”.<sup>260</sup>

Sin embargo, hacia junio de 2009, Sierra sostenía que el espionaje de la delincuencia organizada había sido más eficiente que los servicios de contrainteligencia mexicana debido a tres factores:<sup>261</sup>

1. La prioridad de los servicios de inteligencia fue el cumplimiento de labores de espionaje político y contrainsurgencia, no el combate de las organizaciones delictivas. Más aun, hubo una fusión entre ambas hasta la desaparición de la DFS en 1985. La explicación es la impunidad. La profesionalización de los servicios durante la década de los noventa tuvo dos tropiezos: el surgimiento del EZLN (1994) y el EPR (1996), donde no se cerró el ciclo de inteligencia de manera adecuada.
2. El cambio de partido en el poder alteró los parámetros de funcionamiento del CISEN y produjo el despido de agentes y funcionarios que “llevaban la memoria histórica de los aparatos de espionaje del país”. Sus destinos fueron el desempleo, la academia y la iniciativa privada.
3. La contrainteligencia era un reto y podía convertirse en un obstáculo para continuar con las operaciones de las élites corrompidas del propio gobierno. Infiltrada por el narcotráfico y la delincuencia organizada, la contrainteligencia gubernamental quedaba anulada y atrofiada; y los procuradores solos ante el 90% de la policía infestada<sup>262</sup>. Nadie confiaba en nadie. Dicha crisis alcanzó al Ejército, habituado a la inteligencia rural y no al ámbito de la inteligencia y contrainteligencia urbana, donde enfrenta a la capacidad corruptora de la delincuencia organizada.

---

<sup>259</sup> Redacción, “Cuentas del Cisen, al descubierto”, *Contralínea*, 1 de enero de 2009.

<sup>260</sup> Nydia Egremy, “México a la zaga de expertos de inteligencia”, *Contralínea*, 13 de septiembre de 2009. Esto coloca a la inteligencia mexicana a la altura de sus contrapartes británicas, estadounidenses y españolas en cuanto a la profesionalización de sus cuadros. La autora señala que Bolivia y Venezuela también tienen programas de estudio en el mismo sentido.

<sup>261</sup> Jorge Luis Sierra, “Vacíos de contrainteligencia”, *Contralínea*, 21 de junio de 2009.

<sup>262</sup> *Idem.* Sierra abunda: “Los narcotraficantes penetraron los mecanismos de reclutamiento y capacitación de personal en los organismos de seguridad y se apoderaron de los sistemas de designación de delegados regionales de la Procuraduría General de la República, de los jefes de la policía estatal y municipal y, en algunos casos, de los mandos de los estados mayores de las zonas o regiones militares”.

Con este panorama, Fernando Gómez-Mont fue nombrado Secretario de Gobernación a la muerte de Mourriño, pero renunció al cargo en julio de 2010, una vez terminado el proceso electoral donde se renovaron 12 gobiernos estatales. El nombramiento recayó en José Francisco Blake Mora.

Hacia julio de 2011, a unos meses de su salida del CISEN, el director Valdés veía amenazas a la seguridad organizada en: la delincuencia organizada, el terrorismo, grupos armados como el Ejército Popular Revolucionario (EPR), la pobreza y el tema de la corrupción, especialmente cuando afecta a instituciones estratégicas para el desarrollo, como el Ejército, la policía y Petróleos Mexicanos (Pemex); y la ciberseguridad.<sup>263</sup>

Además, comentó cuando los jóvenes quedaban fuera del sistema de educación superior se podían generar condiciones para alimentar opciones radicales, extremistas y violentas. También tocó el tema de la debilidad fiscal del Estado, como puede ser la derivación de una parte de la economía informal en economía criminal.<sup>264</sup>

El Secretario Blake falleció en un accidente de helicóptero en noviembre de 2011. En ese momento, el director del CISEN era Alejandro Poiré Romero, quien con escasos dos meses al frente (septiembre a noviembre de 2011) fue llamado a ocupar la Secretaría de Gobernación. Una vez más, López Buitrón tomó las riendas del Centro de noviembre del 2011 a diciembre del 2012.

Desde diciembre de 2012, bajo la Presidencia de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la titularidad del CISEN recayó en Eugenio Ímaz Gispert quien atendió temas como la captura y fuga del narcotraficante Joaquín Guzmán Loera, y el descubrimiento de un plan para asesinar al diputado Ricardo Monreal Ávila (PRD). Sin embargo, fue objeto de críticas por su nula experiencia en materia de seguridad nacional e inteligencia.<sup>265</sup>

En mayo de 2013, Miguel Badillo hizo público el organigrama del CISEN con los nombres y salarios de 39 funcionarios. Señaló que el Centro tenía 3,500 empleados de confianza.<sup>266</sup>

Badillo acusa que el CISEN fue desmantelado durante las administraciones panistas y se convirtió en un centro de espionaje telefónico y de vigilancia a opositores políticos. También señala que se recluta y selecciona a personal que

---

<sup>263</sup> Víctor Ballinas y Andrea Becerril, “Delincuencia, terrorismo y corrupción amenazan la seguridad nacional: Cisen”, *La Jornada*, 19 de julio de 2011.

<sup>264</sup> *Idem*.

<sup>265</sup> Redacción, “Eugenio Ímaz, futuro titular del Cisen”, *Contralínea*, 26 de noviembre de 2012.

<sup>266</sup> Miguel Badillo, “Cisen: los 39 altos mandos y sus onerosos salarios”, *Contralínea*, 26 de mayo de 2013; y Cecilia Martínez, “Infografía: Los altos mandos del Cisen”, *Contralínea*, 26 de mayo de 2013.

carece de un perfil adecuado para el puesto que debe desempeñar. Acusa que sólo dos de cada diez trabajadores aprueban los exámenes de confianza.<sup>267</sup>

En noviembre de 2014, el doctor Valeriano Ramírez observaba que la respuesta tardía del gobierno federal en torno al caso de Ayotzinapa se dio por una falla en los sistemas de inteligencia. El desmantelamiento de los mismos catapultó el fortalecimiento de los grupos del crimen organizado, acusó. “El gran problema es que no tenemos una inteligencia policial ni una inteligencia de investigación, no tenemos banco de datos, no tenemos un diagnóstico real sobre la violencia en México”, aclaró.<sup>268</sup>

En este contexto, Juan Carlos Montero señala que al determinar la política de combate a la delincuencia organizada, también se decide qué dependencias participan. En su análisis de este periodo, indica que el problema se considera asunto de seguridad nacional, pero las líneas de acción se enfocan en la seguridad pública.<sup>269</sup>

Se pretendía, por ejemplo, recuperar los espacios públicos a través de generar oportunidades de desarrollo, pero los resultados presentados sólo se enfocaron en los decomisos de estupefacientes. Se dice que la inteligencia estratégica debía atacar la estructura organizacional de los delincuentes, sin embargo, se privilegió el uso de la fuerza pública.

La política de combate a la delincuencia no se diseñó para derrotarla, sino para combatir la violencia que provocaba. La falla fue evidente, pues los delincuentes no se escondieron ante la presencia de las fuerzas armadas en las calles: salieron a combatirlos.

La inteligencia generada resultó insuficiente para contener la espiral de violencia. Pero sobre todo, no hubo comprensión, ni coordinación efectiva entre las oficinas de inteligencia de las dependencias involucradas. Enfrentaron a un enemigo bien preparado, a sabiendas de sus carencias de corte profesional e institucional que no les permitieron alcanzar el objetivo durante el sexenio de Calderón.

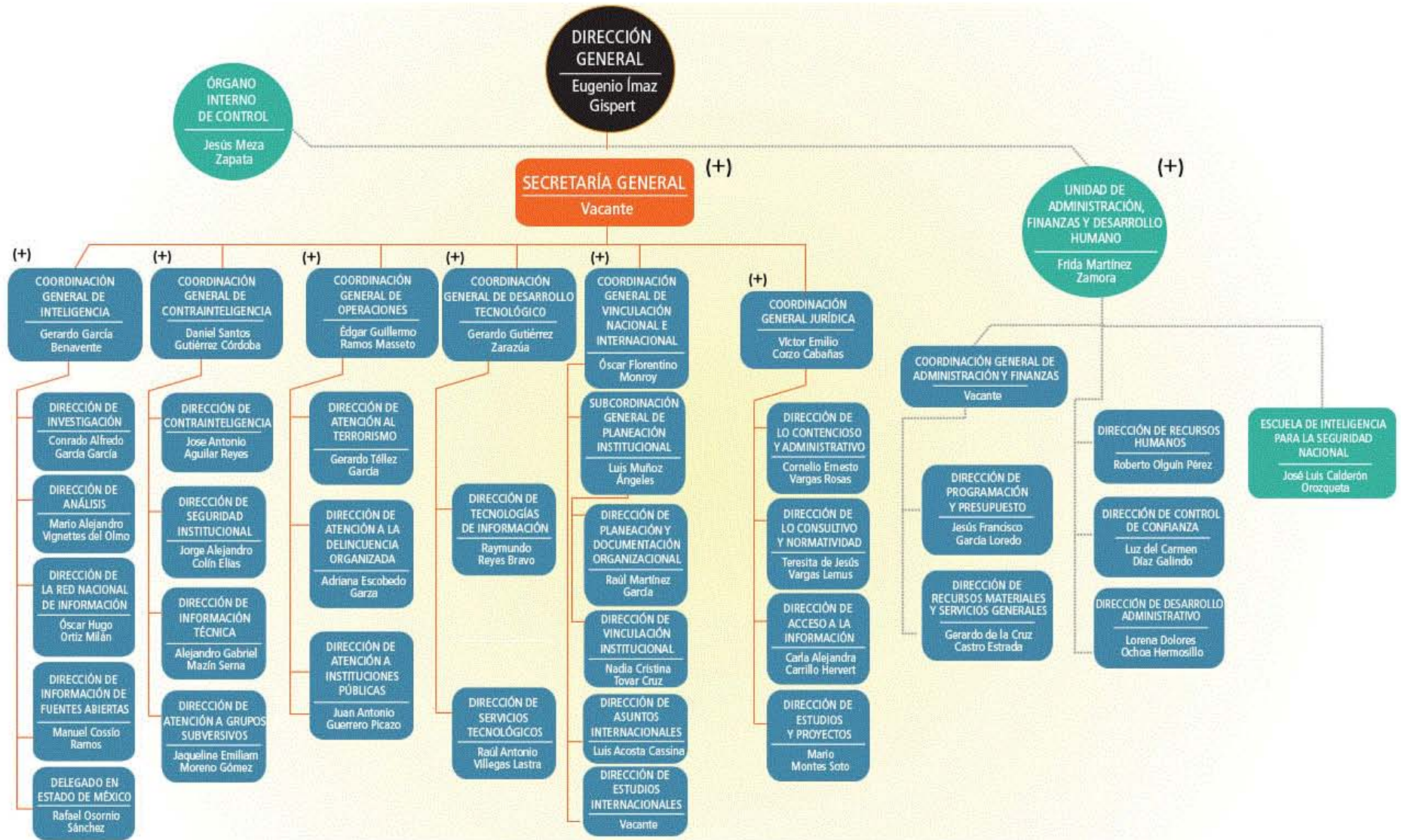
---

<sup>267</sup> *Idem.*

<sup>268</sup> Mauricio Romero y Érika Ramírez, “México, al borde del estallido social”, *Contralínea*, 9 de noviembre de 2014.

<sup>269</sup> Juan Carlos Montero, “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, en: *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 20, No. 39, 2012, pp. 25-29.

## Organigrama del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (2013)



Fuente:<sup>270</sup>

<sup>270</sup> Cecilia Martínez, “Infografía: Los altos mandos del Cisen”, *Contralinea*, 26 de mayo de 2013.

### 2.1.8. Procuraduría General de la República

En 1988 se creó la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, la cual cambiaría a Coordinación de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico en 1990.<sup>271</sup>

En 1990, Jorge Tello, Jorge Carrillo y Alejandro Alegre fueron transferidos del CISEN a la PGR a fin de construir un centro de inteligencia similar al Centro. Tello y Alegre viajaron por distintos países con el objetivo de “conocer y entender cómo estaba el fenómeno del narcotráfico en el hemisferio y comenzar a construir la relación del gobierno de México con los países que eran afectados por este mismo fenómeno”.<sup>272</sup>

En 1992 se crea por primera vez una instancia de inteligencia contra el narcotráfico, el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) para que las acciones operativas fueran más eficaces. En 1993 la Coordinación se transformó en el Instituto Nacional contra las Drogas (INCD) como órgano técnico desconcentrado de la PGR al cual se fusionó el CENDRO.<sup>273</sup>

En 1996, el Congreso aprobó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que dio sustento jurídico a la creación de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO). En 1997, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, titular del INCD fue acusado de proteger al narcotraficante Amado Carrillo, destituido y encarcelado. El INCD fue reemplazado por la Fiscalía Especializada en Delitos contra la Salud (FEADS).<sup>274</sup>

En febrero de 1999 se creó la Policía Federal Preventiva que incorporó a 600 efectivos de la Dirección de Protección del CISEN, su único brazo operativo. Poco después se le incorporaron miles de efectivos de la SEDENA y cambió su ubicación administrativa al pasar de la Secretaría de Gobernación a la nueva Secretaría de Seguridad Pública. Poco después, la Policía Judicial Federal cambió su nombre a Agencia Federal de Investigación.<sup>275</sup>

En el 2003, la FEADS se transformó en la Subprocuraduría de Investigaciones Especializadas en Delincuencia Organizada, y el CENDRO se convirtió en el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI).<sup>276</sup>

---

<sup>271</sup> Valdés, *op. cit.*, p. 326.

<sup>272</sup> Aguayo, *op. cit.*, p. 260 y CISEN, *20 años de historia...*, p. 58.

<sup>273</sup> Valdés, *op. cit.*, p. 326.

<sup>274</sup> *Ibid*, p. 327.

<sup>275</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 269-270; CISEN, *20 años de historia...*, p. 74, Valdés, *op. cit.*, pp. 327-329.

<sup>276</sup> Valdés, *op. cit.*, p. 327.



En mayo de 2009 se formaliza la desaparición de la Agencia Federal de Investigación y se crea la Policía Federal Ministerial.<sup>277</sup>

La titular de la PGR durante el sexenio de Felipe Calderón, Marisela Morales, fue acusada de fabricar expedientes, tal como a García Luna de hacer montajes para la detención de delincuentes. El ejemplo más claro fue la “Operación Limpieza” al interior de la PGR, donde si bien es cierto que había corrupción en alto grado, se concentraron en detener a personal medio o bajo, no a las cúpulas.<sup>278</sup>

Durante la semana del 15 al 20 de junio de 2015, se realizó en Washington el análisis de las acciones que ha realizado México en materia de combate a la delincuencia organizada utilizando los medios proporcionados a través de la Iniciativa Mérida. Parte de la intención fue reestructurar el apoyo y aumentar el trabajo de inteligencia en áreas militares, incluyendo el impulso a la creación de la Agencia de Inteligencia Militar, sobre lo cual la Sedena ha trabajado desde el inicio del sexenio de Peña Nieto.<sup>279</sup>

Además, la titular de la PGR, Arely Gómez González sostuvo reuniones de trabajo con su homóloga estadounidense Loretta Lynch. Entre otros temas, abordaron el intercambio de información sensible, la capacitación, la lucha conjunta contra el tráfico de armas y el lavado de dinero.<sup>280</sup>

### **2.1.9. Cooperación o intromisión: apuntes sobre la presencia de agentes de Estados Unidos en México**

Alejandro Alegre comenta algunos beneficios que reporta la pertenencia de México a la comunidad internacional de inteligencia.<sup>281</sup>

- Cuando hay problemas bilaterales o multilaterales que involucran a México, siempre queda el recurso de los servicios de inteligencia para llevar mensajes, para tener ese primer o último punto de contacto.
- Sirve también para saber qué están pensando y cuáles son sus preocupaciones, a través del conocimiento de una agenda global; y por ende, cómo enfrentan las amenazas, los enfoques y métodos que utilizan.
- Otro beneficio es el de la capacitación, lo que se puede dar y recibir de especialización en distintos temas. El acceso a tecnología de punta sólo es posible perteneciendo a la comunidad.

---

<sup>277</sup> Redacción, “Desaparece la AFI; nace la Policía Federal Ministerial”, *Notimex-El Universal*, 29 de mayo de 2009.

<sup>278</sup> Un ejemplo se encuentra en la nota de Jorge Carrasco “Medina Mora y Marisela Morales, exhibidos por la artera Operación Limpieza”, *Expresión Libre*, 9 de marzo de 2014.

<sup>279</sup> Bajo Reserva, *El Universal*, 16 de junio de 2015.

<sup>280</sup> Bajo Reserva, *El Universal*, 15 de junio de 2015.

<sup>281</sup> CISEN, *op. cit.*, p. 59.

- El último beneficio es el intercambio de información privilegiada, el insumo básico de todo servicio de inteligencia.

Durante la guerra fría se hablaba de “servicios amigos y servicios enemigos”; sin embargo, Alegre destaca que como cada servicio elabora su propia agenda sólo pueden existir “amigos” cuando ellos suelen ser el primer o último punto de contacto entre países. Señala que para desarrollar el aspecto de contrainteligencia ha sido particularmente útil la relación con Cuba, China y Rusia, por su amplia experiencia en la materia.<sup>282</sup>

En cuanto al intercambio de información, Alegre comenta que “se daba prácticamente en función de la confianza personal, no institucional”, pese a la presencia del CISEN en otros servicios y sus correspondientes en México.<sup>283</sup>

De acuerdo con Jesús Esquivel la presencia de agentes estadounidenses en México se remonta a la época de la Revolución (1910-1920) con motivo de la propuesta de Alemania de la posible y eventual participación de México en la Primera Guerra Mundial; lo que llevó a investigar la postura y los planes de Venustiano Carranza en torno al conflicto bélico.<sup>284</sup>

Durante la Guerra Fría, el gobierno de Estados Unidos desplegó a un equipo especial de agentes federales para vigilar e identificar a personas consideradas socialistas o vinculados a la Unión Soviética. El gobierno mexicano autorizaba su presencia, pero la negaba en público.<sup>285</sup>

En 1939, el presidente Cárdenas permitió la instalación de una oficina del FBI en la Ciudad de México.<sup>286</sup> En 1948, se suscribió la Convención Bilateral de Relaciones Consulares y en 1961, se firmó la Convención Internacional de Relaciones Consulares. Estos instrumentos legalizaron la cooperación en materia de inteligencia entre México y Estados Unidos. Los agentes de la CIA y el FBI adquirieron la calidad de personal consular.<sup>287</sup>

La creación de la DEA el 16 de octubre de 1973 condujo a que en enero de 1974 el gobierno del presidente Luis Echeverría “solicitará asistencia técnica” a los Estados Unidos para contener el tráfico hacia el norte de la heroína café.<sup>288</sup>

---

<sup>282</sup> *Ibid*, pp. 59-60.

<sup>283</sup> *Ibid*, p. 60.

<sup>284</sup> Jesús Esquivel, *La DEA en México: Una historia del narcotráfico contada por sus agentes*, México, Grijalbo, 2013, p. 17.

<sup>285</sup> Esquivel, *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>286</sup> Aguayo, *op. cit.*, p. 102.

<sup>287</sup> Esquivel, *op. cit.*, p. 18.

<sup>288</sup> *Ibid*, pp. 19-22.

Los agentes de la DEA obtienen información sobre la estructura, operación, rutas y cargamentos de droga de los cárteles a través de sus informantes, quienes suelen ser integrantes de la delincuencia organizada.<sup>289</sup>

El punto de inflexión de la cooperación entre México y Estados Unidos para evitar que los narcóticos lleguen al país del norte fue el asesinato del agente Camarena a manos del narcotraficante Caro Quintero. Este hecho provocó un endurecimiento de la lucha contra las drogas así como el surgimiento de voces que pedían cerrar la frontera con México.

Luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el Departamento de Seguridad Interna instaló una red de centros de fusión de inteligencia al considerar que había fallado el intercambio de información sobre potenciales amenazas terroristas. Para 2012 había 77 centros distribuidos en todo el territorio estadounidense.<sup>290</sup>

Aguayo indica que México participa en estos centros de fusión donde, al igual que en la Guerra Fría, se sigue vigilando a los cubanos, pero el énfasis se pone en el combate al narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado. Comenta que la cooperación se sustenta en la creencia de que no se vigila a un mexicano para beneficio de los extranjeros.<sup>291</sup>

La cooperación en materia de inteligencia estratégica entre México y Estados Unidos se intensificó a partir del gobierno del Presidente Fox. Éste sentó las bases del acuerdo binacional conocido como Iniciativa Mérida, donde por primera vez el gobierno estadounidense reconoció su responsabilidad compartida en el combate a las drogas.

La ratificación de este tratado por los sucesivos gobiernos de Calderón y Peña significó apoyos por \$1,300 millones de dólares para México en cuatro rubros: : 1) la disrupción de los grupos de la delincuencia organizada, 2) institucionalizar el Estado de Derecho, 3) crear una frontera del siglo XXI, y 4) construir comunidades fuertes y resistentes.<sup>292</sup>

A la firma de la Iniciativa Mérida siguió la construcción del Centro Conjunto de Implementación. Del presupuesto solicitado por el Presidente Obama al Congreso de Estados Unidos para financiar operaciones militares y diplomáticas en Irak y Afganistán (\$83,400 millones de dólares) \$350 millones de dólares se sumarían al

---

<sup>289</sup> *Ibid*, p. 27.

<sup>290</sup> Robert O'Harrow Jr., "DHS „fusion centers“ portrayed as pools of ineptitude and civil liberties intrusions", *The Washington Post*, 2 de octubre de 2012.

<sup>291</sup> Aguayo, *op. cit.*, pp. 270-271.

<sup>292</sup> Clare R. Seelke, Kristin Finklea, *op. cit.*, p. 1

presupuesto del Pentágono para afrontar las amenazas de los cárteles de la droga de México y realizar operaciones que garanticen la seguridad a lo largo y ancho de la frontera sur.<sup>293</sup>

En abril de 2012, se anunció la construcción de un centro de inteligencia antiterrorista en Laredo, Texas. Ahí recabarían y compartirían información: la Patrulla Fronteriza, la Comisaría para la Protección de la Frontera, el Servicio de Inmigración, el Departamento de Seguridad Interna, el FBI, la DEA, el Departamento de Seguridad Pública de Texas, el Sheriff del Condado y el Departamento de Policía de Laredo. Tendría el objetivo de integrar de manera conjunta las operaciones de inteligencia de los tres niveles de gobierno, con la finalidad de disuadir amenazas surgidas de grupos criminales provenientes de México y de amenazas terroristas transnacionales.<sup>294</sup>

Sin embargo, en octubre del 2012, una investigación del Senado de los Estados Unidos encontró que los centros de fusión no proporcionaban información útil que apoyaran los esfuerzos de inteligencia contra el terrorismo; por el contrario, habían derrochado recursos y contravenido las libertades civiles de los ciudadanos.<sup>295</sup>

Durante el gobierno de Calderón también se instaló un centro de espionaje con la objeción de las Fuerzas Armadas. A través de éste, los estadounidenses son capaces de vigilar a las dependencias del gobierno mexicano y a las representaciones diplomáticas acreditadas en nuestro país. Operan en el edificio ubicado en la avenida Reforma 265, adjunto a la Bolsa de Valores y a 250 metros de la Embajada de Estados Unidos. Se trata de “blancos suaves” ante un ataque a los intereses de EU.<sup>296</sup>

Este centro tiene como propósito fusionar los servicios de inteligencia y espionaje de los dos países para identificar y explotar las vulnerabilidades de las organizaciones del narcotráfico y de las bandas de la delincuencia organizada. Ahí se han generado varios operativos exitosos contra narcotraficantes como Arturo

---

<sup>293</sup> J. Jesús Esquivel, “Obama en México Hacia la militarización de la frontera”, *Proceso*, No. 1693, 12 de abril de 2009, pp. 6-7.

<sup>294</sup> Gastón Monge, “Construirá EU en Laredo, Centro de Inteligencia Antiterrorista”, *En Línea Directa*, 12 de abril de 2012.

<sup>295</sup> Senado de los Estados Unidos, “Investigative Report Criticizes Counterterrorism Reporting, Waste at State & Local Intelligence Fusion Centers”, Comité sobre Seguridad Interior y Asuntos del Gobierno, 3 de octubre de 2012.

<sup>296</sup> J. Jesús Esquivel y Jorge Carrasco, “El gran espía”, *Proceso*, No. 1776, 14 de noviembre de 2010, pp. 6-9. La capacidad de este centro es similar al del Centro de Inteligencia del El Paso, Texas (EPIC), donde se diseñan las estrategias para combatir al narcotráfico, el tráfico de armas y el lavado de dinero en la frontera desde 1974.

Beltrán Leyva, Ignacio Coronel, Ezequiel Cárdenas Guillén y Édgar Valdés Villarreal, entre otros.<sup>297</sup>

De acuerdo con Esquivel y Carrasco, la presencia de los servicios de inteligencia estadounidenses en México fue “condicionada” por el Presidente Calderón en tres aspectos.<sup>298</sup>

–La cooperación bilateral debe realizarse con estricto respeto a la soberanía territorial y jurisdicción del Estado mexicano.

–Las actividades de los agentes estadounidenses se limitarán a servir de enlace para el intercambio de información con las autoridades mexicanas, derivada de los diferentes aspectos de cooperación internacional.

–La estancia temporal y las actividades de esos agentes se estipulan en los programas específicos de cooperación bilateral que convengan a cada país, pero sin que realicen tareas reservadas a las autoridades mexicanas.

Por otra parte, Esquivel comenta que desde el sexenio de Salinas hasta el de Calderón, los informes de inteligencia que la DEA envía a Washington han sufrido una sola modificación de importancia: “la inclusión de los reportes clasificados sobre narcotráfico que recolectan todas las agencias de Estados Unidos concentradas en las dos Oficinas Binacionales de Inteligencia (OBI), creadas bajo el cobijo de la Iniciativa Mérida”.<sup>299</sup>

Estas fueron creadas hacia agosto de 2010, para respaldar al Presidente Calderón en su lucha contra el narcotráfico. Pero también obedeció a una orden de Washington de entrar a México para encontrar a los responsables del asesinato del agente Zapata.<sup>300</sup>

Dichas oficinas instaladas en el Distrito Federal y en Nuevo León “están equipadas con la tecnología de espionaje más avanzada que posee Estados Unidos”. La CIA y el Pentágono las aprovechan “para enterarse de todo lo que ocurre en el país, incluido lo que pasa en los círculos políticos, empresariales y militares”. Esquivel destaca que la información que la DEA recibe en estas oficinas ya viene depurada,

---

<sup>297</sup> *Idem.*

<sup>298</sup> *Idem.*

<sup>299</sup> Esquivel, *op. cit.*, p. 134. Operan la Agencia Militar de Inteligencia, la Oficina Nacional de Reconocimiento y la Agencia Nacional de Seguridad por parte del Pentágono. En representación del Departamento de Justicia se encuentra el FBI, la DEA y la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos. El Departamento de Seguridad Interior cuenta con la Oficina de Inteligencia de la Guardia Costera y con el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos. La Oficina de Inteligencia sobre Terrorismo y Asuntos Financieros es la dependencia que representa al Departamento del Tesoro.

<sup>300</sup> J. Jesús Esquivel, “Washington invade México poco a poco...”, *Proceso*, 27 de julio de 2011.

pero los datos que comparten con sus contrapartes mexicanas es más diluida aún, lo que pone en tela de juicio la cooperación en materia de inteligencia.<sup>301</sup>

De acuerdo con un memorándum desclasificado del Departamento de Defensa de los Estados Unidos y una investigación del *National Security Archive*, hacia 2010, además de las OBI conocidas también opera en secreto un centro de fusión al interior de la Embajada de EU en la Ciudad de México al cual sólo se permite el acceso a los estadounidenses. Dicho centro se enfoca en “objetivos de alto valor” lo que se refiere al Presidente de México y varias agencias del gobierno federal.<sup>302</sup>

En efecto, el contenido de numerosos correos electrónicos interceptados por este centro fue revelado por Julian Assange a través de su proyecto informativo y de denuncia *Wikileaks*. Los espías varían desde candidatos presidenciales hasta el Presidente Calderón.<sup>303</sup>

Hacia noviembre de 2010, un reportaje daba cuenta de la molestia al interior de la SEDENA por la presencia tan extendida de los agentes estadounidenses en México, lo que suponía una “intervención”. Incluso, señalaban que algunos atentados contra civiles sucedidos en Ciudad Juárez, Chihuahua, y Ciudad Victoria, Tamaulipas, “pudieron no ser obra de las bandas de narcotraficantes. Incluso, es probable que no hayan sido realizados por mexicanos.”<sup>304</sup>

Diversos especialistas en seguridad nacional coincidieron en señalar que con el pretexto de combatir la narco-insurgencia y la narco-guerrilla se buscaba una invasión sin tropas. Inclusive, la guerrilla del EPR también compartía esta visión.

Luego de la llegada de Peña Nieto al poder, la interlocución con los estadounidenses quedó en manos del titular de la PRG, Jesús Murillo Karam, quien instruyó a “cerrarles la puerta” a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de la Delincuencia Organizada (SEIDO). Los esquemas de cooperación se modificaron al punto que la SEDENA y la Marina dejaron de

---

<sup>301</sup> *Ibid*, p. 134-135. En total son tres oficinas: Distrito Federal, Ciudad Juárez, Chihuahua y Escobedo, Nuevo León.

<sup>302</sup> Michael Evans, “NSA Staffed U.S.-Only Intelligence „Fusion Center“ in México City”, *Migration Declassified*, National Security Archive, 14 de noviembre de 2013. El espionaje se realizó a través de los programas FLATLIQUID y XKeyscore, operados por personal del Servicio Especial de Recolección de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA SCS). Dichos programas fueron conocidos gracias a la difusión hecha por Edward Snowden y los *Wikileaks* de Julian Assange.

<sup>303</sup> Página web de Wikileaks. También se pueden consultar en el proyecto “Wikileaks en Jornada”, Demos Desarrollo de Medios, 2015.

<sup>304</sup> Zósimo Camacho, “Focos rojos en Sedena ante posible intervención de EU”, *Contralínea*, No. 209, 21 de noviembre de 2010.

permitir la presencia permanente de agentes en sus instalaciones y tomaron el control de los intercambios de información.<sup>305</sup>

Hacia agosto de 2014, el gobierno de los Estados Unidos redujo en un 60% el número de agentes encargados de realizar operaciones antidrogas, el tráfico ilegal de mercancías y armas de fuego, y de llevar a cabo espionaje y detenciones. Esto afectó a agencias como la DEA, el FBI, y la ATF. La reducción fue de 600 a 200 agentes, los cuales ingresaron entre 2001 y 2011 durante una política de “puertas abiertas” donde el gobierno federal les permitió participar directamente en la destrucción de plantíos de cultivos ilícitos, interrogatorios a presuntos líderes del narcotráfico, o en la integración en los grupos policíacos cuando realizaban una detención.<sup>306</sup>

## 2.2. Inteligencia militar

De acuerdo con el general Rogelio Castellanos, “el sistema de inteligencia militar [SIM] se organizó con el propósito de prevenir actividades y efectos de los fenómenos internos y externos que pongan en riesgo la seguridad nacional”. Este busca conocer la realidad de los acontecimientos para recomendar las acciones más adecuadas y oportunas y dar certidumbre durante el proceso de toma de decisiones.<sup>307</sup>

De acuerdo con el CISEN, el SIM tiene como propósito: “aportar información especializada para la defensa de la nación que permita contar con una ventaja en el diseño de la estrategia y las operaciones militares”.<sup>308</sup>

El SIM depende directamente de la jefatura de Estado Mayor de la Defensa Nacional, siendo coordinado y operado a través de la Subjefatura de Inteligencia, la cual cuenta con diversos organismos en la materia, cuyas actividades coadyuvan a la identificación de amenazas a la seguridad y paz social.<sup>309</sup>

La S-2 funge como el eje rector del sistema de inteligencia militar, auxilia a la Subjefatura de Inteligencia, reuniendo la información relevante del momento,

---

<sup>305</sup> Gustavo Castillo, “Disminuye Estados Unidos 60% número de agentes en sus oficinas de México”, *La Jornada*, 10 de agosto de 2014. Señaló que las dependencias del gobierno de Calderón dependieron de aviones no tripulados del gobierno de Estados Unidos para la lucha contra el narco. Ahora, dichas dependencias han desarrollado o adquirido sus propias naves, pero lo mantienen en secreto.

<sup>306</sup> *Idem.*

<sup>307</sup> Rogelio Castellanos, “Estructura del sistema de inteligencia militar” en: SEMAR, *Inteligencia estratégica...*, México, SEMAR-CESNAV, 2014, p. 45.

<sup>308</sup> “Enfoques de inteligencia”, Página web del CISEN.

<sup>309</sup> Rogelio Castellanos, *op. cit.*, pp. 48-49.

aportando productos de inteligencia estratégica y aplicando medidas de contrainteligencia.<sup>310</sup>

A nivel de los mandos territoriales de Región y de Zona Militar, el SIM es administrado y coordinado por las jefaturas de Estado Mayor, las cuales cuentan con organismos de inteligencia, cuyas actividades contribuyen a definir los antagonismos al orden interno, a la gobernabilidad y a la seguridad pública.<sup>311</sup>

Los mandos operativos cuentan con órganos de búsqueda de información, los cuales tienen como misión satisfacer las necesidades de información del sistema de inteligencia militar; estos órganos son operados por las comandancias de zona militar, por conducto del jefe del organismo de inteligencia.<sup>312</sup>

### **2.2.1. Estado Mayor Presidencial**

Sus antecedentes se remontan a la “Ayudantía General” creada en 1824 por el Presidente Guadalupe Victoria; fue retomada en 1846 por el Presidente Mariano Paredes Arrillaga en la figura del Estado Mayor Facultativo bajo sus órdenes. A su vez, el Presidente Santa Anna integró entre 1853 y 1854 el “Estado Mayor de su Alteza Serenísima”. En 1857, Ignacio Comonfort expidió el reglamento del Cuerpo Especial de Estado Mayor del Presidente de la República. Durante la intervención francesa (1862-1867) dichas funciones las asumió un pequeño grupo de militares que acompañó al Presidente Juárez en su travesía al norte del país. En 1888, el Presidente Porfirio Díaz restableció el Cuerpo Especial de Estado Mayor y en 1895 publicó el reglamento orgánico del Estado Mayor Presidencial.<sup>313</sup>

Durante el gobierno de Madero, el Estado Mayor Presidencial funcionó basado en la Ordenanza General del Ejército, expedida en diciembre de 1911. En 1916, Carranza reorganizó a los Estados Mayores del Ejército Constitucionalista en el Estado Mayor Presidencial. En 1926, Calles estableció la Ayudantía de la Presidencia, la cual estuvo vigente hasta el gobierno de Lázaro Cárdenas.<sup>314</sup>

Ávila Camacho reformó la Ley Orgánica del Ejército en 1942 y transformó la Ayudantía en el Estado Mayor Presidencial, con el fin de auxiliar al presidente en la preparación y organización del país para la guerra, volviendo a sus funciones

---

<sup>310</sup> *Ibid*, p. 49.

<sup>311</sup> *Idem*.

<sup>312</sup> *Idem*.

<sup>313</sup> “Antecedentes históricos del Estado Mayor Presidencial”, Página web de la Presidencia de la República, 2012.

<sup>314</sup> *Idem*.



originales al finalizar la misma. Además, creó la Sección Segunda dedicada a inteligencia.<sup>315</sup>

Hasta 1985, el Presidente Miguel de la Madrid reforma el Reglamento del Estado Mayor Presidencial. El Presidente Vicente Fox introdujo nuevas modificaciones para que fungiera como órgano técnico militar y unidad administrativa de la Presidencia.<sup>316</sup>

### **2.2.2. Sección Segunda de la SEDENA**

Aguayo comenta que a partir de 1968 el Ejército inició un proceso de profesionalización, lo que implicó la modernización de su equipo, la redefinición de su misión a través del empleo de conocimiento especializado y el abandono de la paranoia que le hacía encontrar enemigos en cada sitio.<sup>317</sup>

Primera etapa: 1982-1990. Se elabora y somete a aprobación el primer proyecto de un sistema de inteligencia con su manual de organización y funcionamiento. Además, se conformó el Centro de Análisis de Información del Alto Mando. En 1987 el Centro de Estudios Superiores Navales comienza a impartir el curso de “Inteligencia Estratégica para Oficiales”. En este periodo la Sedena coadyuvó en la campaña permanente contra el narcotráfico; modernizó a las Fuerzas Armadas y reestructuró la división territorial militar terrestre y aérea, revisó y actualizó los planes para el auxilio a la población en casos de desastre y los planes para el mantenimiento del orden interno.<sup>318</sup>

Segunda etapa: 1990-1998. Adquiere el nombre de Sistema de Inteligencia Militar y se crea la escuela militar de capacitación de grupos de comando, transformándose posteriormente en lo que ahora se conoce como Escuela Militar de Inteligencia. Se elaboró la primera estrategia contra el crimen organizado (1993-1994). Se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>319</sup>

---

<sup>315</sup> *Idem.*

<sup>316</sup> *Idem.*

<sup>317</sup> Aguayo, *op. cit.*, p. 253.

<sup>318</sup> Vicente Contreras, “La inteligencia militar contemporánea en México”, en SEMAR, *op. cit.*, p. 38; Rogelio Castellanos, *op. cit.*, p. 45; e “Historia del Centro de Estudios Superiores Navales”, Página web del CESNAV.

<sup>319</sup> Contreras, *op. cit.*, pp. 32-33; Castellanos, *op. cit.*, p. 45; y José Luis Sierra “Fallas de la inteligencia militar”, *El Universal*, 20 de julio de 2007. Sierra comenta que, en 1994 un documento de la Agencia de Inteligencia Militar de los Estados Unidos (DIA) afirmaba que las capacidades de inteligencia del Ejército mexicano eran rudimentarias y se concentraban en la recolección de datos de grupos políticos y organizaciones criminales. Los comandantes de zona obtenían datos de inteligencia a través de pelotones de información, partidas militares y pelotones de defensa rural, integrados por campesinos armados y controlados por el Ejército. La información era enviada a la sección segunda del Estado Mayor de la Defensa Nacional para su interpretación. La inteligencia externa se limitaba a vigilar la actividad de diplomáticos y embajadas extranjeras, principalmente las de Estados Unidos y Cuba. El documento consideraba que no había

Tercera etapa: 1999-2002. En esta fase, el SIM desplegó organismos de inteligencia con una estructura organizacional, representados desde los niveles de corporación, guarniciones, zonas y regiones militares, con la misión de asesorar a los diversos niveles de mando en materia de información, así como reuniendo los elementos de juicio necesarios para la toma de decisiones.<sup>320</sup>

Cuarta etapa: 2003-2006. En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, con miras a mejorar el funcionamiento del SIM, se llevó a cabo una reestructuración funcional con la creación de organismos regionales y una organización enfocada a la definición e identificación de antagonismos a la seguridad nacional. Asimismo, en la Escuela Militar de Inteligencia se modernizaron los planes y programas de capacitación para atender las necesidades actuales y futuras, se impartieron los cursos Básico de Inteligencia, Avanzado de Inteligencia, Superior de Análisis de Información y de Contrainteligencia. Se incrementó la capacitación de militares en instituciones nacionales y en el extranjero.<sup>321</sup>

Quinta etapa: 2006-2012. Se intensifica la integración de organismos de inteligencia. Se brinda especial atención a la moral y sentido de pertenencia a los integrantes del SIM. Se intensifica y diversifica la capacitación de los miembros del SIM en áreas de la inteligencia tecnológica y humana, entre otras. La actualización de los planes y programas de estudio en el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea permitió la creación de nuevos cursos en la Escuela Militar de Inteligencia.<sup>322</sup>

Desde 2009, Estados Unidos intensificó el adiestramiento de militares mexicanos con oficiales especializados en ataques a grupos insurgentes y terroristas.<sup>323</sup>

---

un desarrollo suficiente de los sistemas de contrainteligencia militar en México, puesto que la mayor parte de las operaciones extranjeras de espionaje en el país estaba dirigida a analizar las capacidades del Ejército de Estados Unidos.

Durante la administración del Presidente Zedillo, el Ejército reconoció que sus sistemas de información y de recolección de inteligencia eran inadecuados, lo que llevó a la SEDENA a iniciar un proceso de profesionalización de su servicio de inteligencia.

<sup>320</sup> Castellanos, *op. cit.*, p. 45.

<sup>321</sup> Contreras, *op. cit.*, p. 35; y Castellanos, *op. cit.*, p. 46.

<sup>322</sup> Contreras, *op. cit.*, p. 36; Castellanos, *op. cit.* p. 46; y Sierra, "Fallas de la inteligencia militar". Para julio de 2007 la Sección Segunda de la SEDENA contaba con 272 efectivos.

<sup>323</sup> J. Jesús Esquivel y Jorge Carrasco, "El gran espía", *Proceso*, No. 1776, 14 de noviembre de 2010, pp. 6-9. Con la OBI, las tareas de vigilancia, supervisión y calificación del trabajo contra la delincuencia organizada de dependencias del gobierno federal, incluidas las Fuerzas Armadas, recae en parte en funcionarios extranjeros.



## Capítulo Tercero

### **Análisis del Sistema Nacional de Inteligencia en el marco de la estrategia de seguridad nacional 2007-2015**

Es plausible que durante el sexenio de Calderón la Estrategia de Seguridad se dirigió al combate frontal de las organizaciones del narcotráfico. En pocas palabras, la estrategia se *securitizó* sin que se prestara la atención debida a otras variables de la seguridad nacional como el crecimiento económico o la erradicación de la pobreza.

Por consiguiente, la agenda de riesgos y amenazas también quedó marcada por la guerra contra el narcotráfico y los recursos se enfocaron a la erradicación de plantíos y la captura de los delincuentes más buscados, en lugar de redimensionar el papel de las guerrillas en el país, por ejemplo.

Hubo avances clave. Uno de ellos es una instancia de coordinación interinstitucional que promete acabar con las diferencias entre secretarios, directores y comisionados por destacar frente a sus contrapartes. Si bien no se acordó durante el sexenio de Calderón, su concepción obedeció a los problemas detectados durante ese periodo. Hoy no se trata de ver quién se pone la estrella, sino qué recursos puede aportar cada uno para atender asuntos comunes y complejos.

La tarea resulta incompleta si sólo se atinan a señalar las carencias. Por ello, al final de este capítulo se incluye un escenario el cual puede ser útil para explorar nuevas líneas de investigación en la materia.

#### **1. Temas selectos de inteligencia**

La inteligencia puede referirse a ámbitos tan distintos como para llenar una enciclopedia diaria. A través de la literatura generada por la academia especializada se logran distinguir los temas que predominan en las agendas de inteligencia. Esta literatura gris se contrasta con la información disponible en los órganos oficiales de información y el trabajo periodístico; de ese modo, saltan a la vista los elementos clave de la agenda mexicana de inteligencia.

El objetivo de este apartado es exponer las ideas generadas a lo largo de la revisión histórica de los servicios de inteligencia. Se encuentran organizados en cinco temas: un apunte sobre la inteligencia en el último gobierno del PAN, el narcotráfico, la confianza, la inteligencia que requiere el país y los recursos con que cuenta.

## 1.1. Inteligencia en el segundo sexenio panista (2006-2012)

En enero de 2009, Zósimo Camacho sostuvo que la reestructuración al interior del CISEN en realidad era un acomodo de las facciones predominantes “con miras a la restauración del priismo”. Los cuadros panistas habían sido fácilmente desplazados y habían perdido el control operativo a manos de dos grupos dominantes: el de Carrillo Olea (Tello y Alegre) y el de Manlio Fabio Beltrones Rivera. Además existen dos grupos con influencia en los servicios de inteligencia; el del general Miguel Ángel Godínez Bravo y el de Salinas de Gortari (Del Villar). También menciona a otros tres prácticamente sin influencia: los de Bartlett, Zorrilla y García Paniagua.<sup>324</sup>

Guillermo Garduño y Jorge Luis Sierra señalan que los responsables de los servicios de inteligencia durante los sexenios del PAN (2000-2012) fracasaron en construir un sistema de seguridad nacional por ignorancia y falta de generación de confianza entre los titulares de las dependencias involucradas.<sup>325</sup>

Jorge Carrillo, Garduño y Sierra coincidían en que el CISEN servía en esos momentos para llevarle información al Presidente basada en técnicas de estadística pero no de inteligencia.<sup>326</sup>

En torno a la muerte del Secretario Mouriño, Sierra y Garduño consideran que el CISEN tuvo omisiones graves en lo referente al segundo círculo de protección del funcionario, ya que el primero era responsabilidad del EMP.<sup>327</sup>

En mayo de 2009, en torno a la epidemia de influenza, Garduño y Sierra coincidían en que la Ley de Seguridad Nacional no contemplaba la protección de la población en caso de una emergencia sanitaria.<sup>328</sup>

---

<sup>324</sup> Zósimo Camacho, “Cisen, el retorno de los brujos”, *Contralínea*, 15 de enero de 2009; y Miguel Badillo, “Oficio de papel”, *Contralínea*, 26 de enero de 2009.

<sup>325</sup> *Idem.* Para Garduño, los sistemas de inteligencia y contrainteligencia en un Estado democrático debían reunir cuatro características:

1. Anticipatorio. Capacidad de prever riesgos y amenazas a la nación
2. Secretismo sólo para asuntos que realmente vulneren la seguridad de la nación. La información generada no debe responder a los intereses del grupo político en el poder, sino a los del Estado mexicano
3. Transparencia en el uso de los recursos
4. Participación a la ciudadanía de información para la toma de decisiones.

<sup>326</sup> *Idem.* Carrillo aseguró entonces que el trabajo del Centro era tan deficiente “que no ha podido dar con el cerebro negro que controla el narcotráfico y otros delitos como los secuestros; porque lo que está pasando no es producto de esos hombres panzones con sombrero; no se trata de varios grupos, sino de uno solo que tiene un cuartel general”.

<sup>327</sup> Zósimo Camacho, “Cisen, el retorno de los brujos”, *Contralínea*, 15 de enero de 2009; y José Reveles, “Lear Jet: mentiras e irregularidades”, *Contralínea*, 1 de enero de 2009. Reveles destaca irregularidades en el proceso de licitación, la adquisición de la aeronave, la operación de los pilotos, el mecanismo de grabación y las conclusiones presentadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes respecto del percance aéreo.

<sup>328</sup> Zósimo Camacho, “La seguridad nacional falló”, *Contralínea*, 10 de mayo de 2009.

En noviembre de 2009, Javier Oliva y Jorge Sierra coincidían en que el CISEN se encontraba relegado de las prioridades de seguridad nacional. Esto, luego de conocerse que del presupuesto de 110,000 millones de pesos destinados a ese rubro, la SEDENA consumía el 94.13% y el CISEN apenas el 5.7%. Destacaban que, en teoría, el Centro se ubicaba al frente de la estructura de seguridad nacional, pero en la práctica esto no ocurría.<sup>329</sup>

En febrero de 2010, Zósimo Camacho documentaba que el CISEN había intervenido legalmente los teléfonos y las cuentas de correo electrónico de 72 personas entre 2005 y 2009; de lo cuales, 18 correspondían al sexenio de Fox y 54 al de Calderón. De acuerdo con Valeriano Ramírez se trató de la legalización del espionaje que se ha practicado desde tiempo atrás; dice que esto viola las garantías individuales y los derechos fundamentales del espionado y de quienes interactúan con él.<sup>330</sup>

A Javier Oliva le sorprendió el poco uso de este recurso, sobre todo, en el contexto del combate a la delincuencia organizada. Acepta que este recurso es propio de los regímenes autoritarios y que se requiere una reglamentación clara para evitar que se espíe con fines ajenos a la nación.<sup>331</sup>

En julio de 2012 se conoció de una auditoría por parte de la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, a 18 contratos celebrados entre la SEDENA y las empresas Security Tracking SA de CV y AV y D Solutions SA de CV, especializados en tecnologías de inteligencia y aeronáutica respectivamente. El monto total de los contratos fue de \$5,628,499,999 pesos.<sup>332</sup>

El objetivo de los ocho contratos fue incrementar las capacidades de espionaje y procesamiento de información de inteligencia de la Sedena. El Ejército Mexicano y la Fuerza Aérea Mexicana construyeron un Sistema de Inteligencia Regional para modernizar el Centro de Comando y Control, sus subcentros y módulos, y construir la Plataforma *Pegasus*.<sup>333</sup>

Las auditorías determinaron que no hubo desvío de recursos públicos ni irregularidades en las adjudicaciones por limitar. Sin embargo, de acuerdo con el Secretario Galván, las filtraciones sobre el contenido de los contratos que llegaron

---

<sup>329</sup> Nancy Flores, “Gasto de 110 mil MDP en seguridad nacional”, *Contralínea*, 28 de noviembre de 2009. La nota evalúa los gastos destinados a seguridad nacional.

<sup>330</sup> Zósimo Camacho, “Se incrementa espionaje telefónico y cibernético del Cisen”, *Contralínea*, 28 de febrero de 2010.

<sup>331</sup> *Idem*.

<sup>332</sup> Zósimo Camacho, “Sedena, bajo escrutinio por ocho contratos de 5.6 mil MDP”, *Contralínea*, 22 de julio de 2012. La nota relata el contenido de los contratos, los equipos a adquirir y las capacidades de inteligencia que se derivarían.

<sup>333</sup> *Idem*.

a los medios permitieron a la delincuencia organizada conocer el equipo con que cuentan las áreas de inteligencia del Ejército Mexicano.<sup>334</sup>

Por otra parte, en septiembre de 2014, el Comisionado para la Seguridad en Michoacán, Alfredo Castillo Cervantes, advirtió que el CISEN elaboraba expedientes de todos los aspirantes a puestos de elección popular en el país con el propósito de identificar a quienes tuvieran vínculos con el crimen organizado y prevenir la infiltración del narcotráfico en la política. Poco después el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio aclaró que eso se haría sólo si los partidos políticos lo solicitaran.<sup>335</sup>

En consecuencia, se infiere que esta no es una tarea de creación reciente para el CISEN, sino una actividad cotidiana, de cuando menos dos décadas, para evitar la llegada de dinero sucio a la política. Sin embargo, George Grayson sostiene que durante las elecciones de 2012, los grupos del narcotráfico invirtieron entre \$5,000 y \$10,000 millones de dólares para apoyar a sus candidatos, sobre todo a nivel municipal, pues desde ahí los cárteles podían controlar a las policías locales. Esto indica que la inteligencia falló en su labor preventiva, o bien, que los informes generados no tuvieron como objeto la protección de la nación frente a la amenaza de la delincuencia organizada, sino intereses personales.<sup>336</sup>

Durante el gobierno de Calderón la inteligencia no consolidó su profesionalización del todo, sin embargo, hubo avance en este sentido: se fundó una Escuela Nacional de Inteligencia para la profesionalización de los cuadros. Los esfuerzos y las fallas de coordinación fueron advertidos en el siguiente sexenio, de modo que el Sistema Nacional de Inteligencia actual responde a esa demanda de larga data sobre la coordinación de los servicios.

También, instrumentos como el Instituto Federal de Acceso a la Información nos permiten preguntar sobre el estado de las cosas aunque la respuesta sea negativa cuando se refiere a temas de seguridad nacional e inteligencia. En este punto resulta lamentable que las omisiones informativas del gobierno se cubran con los resultados del periodismo de investigación.

La opacidad es mala señal, sobre todo, en las democracias. Fomenta mitos y concepciones erróneas que no ayudan a entender la naturaleza y funciones de los servicios de inteligencia. La falta de transparencia se asocia a la falta de mecanismos de rendición de cuentas, lo que dota de excepcionalidad al ámbito de

---

<sup>334</sup> Miguel Badillo, “Traición, filtrar información de la Defensa”, *Contralínea*, 29 de julio de 2012. Se comenta que la investigación se dio en torno a la disputa por la sucesión al mando de la SEDENA.

<sup>335</sup> Miguel Badillo, “Se destapa el espionaje. ¡Sálvese quien pueda!” *Contralínea*, 14 de septiembre de 2014.

<sup>336</sup> George W. Grayson, *Mexico: Narco-Violence and a Failed State?*, Estados Unidos, Transaction Publishers, 2011, p. 97.

la inteligencia. Si bien es cierto que las políticas en la materia contemplan situaciones límite, no justifica el ocultamiento de los nombres y salarios de los principales funcionarios.

## 1.2. Sobre el narcotráfico

Para entender y explicar el crecimiento del narcotráfico en México debe tenerse siempre en cuenta la participación de miembros de las instituciones policíacas y de seguridad del Estado. La paradoja la plantea Humberto Padgett ¿el narcotráfico infiltró al Ejército o el Ejército infiltró al narcotráfico? Padgett sostiene lo segundo. Dice que el Ejército infiltró al narcotráfico “no a favor del interés público, sino del suyo propio”.<sup>337</sup> Yo matizaría: sólo algunos miembros de las Fuerzas Armadas.

En su investigación, Padgett muestra cómo algunos miembros del área de inteligencia del Ejército y del Centro de Inteligencia Antinarcóticos (CIAN), destacados en lugares donde se combate al narcotráfico operaron entre 1995 y 2002 como auténticos agentes encubiertos de los criminales: filtraron información que evitó la captura de sus jefes (pitazo), así como la que contribuyó a detener a criminales rivales (por lo que recibían “premios”); también investigaban a personas enlistadas por los criminales dado su acceso a las bases de datos del CIAN.<sup>338</sup>

Sergio Aguayo y Guillermo Valdés señalan en repetidas ocasiones que miembros de los cuerpos de gobierno, seguridad y policía del Estado mexicano se encargaron de organizar y controlar la producción y tráfico de enervantes desde sus inicios hasta los años ochenta. Con el asesinato del agente Camarena sobrevino la desconfianza entre todos los actores y aunque hubo intentos por restablecer la paz (reunión de Acapulco) terminó en una guerra intestina entre narcotraficantes.

La inteligencia mexicana jugó varios papeles, se puso varias máscaras:

- Informaba a los altos funcionarios de las amenazas que se cernían sobre el país, pero con exageraciones y riesgos sobredimensionados. El propósito era tener pacificado al país al costo que fuera, de preferencia, el más bajo.
- Eran imparciales cuando se trataba de los antagonistas y enemigos bien identificados. No hay evidencia de que la guerrilla lograra infiltrar a la DFS. Por el contrario, la DFS infiltró a la guerrilla y la desarticuló por completo durante el periodo entre 1970 y 1982.

---

<sup>337</sup> Humberto Padgett, “La gran traición: la inteligencia en manos del narco”, *SinEmbargo*, 5 de septiembre de 2013.

<sup>338</sup> *Idem.*



- La parcialidad saltaba a la vista cuando se les descubría en contubernio con los delincuentes. Se alegaba que esto era necesario para desarticular a alguna organización criminal, el mismo método empleado contra la guerrilla.
- Sin embargo, la guerrilla no dejaba ganancias y los delincuentes sí. Y mucha. Tanto que un director de la DFS se atrevía a decir que no necesitaban presupuesto del gobierno federal.
- De modo que, en un principio, la delincuencia fue organizada por el mismo gobierno que la combatía, lo que le suponía tener el control de sus actividades y “emplearla” cuando la necesitara (paramilitares, trabajos sucios, etcétera) sin tener que poner en riesgo a sus propios elementos.
- En un segundo momento, la delincuencia organizada sostuvo una relación de convivencia con los encargados de su combate. La manzana podrida pudrió al resto. Como un cáncer, las células malignas se reprodujeron en toda la estructura del sistema político mexicano.
- En un tercer momento, luego de la ruptura de la relación de convivencia, la delincuencia organizada buscó procurarse los medios que le proporcionaba el gobierno: protección y seguridad. El Estado, en la práctica no reconocida, perdió el monopolio sobre la delincuencia organizada. Y entre ellos surgieron cabezas que comenzaron a luchar a muerte.
- En un cuarto momento, el Estado entró al combate directo contra la delincuencia organizada, fuerza contra fuerza, lo que pronto revela la debilidad institucional de las fuerzas policíacas y de seguridad del Estado (falta de leyes, salarios bajos, falta de estrategia, capacidades tecnológicas y de inteligencia sin aprovechar o desarrollar).

### **1.3. El papel de la confianza**

¿De dónde proviene la respuesta estatal frente a un riesgo o una amenaza? La respuesta descansa, en teoría, en las fuerzas armadas, encargadas de la defensa y seguridad de la nación en última instancia. La esfera de la seguridad pública corresponde a las instituciones policíacas, a cargo de velar por el cumplimiento de las leyes. La detección de los riesgos y amenazas es una tarea que nos compete a todos: la denuncia ciudadana tiene un valor incalculable para construir, desde abajo, la agenda que compete directamente a la ciudadanía (si se toma el punto de vista de que la seguridad nacional concierne a la cotidianeidad del ciudadano). En una instancia superior, la detección de riesgos y definición de amenazas le corresponde a los servicios de inteligencia. Y la decisión final sobre cómo responder es un trabajo conjunto entre las dependencias de seguridad nacional y el titular del poder ejecutivo.

La historia de la toma de decisiones en México no ha sido escrita del todo, pero las descripciones que de ella nos han hecho personajes en primera línea sugieren que la práctica no se corresponde del todo con la teoría. La primera instancia para detectar y hacer frente a los riesgos fue la policía, pero ésta se encontraba en contubernio con la delincuencia o apabullada por la voluntad de algún mando superior e impedida de actuar contra los problemas reales; de modo que, la seguridad pública se encontraba anquilosada. La instancia superior correspondiente a las fuerzas armadas se encontraba en una situación similar: supeditada a los caprichos de los altos mandos, más que a una decisión inteligentemente elaborada, obedecía por consigna y sin un plan de defensa de por medio. La agenda de los problemas de seguridad la elaboraban tres personas: el titular del ejecutivo, el secretario de gobernación y el director de la federal de seguridad. Se trataba de un tema tabú que solo competía a las altas esferas del gobierno federal, totalmente cerrado a la participación ciudadana, bajo una visión del Estado benefactor que obraba siempre en bienestar de sus ciudadanos, vistos siempre como menores de edad.

Los límites saltaron a la vista con el paso de los años: las constantes manifestaciones exigiendo transparencia en los comicios electorales en diferentes puntos del país y la erupción de un movimiento estudiantil que agrupó a numerosos ciudadanos descontentos con el régimen político tradicional. Sin embargo, la respuesta fue la misma: el empleo de los cuerpos de policía, seguridad y fuerzas armadas para la contención, persecución, disuasión y eliminación de los opositores. Esta práctica recurrente a través de, por lo menos, 70 años, ocasionó la pérdida gradual de la confianza ciudadana en el gobierno a todos sus niveles, incluyendo la policía y las fuerzas armadas. Su relativo éxito retrasó el desarrollo de nuevos tipos de respuesta, visibles hasta la apertura política de la década de los setenta, el ascenso opositor durante los ochenta y noventa, y la alternancia del partido en el poder en el año 2000.

El tipo de respuesta y su calidad frente a los retos ciudadanos también se modificó gracias a la ola modernizadora y democrática que permeó en todo el mundo, palpable en Latinoamérica con el fin de las dictaduras militares. Dicho conjunto de eventos tuvo un factor externo muy poderoso llamado Estados Unidos. La influencia del país más poderoso del planeta en la región es innegable. Salvo Cuba, todos los países de América Latina dependían del comercio y la asistencia técnica militar del gobierno estadounidense. México no fue la excepción, aunque sin necesidad de un gobierno militar impuesto por los norteamericanos. La ciudadanía era consciente de esta presencia, tanto que, la migración hacia el norte se ha convertido en una constante por lo menos desde la década de los cuarenta.

A nivel del gobierno federal, la presencia de los Estados Unidos en la toma de decisiones no es directa, pero la influencia fue patente. Se ha comentado ya sobre el “error garrafal” que cometieron los criminales mexicanos al asesinar a un agente de la DEA en 1985. La pérdida de confianza del gobierno estadounidense en el gobierno mexicano y sus dependencias influyó en la modernización del sistema de inteligencia y seguridad pública durante 15 años de gobiernos priístas. La herencia de dicho proceso a dos sexenios panistas indica que la respuesta no está completa. Más aún, a la mitad de otro sexenio priísta los problemas fuertes en materia de seguridad pública e inteligencia son evidentes.

¿La confianza ciudadana se ha recuperado? Es difícil señalar una respuesta convincente. La población ha crecido y se ha renovado. La oposición tiene nuevos nombres. Pero algunas cosas parecen no cambiar desde hace treinta años: crecimiento económico mínimo, migración creciente hacia el norte, falta de confianza en las instituciones de seguridad y justicia, percepciones erróneas sobre la seguridad nacional y la inteligencia, entre muchas otras. El gobierno no es del todo confiable, pero no hay muchas alternativas bajo la visión de que “aquí nos tocó vivir” y que si no es posible escapar hacia un mundo mejor, entonces hay que sobrevivir con lo que se tiene, arrebatar lo que se pueda y confiar en que la siguiente generación sí logrará el éxito dimensionado en el estilo de vida de la clase alta. Cuando se observa este panorama es notorio que una discusión sobre los problemas de seguridad pública e inteligencia no tiene sentido si no se resuelve primero la visión equivocada sobre la vida en México.

Esto obedece a un problema de construcción de la ciudadanía en el país. Un campo relacionado con la cultura, la idiosincrasia y la cosmogonía del mexicano. Este sustrato alimenta las motivaciones y propósitos para hacer, dejar hacer o no hacer aquello que nos conduzca a una mejor calidad de vida. Y en este punto, al parecer, reside el germen de la corrupción, fruto de visiones empeñadas en el éxito económico a costa de lo que sea. En este punto la batalla es tan enconada como aquella que se libra contra la delincuencia organizada y se observan debilidades similares: carencias disímiles en el sistema educativo nacional, políticas sexenales discontinuadas y salarios desiguales en la comunidad educativa. Si la educación no es un asunto de seguridad nacional entonces tenemos un rezago doctrinal importante que atender.

¿Cómo reacciona el Estado mexicano ante sus fallas? El primer paso debería ser el reconocer la existencia de dichas fallas. Sin embargo, un gobierno como el mexicano, acostumbrado a la figura presidencial fuerte, no acostumbra admitir sus errores y antes que deslindar responsabilidades prefiere nombrar culpables y señalar a detractores; en el peor de los casos, opta por fabricar chivos expiatorios.

Señalé párrafos atrás que la pérdida de confianza del gobierno estadounidense en el gobierno mexicano influyó en las reformas al sistema de seguridad e inteligencia del país en 1985. ¿Tal influencia sigue presente? De nuevo, la respuesta es una conjetura, pues las condiciones políticas y económicas en esos años se encontraban marcadas por una amenazante deuda externa, una oposición política canalizada en los partidos de izquierda emergentes que no terminaban de distanciarse de las guerrillas de los años setenta, y un reclamo social generalizado frente a las devaluaciones sexenales y el aumento de precios de los productos de la canasta básica. Entonces sucedió lo peor: perder el “visto bueno” del gobierno más poderoso del mundo. No sólo quedaba dañada la imagen del país a nivel global: México quedaba a merced de convertirse en “no amigo” de un país caracterizado por su política exterior hostil frente a sus adversarios y no había con qué hacerle frente ni en política, ni en economía, ni en seguridad.

En 2007 el gobierno estadounidense reconoció parcialmente que el problema del narcotráfico se trataba de una responsabilidad compartida entre México y Estados Unidos, por lo que respecta al ámbito de la frontera común. La Iniciativa Mérida materializó tal reconocimiento. Hasta el año 2015 han sido destinados casi 3,000 millones de dólares traducidos en la modernización del equipo y armamento de los cuerpos de seguridad del Estado mexicano. Aunque parezca poco dinero, es una muestra de que la influencia sigue presente y exige resultados. Quizá la exigencia que mantiene el gobierno estadounidense a cambio de continuar la ayuda no solo tiene que ver con la reducción de los cargamentos de droga interceptados en la frontera, sino con la extradición de los delincuentes que tienen procesos abiertos en las cortes de Estados Unidos. Es una lógica clara: modernízate, deténlos y dámelos.

Sin embargo, lo ocurrido el 11 de julio de 2015 marca un retroceso en esta complicada relación de confianza con el gobierno estadounidense. La fuga del narcotraficante Joaquín Guzmán del penal de alta seguridad por excelencia del país coloca al país al borde de otra crisis de confianza. La liberación meses atrás de Rafael Caro Quintero, señalado como culpable del asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, levantó voces entre la comunidad de seguridad y justicia de Estados Unidos quienes confiaban a regañadientes en su reaprehensión. Con la fuga del “Chapo” tales expectativas se pulverizaron.

¿La presión crecerá? Eso no se discute, sino cómo aumentará, qué mecanismos se pondrán en marcha, qué cambios de fondo se darán en el diseño institucional competente a seguridad, justicia, penitenciaría e inteligencia. México sigue el ritmo de las políticas estadounidenses en estos temas, lo que adelanta que las próximas reuniones bilaterales de mediano y alto nivel dejarán entrever que Estados Unidos tiene motivos para reclamar a sus contrapartes mexicanas la falta de contundencia

para hacer valer el Estado de derecho frente a la amenaza de la delincuencia organizada.

#### **1.4. ¿Qué tipo de inteligencia requiere México?**

De acuerdo con el general Jorge Carrillo sigue pendiente un sistema integral de inteligencia que comprenda las áreas criminal y financiera; sólo se concretó el aspecto político con la creación del CISEN. A 30 años de su propuesta inicial la vigencia es innegable y la respuesta construida después de su salida en 1994 no es satisfactoria ni en ese sentido ni en lo demás que se ha propuesto.

Se sigue tomando al CISEN como la institución por excelencia para la elaboración de inteligencia en México, sin dar cuenta que el modelo no está completo sin las otras áreas. Esto se hizo evidente al finalizar el siglo XX pues el presidente Fox quiso desaparecer al CISEN ya que pensaba que se trataba de un conjunto de espías. Alguien debe haberlo advertido a tiempo de que no había otra dependencia que sustituyera su capacidad de trabajo y terminó por someterlo a un recorte de presupuesto y una evaluación para salir de dudas. El CISEN sorteó con éxito los señalamientos y la evaluación, aun cuando con el recorte presupuestal varios cuadros abandonaron sus filas y, ahora sí, se crearon grupos de espionaje que eran apreciados por sus capacidades pero que operaban al margen de la ley.

La propuesta del presidente Peña Nieto en materia de inteligencia es que el CISEN sea la instancia coordinadora de la inteligencia nacional. La misma opinión que tenía el general Carrillo pero con la diferencia de que faltan los otros pilares; es decir, la coordinación se muestra incompleta si no existen otros servicios de inteligencia como el CISEN para atender los ámbitos criminal y financiero. La Policía Federal genera sólo inteligencia policíaca, es urgente que se interrelacione con otras dependencias a fin de generar mecanismos de colaboración y no solo el intercambio de bases de datos a través de la Plataforma México. Los trabajos de la Secretaría de Hacienda a través de su Unidad de Inteligencia Financiera, la Auditoría Superior de la Federación y el Sistema de Administración Tributaria no tienen una coordinación específica que nos muestre los riesgos y amenazas al interior de las finanzas del país, y seguimos dependiendo de las estimaciones del Banco de México. Quizá la Secretaría de Economía debería tener su propio equipo de auditores coordinando esta clase de trabajos.

En el mismo orden de ideas, se requiere revisar la colaboración con Estados Unidos. Se sospecha que ellos recaban más de lo que comparten a través de los centros de fusión. Esta práctica ha prevalecido desde que la CIA instaló sus oficinas en la Ciudad de México. Si bien no deben hacer públicos ciertos memorándums de colaboración, el gobierno mexicano debería contar con la

capacidad de exigir información de mayor calidad a la que actualmente reciben. Dicha omisión ha tenido funestas consecuencias; se pudo observar con claridad en los días que siguieron a la fuga de Joaquín Guzmán del penal de alta seguridad en que se encontraba recluso: la DEA comentaba que había informado al gobierno de México sobre los potenciales planes de fuga del narcotraficante.

Sin embargo, lo anterior no es posible si México no demuestra tener una estructura de seguridad e inteligencia competente que demuestre seriedad a los estadounidenses, ya que la relación en esta materia entre ambos países se ha basado históricamente en la confianza y la desconfianza y no hay visos de que vaya a cambiar. Ni siquiera la Iniciativa Mérida ha cambiado el móvil de la relación bilateral. Los temas de inmigración ilegal y el cierre de la frontera se vuelven contingentes frente a la violencia generada por la guerra intestina de los grupos criminales mexicanos y la demanda insaciable de narcóticos en Estados Unidos.

Aunque no existieran cifras sobre esta demanda, el hecho de que aumenten las intercepciones de narcóticos sin disminución de los índices de consumo entre la población estadounidense indica que el negocio es redondo y las políticas en ambos lados de la frontera han fallado o no han alcanzado los resultados esperados. Mérida significó reconocer una responsabilidad compartida, pero la solución planteada no ha tenido el impacto esperado a ocho años de su puesta en marcha; peor aún, se asocia al tiempo en que la guerra contra el narcotráfico mexicano se recrudeció. Y la solución en materia de inteligencia, consistente en dos centros de fusión, parece insuficiente frente a las carencias de la inteligencia mexicana.

Los párrafos anteriores apuntan a una carencia mayor: desconocimiento de los alcances de la inteligencia. Pareciera que el gobierno federal se empeña en hacer mucho con lo poco que se cuenta y no un esfuerzo por multiplicar las capacidades. Por otra parte, no se emplean los recursos de manera adecuada: son buenos para espiar y malos para hacer inteligencia; las bases de datos crecen sin que se establezcan tendencias y se monten operativos respaldados en cifras y datos. Además, el tema de inteligencia sigue siendo un tabú entre la comunidad académica del país: apenas una institución universitaria cuenta con un programa de licenciatura en inteligencia y los cursos que ofertan otras instituciones educativas no se encuentran al alcance de todo el público; y los impartidos para las fuerzas armadas tienen pocos vínculos con los civiles.

El sistema de inteligencia actual, pese a todo lo dicho, es funcional, pues ha logrado la contención de otra clase de riesgos y amenazas. Como apología, es preciso señalar que de no existir un órgano de inteligencia gubernamental las cosas serían peor de como las conocemos.

Aguayo mencionaba en su libro sobre seguridad nacional una serie de requisitos clave para contar con servicios de inteligencia profesionales. La evaluación practicada al CISEN al inicio del sexenio de Fox arrojó nuevos elementos. Una síntesis de estas dos series de planteamientos nos permite esbozar el tipo de inteligencia que necesita nuestro país:

- Generar y difundir una cultura de inteligencia para que los ciudadanos conozcan qué son y qué no son los servicios de inteligencia. Esto implica la apertura de talleres, cursos y diplomados para el público general.
- Establecer mecanismos sociales de supervisión y control, lo cual implica involucrar a los ciudadanos en la denuncia y combate a la corrupción.
- Separar las funciones de inteligencia y de operación, a fin de eliminar a los *superpolicías* saturados de funciones y con tendencia al exceso.
- Mantener una clara división entre los servicios de inteligencia que se ocupen de asuntos internos de aquellos sobre asuntos externos del país.
- Impulsar el trabajo de inteligencia financiera estratégica a fin de cortar los canales que alimentan a las organizaciones de la delincuencia organizada.
- Establecer mecanismos e instancias que garanticen la coordinación de tareas, la colaboración entre dependencias y el intercambio de información.
- Atender los riesgos y amenazas cibernéticas, cuyos delitos cometidos en este ámbito afectan a todo ciudadano y suelen tener consecuencias funestas en aspectos financieros.
- Garantizar un desarrollo institucional transparente, con un servicio civil de carrera, mayor capacitación para el personal y la modernización de los procesos administrativos.
- Trabajar en la innovación, la actualización tecnológica y la planeación estratégica. Esto redundará en una inteligencia eficiente.
- Generar leyes que reglamenten con claridad las funciones, el alcance y la supervisión de todos los servicios de inteligencia, las cuales deben tener su centro en la salvaguarda de los derechos del ciudadano.

La amenaza más obvia, más peligrosa, por lo mismo la menos atendida y pasada por alto, se llama corrupción. Párrafos atrás he señalado la importancia que tiene el sistema cultural y las características del ciudadano que se forma en México. La corrupción, entendida como la alteración, el vicio o el abuso en las cosas o las costumbres, se extiende a la desviación institucional de sus objetivos primarios. Esto es, las instituciones se ponen en contra de la ciudadanía y al servicio de particulares que pretenden obtener beneficios fuera de las reglas de juego establecidas por el Estado. Se podría pensar que los criminales son una categoría aparte porque son los *apátridas* que quieren destruir al Estado; sin embargo, todo

aquel que atenta contra la ciudadanía o sus instituciones tiene un síndrome del *mal mexicano* por dentro.

Antes se hablaba de los “vendepatrias” o aquellos que trabajaban a favor del intervencionismo extranjero para poner orden en los asuntos internos del país. Este discurso se fue modificando con el tiempo, sobre todo, con los procesos asociados a la globalización y la necesidad de mantenerse en contacto permanente con el exterior a fin de maximizar los propios beneficios. Hoy los *malos mexicanos* son aquellos que se oponen a estos procesos y también quienes pretenden abusar de los mismos para obtener más beneficios. La sociedad aún mira con recelo a los empresarios locales y extranjeros que buscan expandir sus negocios por la creencia de que desaparecerán a la economía local, basada en el trueque u otras formas rudimentarias, y que provocarán daños irreparables a la ecología. Dichas creencias no son infundadas cuando se revisa el historial de algunas empresas y sus directivos, sin embargo, se permiten sus operaciones por los empleos que crearán y la inversión que destinarán a la economía nacional.

Esto siempre se acompaña de sospechas de corrupción y es un tema de confianza que el gobierno no ha podido resolver desde hace muchos años. Por más certificaciones que reciban las empresas o las dependencias gubernamentales, la creencia de que todo está amañado es sumamente extendida y popular. El presidente Miguel de la Madrid emprendió una “renovación moral” del gobierno ante los excesos de su antecesor. La guerrilla zapatista de 1994 se lanzó contra el “mal gobierno”. Cuando era candidato, Vicente Fox acusó a los priístas de ser “malos para gobernar”. El candidato presidencial López Obrador nombró a su partido como “movimiento de regeneración nacional”. Incluso el discurso de la corrupción vende y vende bien.

Demostrar que los “malos mexicanos”, los “vendepatrias”, los “apátridas” y los corruptos pueden ser “derrotados”, no basta, pues la solución no se reduce a una lucha entre el bien y el mal que llenaría las cárceles y clamaría por su eventual eliminación. Sin embargo, dichas “soluciones” han sido expresadas en las plataformas políticas de algunos partidos que proponen la “pena de muerte a secuestradores y homicidas”. La radicalización de posturas y el apoyo que tienen entre el electorado indica síntomas de cansancio evidente entre algunos sectores de la población.

La tarea educativa debe atender el problema de la corrupción desde la raíz, con los niños. Pero no hay nada mejor que el ejemplo y es lo que debería observarse tanto en los tres niveles de gobierno como en los tres poderes de la Unión. La oposición clamó por la renuncia del presidente y su secretario de gobernación tras la fuga de Joaquín Guzmán, pero nadie propone el perfil del presidente que



requiere México. Levantan la mano políticos carismáticos, clérigos y hasta personajes de la farándula, pero pocos se preocupan de generar protocolos para hacer más efectiva a la figura presidencial y su gabinete: transparencia y rendición de cuentas por decir lo menos.

### **1.5. Recursos de inteligencia**

Por recursos de inteligencia entiendo el conjunto de elementos materiales y humanos de que disponen los servicios de inteligencia para llevar a cabo sus labores. Esto incluye, por una parte, los recursos financieros, la infraestructura y la tecnología; por otra, la preparación integral del elemento humano, tanto académica como emocional y psicológica.

Por lo que respecta a los recursos financieros destinados a la inteligencia, debemos indicar que se ubican en el poder ejecutivo, bajo la supervisión de la Secretaría de Gobernación. Su programación y ejecución centralizada (no participan los estados) se encuentra a cargo del CISEN, órgano desconcentrado de la misma Secretaría.

Para el año 2016, el presupuesto del CISEN se fijó en \$3,273.2 millones de pesos, una disminución del 57% respecto al año 2015 (\$7,616.13 millones). Esta cifra llega a contracorriente de una tendencia a la alza del presupuesto anual del centro.<sup>339</sup>

Sin embargo, el dato más significativo es que sólo el 12.81% del presupuesto para seguridad nacional se destina a gasto de inversión, es decir, a la modernización de equipo, armamento, comunicaciones y tecnología. De modo que el CISEN sólo ejercería en este rubro \$419.3 millones de pesos.<sup>340</sup>

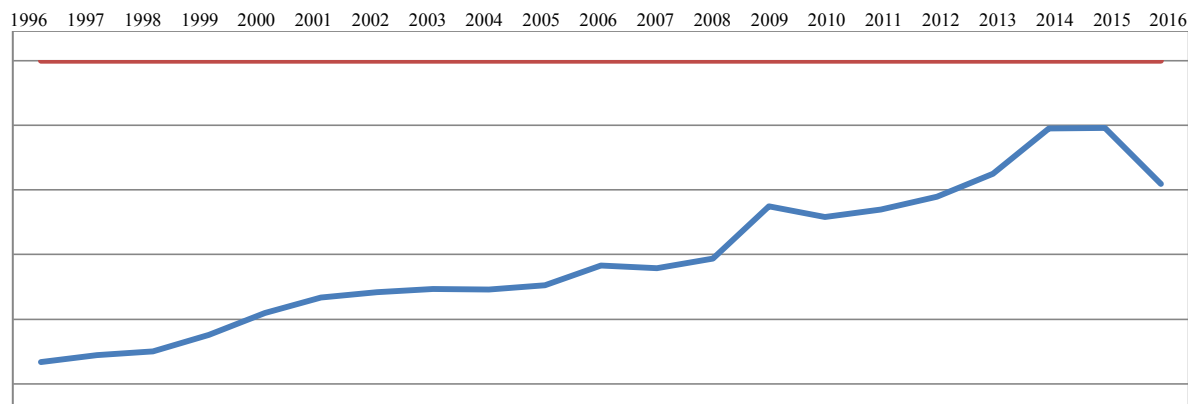
Por lo que respecta a los recursos humanos ¿Con quienes cuenta México para elaborar inteligencia? Más bien, la pregunta debería orientarse a si el gobierno federal tiene los elementos de inteligencia suficientes para enfrentar los actuales problemas en materia de seguridad pública. Sostengo que si porque la respuesta se ha construido en un lapso de 30 años y es imposible que un proceso de esta naturaleza no haya arrojado resultados positivos. Por lo pronto, existen el CISEN y los servicios de inteligencia de cada dependencia involucrada en cuestiones de seguridad nacional. Falla la coordinación y se encuentran presentes dos asuntos que rebasan la esfera del proceso en sí: la corrupción y la falta de voluntad política.

---

<sup>339</sup> Reyes Tépac, *El Presupuesto Público Federal para la FUNCIÓN SEGURIDAD NACIONAL, 2015-2016*, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2015, p. 23.

<sup>340</sup> *Idem*, p. 27.

## Evolución del presupuesto del CISEN entre 1996 y 2016



Año	Miles de pesos	Año	Miles de pesos
1996	\$ 144.4	2007	\$ 1,114.39
1997	\$ 193.26	2008	\$ 1,270.48
1998	\$ 220.79	2009	\$ 2,439.00
1999	\$ 357.37	2010	\$ 2,140.61
2000	\$ 563.36	2011	\$ 2,350.34
2001	\$ 726.56	2012	\$ 2,766.47
2002	\$ 788.79	2013	\$ 3,724.96
2003	\$ 828.11	2014	\$ 7,537.09
2004	\$ 824.1	2015	\$ 7,616.13
2005	\$ 879.76	<b>2016</b>	<b>\$ 3,273.2</b>
2006	\$ 1,153.11		

Fuente: elaboración propia con base en fuentes abiertas<sup>341</sup>

Sobre la corrupción ya he mencionado en párrafos anteriores su capacidad de desviar los objetivos de las instituciones del Estado mexicano. En cuanto a la falta de voluntad política es preciso traer las palabras del general Carrillo Olea: el titular del servicio de inteligencia debe contar con la confianza del presidente. El mismo

<sup>341</sup> Jorge Ramos, “Cisen multiplicó 5 veces presupuesto en 10 años”, *El Universal*, 25 de septiembre de 2007; Reyes Tépac, *El Presupuesto Público Federal para la FUNCIÓN SEGURIDAD NACIONAL, 2013-2014*, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2014; Reyes Tépac, *Prontuario del Presupuesto de Egresos de la Federación en México para los ejercicios fiscales 2012-2013*, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2013; Reyes Tépac, *El Presupuesto Público Federal para la FUNCIÓN SEGURIDAD NACIONAL, 2014-2015*, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2015; Alberto Morales, “Duplican el presupuesto para el Cisen”, *El Universal*, 14 de noviembre de 2008; CISEN, *Comparativo del presupuesto autorizado al CISEN por partidas y conceptos (1996-2006)*, 2009.

problema de confianza lo señaló Sherman Kent en su clásico de los años cuarenta. Y al día de hoy, no hay libro de inteligencia que pase por alto ese punto.

La confianza reside en que el alto mando haga a un lado su suspicacia innata frente a cuestiones complejas y escuche las conclusiones de los especialistas en inteligencia. Esto es sumamente complicado, tanto por una cuestión de naturaleza humana, como por el hecho de que no nos gusta escuchar información que contravenga nuestra manera de pensar o problematizar sobre algo. La naturaleza humana dice: “yo tengo el control” y “nadie me va a decir cómo hacer mi trabajo”, actitudes que pueden conducir a la falta de cautela ante un problema pobremente definido por los canales tradicionales del pensamiento individual o del equipo de analistas inmediato. El resultado es una subestimación que, en la mayoría de los casos, suele costar dinero o carreras políticas.

En el otro extremo de la balanza, la sobreestimación de los problemas puede conducir a tomar medidas extraordinarias frente a problemas ordinarios. Esto se sigue de una subestimación total del trabajo analítico de alto nivel y apostar a que la solución proviene de una práctica exitosa en el pasado, lo cual suele ser falaz. Los problemas en general nunca se parecen, por lo que las soluciones adoptadas nunca deben ser las mismas. En dos problemas de naturaleza similar una sola variable puede determinar dos soluciones completamente distintas. Las respuestas idénticas generan un patrón que puede ser fácilmente advertido por un adversario; incluso, puede convertir a un oponente en un enemigo.

¿Qué pasa cuando la inteligencia arroja respuestas que no nos convienen, cosas que no queremos escuchar? Aquí debe atenderse tanto a la actitud personal frente a los problemas como a la actitud del equipo de asesores que rodean a un alto mando. La primera actitud cancela toda apertura a escuchar voces discordantes, a menos que sea patente que tengan razón. Pero la segunda actitud impide la entrada de voces discordantes por completo y el alto mando deposita su confianza en los reportes que le envía su “burbuja”. La desconfianza hacia el servicio de inteligencia es total pero absurda, pues por lo general, es imposible comparar la calidad del trabajo de una dependencia al de un equipo de analistas. Fox lo notó luego de enviar al CISEN a Medina Mora: su incondicional condujo una evaluación seria que el CISEN aprobó y demostró su calidad; el presidente tuvo que dar marcha atrás a sus intenciones de desaparecerlo.

La actitud frente a la información proveniente de los servicios de inteligencia determinará el peso que este tenga o deje de tener en las decisiones del alto mando. Su viabilidad siempre es relativa pues se le puede culpar fácilmente de cualquier error que implique la entrega de información. Sin embargo, responsabilizarlo de esa falla no es tan sencillo dada la existencia de protocolos

para su entrega. Sea que el alto mando o su burbuja hayan desechado algún reporte eso se debe a una falta de tipo administrativo que no ha sido resuelta y quizá tampoco planteada por completo. Más allá de reuniones periódicas se trata de tener la sensibilidad para prestar atención a los asuntos relevantes aun cuando no sean urgentes.

Por lo general el servicio de inteligencia no cuenta con un abogado defensor. Por su naturaleza debe trabajar de manera discreta bajo un silencio total. Quejarse no forma parte de ningún protocolo, lo que aumenta sus posibilidades de convertirse en *chivo expiatorio* cada que haya problemas. La situación es distinta cuando la dirección es asumida por un neófito en el tema pero que tiene toda la confianza del alto mando. Puede suceder el peor escenario: generar productos cuyo contenido sea alterado en su última etapa de entrega. O bien, puede que el neófito sea conminado a especializarse sobre la marcha y aprenda el trabajo en poco tiempo. Esto último lo vivió Pedro Vásquez Colmenares quien fungió como piloto de emergencia al frente a un servicio de inteligencia en proceso de creación y renovación; cuando dicho proceso quedó consolidado entonces vino el especialista Carrillo a generar una nueva dinámica en la materia. Es obligatorio señalar que ambos contaron con la confianza total del presidente.

¿Existe algún sustituto de la confianza? La pregunta versa en el sentido de si existe otro modo de hacer las cosas que no implique recurrir a delegar el trabajo en personal de confianza. Es de suponerse que, hoy por hoy, todos los especialistas formados en el CISEN y otros servicios de inteligencia públicos o privados han sido evaluados y han aprobado los controles de confianza pertinentes para asumir responsabilidades mayores en las distintas dependencias. Al respecto, el CISEN cuenta con una Escuela de Inteligencia, únicamente para su personal, lo que evita la infiltración de los opositores y enemigos de la institucionalidad. Sin embargo, los directivos del Centro no siempre han provenido del interior, por lo general, son nombrados a propuesta del presidente o del Secretario de Gobernación. Ese fue el caso de Medina Mora, Valdés Castellanos, Poiré Romero e Ímaz Gispert, lo que indica que el tema de la confianza es superior al tema de la profesionalización.

¿No significa esto un retroceso? Sí que lo es en materia de institucionalidad. No dudo que la experiencia adquirida con Vásquez Colmenares haya sido positiva. Sin embargo, la persistencia de nombrar a incondicionales al frente del servicio de inteligencia sugiere que no se considera que sus prácticas de reclutamiento y formación de personal sean las adecuadas para ocupar el puesto directivo. Esto es una contradicción, porque otros cuadros formados en el CISEN si han formado parte de los puestos directivos de otras dependencias como la Policía Federal, o la Procuraduría General de la República.

El caso del general Carrillo vuelve a ser emblemático aquí: formado profesionalmente en las fuerzas armadas, se convirtió en sujeto de confianza de los presidentes Echeverría, De la Madrid y Salinas, y también se le llevó a otras dependencias para crear estructuras de inteligencia. No llegó a la dirección del CISEN como un premio de consolación sino por su profesionalismo. En otras circunstancias, Gutiérrez Barrios se ganó a pulso su titularidad al frente de la DFS porque sabía espiar y lo hacía bien. El caso de Alejandro Rubido es otro ejemplo de movilidad a través de dos sexenios con diferente partido en el poder; sin embargo, le tocó vivir un periodo de guerra cruenta y la pérdida de confianza derivada del escape de Joaquín Guzmán en 2015; por lo que su posición depende más de la percepción que de su calificado profesionalismo.

En el delicado equilibrio entre confianza y profesionalismo el eje se llama voluntad política. Este se refiere a que más allá de la confianza entre el titular del servicio de inteligencia y el alto mando y el profesionalismo de ambos, las acciones que recomienda el primero se sujetan a una decisión politizada por el segundo. Esto conduce a la marginación del servicio de inteligencia, muestra de que no se comprende el alcance e importancia de su trabajo. Incluso, puede conducir a un empleo faccioso de sus prácticas y prestarse al espionaje por consigna de algún alto mando, totalmente fuera de lo institucional. En lugar de que la voluntad política se empleara para fortalecer la capacidad y profesionalismo de los servicios de inteligencia se aprovecha para espiar a los opositores.

Si algo sale mal y no se quiere culpar al servicio de inteligencia es común escuchar que: “las circunstancias me hicieron actuar en esa dirección” o “¿qué querían que hiciera?”. Este tipo de respuestas no sólo generan frustración entre la comunidad de inteligencia, muestran lo preocupante que es tomar una decisión con un desprecio total de la misma. Ni siquiera se equipara a actuar por consigna, por obedecer órdenes; es simplemente actuar por decisión propia, unilateral.

Mi opinión es que se debe apostar por el profesionalismo sin importar el color del partido en el poder. Pero la visión de un servicio de inteligencia a modo no cambiará a menos que una situación crítica obligue a consultar a los profesionales antes que al personal de confianza. Y una situación de ese tipo implica una crisis generalizada, por lo menos, en el gabinete, lo cual nadie desea ni espera que suceda. En tiempos de De la Madrid el narcotráfico se encontraba enquistado en la Dirección Federal de Seguridad y se recurrió a los profesionales que no tenían vínculos con el agente corruptor. En tiempos de Peña Nieto el narcotráfico reta abiertamente a las instituciones y hasta ahora no se conoce del todo quiénes se encuentran ligados a su probado poder corruptor. Si bien una misma respuesta no puede repetirse, ésta debe provenir tanto de los profesionales del CISEN como de otros servicios de inteligencia, coordinados adecuadamente, con personal de

confianza capaz de sacrificar sus intereses personales o de partido por la recuperación de la confianza ciudadana en el gobierno mexicano.

## **2. Escenarios a corto plazo**

En el Tercer Informe de Gobierno del Presidente Peña, correspondiente a al año 2014-2015, el apartado sobre seguridad nacional enfatizaba que la generación de inteligencia evalúa tanto riesgos y amenazas como las dimensiones de la seguridad contemporánea: economía, alimentación, tecnología, medio ambiente y sociedad.<sup>342</sup>

La generación de inteligencia, como revisamos páginas atrás, parte de una planeación prescrita en la Agenda Nacional de Riesgos la cual orienta sobre los temas prioritarios hacia los cuales se dirigirán los recursos. Dicho documento debe acompañarse de ejercicios prospectivos que muestren la magnitud y el alcance de diferentes problemas.

En este sentido, propongo una serie de escenarios a corto plazo sobre dos situaciones concretas: las elecciones estatales del 2016, donde se espera la participación de más candidatos independientes que sigan el ejemplo del gobernador de Nuevo León; y el combate a la delincuencia organizada, bajo la estrategia militar en práctica desde el sexenio pasado.

Estos escenarios parten de relacionar dos dimensiones básicas: seguridad-inseguridad y justicia-impunidad. Por una parte, la dimensión seguridad-inseguridad atiende a la capacidad real del gobierno de mantener la estabilidad y permanencia de las instituciones. En tanto, la dimensión justicia-impunidad refiere a la capacidad de satisfacer la demanda de justicia y eliminar la falta de castigo.

Además, se enumeran algunos eventos que detonarían el paso de un escenario a otro, debidos, en buena medida, a los aciertos y errores de la acción de los servicios de inteligencia.

El cruce de ambas dimensiones genera cuatro posibles escenarios:

---

<sup>342</sup> “Objetivo 1.2. Garantizar la seguridad nacional”, en: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*.

# Definición de escenarios

E-3

Justicia

E-1

- El abstencionismo alcanza niveles récord en el proceso electoral 2016.
- Las elecciones en Oaxaca son cuestionadas por falta de resolución de demandas de grupos de poder en la entidad.
- Falla la fiscalización de las campañas electorales. Se entregan resultados de manera tardía que no influyen en los resultados.
- Los candidatos vinculados a la delincuencia organizada interponen recursos para asumir sus cargos. Sólo algunos son detenidos.
- Líderes encarcelados de algunos grupos subversivos son liberados por la fuerza.
- Predominan los combates cruentos entre las Fuerzas Armadas y la delincuencia organizada.
- Las Fuerzas Armadas operan con instrumentos legales sin actualizar.
- Los estados no logran crear policías confiables y certificadas. Brotan crisis de seguridad pública.

- Los partidos se mantienen como actores clave del proceso electoral 2016.
- Las elecciones en Oaxaca resultan convincentes por su transparencia y apego a los resultados.
- Se evita la llegada de dinero sucio a las campañas electorales.
- Se evita la llegada de candidatos vinculados a la delincuencia organizada.
- Los grupos subversivos con capacidad desestabilizadora sufren una derrota estratégica.
- Se combate a la delincuencia organizada con eficacia y eficiencia.
- El Ejército y la Marina regresan gradualmente a sus cuarteles.
- Los estados crean y certifican policías confiables capaces de asumir la seguridad pública.

Inseguridad

E-4

E-2

Seguridad

- La delincuencia organizada controla el proceso electoral 2016.
- No hay condiciones para llevar a cabo el proceso electoral en Oaxaca.
- Actores externos impiden la fiscalización de las campañas electorales.
- Los candidatos electos tienen fuertes indicios de estar vinculados a la delincuencia organizada. Todos asumen sus cargos.
- Las fuerzas armadas sufren una derrota estratégica a manos de los grupos subversivos con capacidad desestabilizadora.
- La delincuencia organizada se apodera de regiones estratégicas del país.
- Estado de excepción: Militarización de zonas estratégicas.
- Algunos gobernadores renuncian ante su incapacidad de garantizar la seguridad pública.

- Candidatos independientes desplazan a partidos como actores clave del proceso electoral 2016.
- Las elecciones en Oaxaca son cuestionadas por su poca o nula transparencia y apego a los resultados.
- La fiscalización detecta una importante cantidad de dinero sucio en las campañas electorales. Se anulan varias elecciones.
- Triunfan varios candidatos vinculados a la delincuencia organizada, pero sólo algunos asumen sus cargos, otros son detenidos.
- Líderes detenidos de algunos grupos subversivos son liberados por fallas en el debido proceso.
- Varios líderes encarcelados de la delincuencia organizada se fugan o son liberados por fallas en el debido proceso.
- El Ejército y la Marina asumen más tareas de seguridad pública.
- La falta de policías confiables genera resultados pobres en las tareas de seguridad pública.

Impunidad



# Detonadores de escenarios

	Detonador	E-4	E-3	E-2	E-1
Aciertos de inteligencia	Captura de Joaquín Guzmán				✓
	Encarcelamiento de un político corrupto				✓
	Se desmantela red de corrupción				✓
	Captura/muerte de delincuente líder			✓	
Fallas de inteligencia	Ataque en Chiapas		✓		
	Ataque a instalaciones estratégicas		✓		
	Secuestro de político por grupo subversivo		✓		
	Atentado en Oaxaca durante elecciones	✓			
	Asesinato de candidato a gobernador	✓			
	Atentado contra el Presidente	✓			
+/-	Catástrofe natural	✓			





## Conclusiones

- Seguridad nacional

Se propuso que el problema abordado en primera instancia correspondía a un tema de seguridad pública. Sin embargo, la respuesta al problema se abordó desde la perspectiva de seguridad nacional no sólo porque ha tomado 30 años en construirse, sino porque el problema escaló de la esfera de la seguridad pública al campo de la seguridad nacional.

A lo largo del trabajo se revisó el concepto de seguridad nacional y su aplicación en una organización encargada de investigar los temas relativos, definir una agenda y proponer líneas de acción en la materia.

Se encontró que la doctrina de seguridad nacional mexicana tiene algunos problemas: una visión propia de la guerra fría y un debate incompleto sobre el discurso de soberanía. Frente a los riesgos y amenazas actuales como el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional dicha visión resulta insuficiente y requiere algunos cambios que impulsen, por ejemplo, la participación de México en las operaciones de paz de la ONU.

- Delincuencia organizada

Se propuso que la delincuencia organizada representaba el mayor reto en materia de seguridad nacional y una amenaza a la seguridad pública o interior, y que había crecido gracias a las omisiones o los apoyos de varios gobiernos.

A lo largo del trabajo se profundizó en la delincuencia organizada en su modalidad de narcotráfico y se abordó una propuesta teórica la cual adjudica la metástasis del narco a un *laissez faire, laissez passer* de los tres niveles de gobierno que fallaron en el combate del delito e inclusive, algunos terminaron beneficiándose de él.

Se encontró que la lucha contra la delincuencia organizada coincide con la refundación y modernización de las instancias de seguridad nacional, en particular, el CISEN. Este proceso tiene cuando menos 30 años y durante 2015 se ubica en la fase de combate abierto. Sin embargo, son notorias algunas carencias: la falta de instrumentos legales que clarifiquen el papel de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, y el empleo de los derechos humanos como recurso de las víctimas frente a los abusos y no como un instrumento indiscriminado de los delincuentes para evadir a la justicia.

- Sistema Nacional de Inteligencia (SIN)

Se propuso que el SIN es una instancia que puede resultar exitosa para un combate eficaz a la delincuencia organizada, ya que conmina a la cooperación e intercambio de información y evita el trabajo aislado, los celos y rencillas entre servicios de inteligencia.

A lo largo del trabajo se revisó la historia de los servicios de inteligencia, de manera particular, en México. En el orden civil, el paso del espionaje a la inteligencia fue todo menos ordenado: surgió bajo la influencia de la Guerra Fría pero no obedecía precisamente a una política de seguridad o defensa nacional. En el orden castrense, se debió a un proceso de modernización de las Fuerzas Armadas en su conjunto, el cual se aceleró durante los últimos 20 años al incorporarlas gradualmente a las tareas de seguridad pública.

Se encontró que se han hecho esfuerzos constantes y notables por dotar a los servicios de inteligencia de tecnología de punta a través de la adquisición de equipo o de alianzas estratégicas con los servicios de otros países para intercambiar experiencias. La existencia de una Escuela Nacional de Inteligencia indica que el elemento humano se encuentra en constante capacitación.

Sin embargo, es preciso señalar las carencias en materia de transparencia, supervisión, control y profesionalización. En cuanto a la primera, destaca la resistencia a revelar información como nombres y sueldos, alegando “razones de seguridad nacional” para mantenerse en la opacidad. Esto influye en la segunda y tercera, al carecer de instancias que puedan evaluar de manera constante la operación de los servicios de inteligencia; más aún, se cuenta con una Comisión Bicameral de Seguridad Nacional que no tiene acceso a información reservada además de la Agenda Nacional de Riesgos. Por lo que concierne a la cuarta, destaca que los nombramientos de los Directores Generales del CISEN se apoyen solamente en la confianza de sus superiores, dejando de lado al personal experimentado, lo que obliga al director a prepararse en muy poco tiempo para asumir sus tareas.

Otro factor insoslayable al hablar de los servicios de inteligencia mexicanos es la cooperación con otros servicios, en particular, de los Estados Unidos. Desde 1985 y hasta el año 2004, la relación entre ambos países en materia de intercambio de inteligencia no era conocida de manera abierta, al grado de creer que no existía. Las circunstancias cambiaron a partir del año 2001 ante la necesidad estadounidense de hacer frente a amenazas transnacionales. La Iniciativa Mérida, aun cuando destina pequeños montos en comparación con los presupuestos de seguridad de ambos países, reconoció que los problemas binacionales requerían

de una responsabilidad compartida. Se sigue a la espera de sus resultados los cuales no se verán en el corto plazo.

El SIN tiene como objetivo fusionar los productos de los servicios de inteligencia de manera coordinada y generar productos de corte estratégico. Dado que la coordinación es una tarea insustituible y esencial para atender los riesgos y amenazas de la nación se espera que sea una política que trascienda al actual sexenio aun si cambiara el partido en el poder.

La viabilidad del SIN depende, en buena medida, de la confianza en los servicios de inteligencia (no sólo en los directores) por parte del gobierno y de la sociedad. Esto sólo es posible a través de fomentar una cultura de la inteligencia para que se sepa cómo funcionan y despejar los mitos alrededor de la actividad.

Cierto es que factores como los recursos económicos y humanos, las alianzas estratégicas, y la supervisión y el control son críticos para la operación del SIN. Pero todo proyecto destinado a la seguridad nacional debe tener como base la vocación de servicio a México, la cual la aporta el conocimiento y la práctica de los valores que nos identifican como mexicanos.



## Fuentes

### 1. Libros:

Aguayo, Sergio, *La charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001, 413 pp.

Ayala, Fernando y Martínez, David (coords.), *Inteligencia y seguridad nacional: alternativas para el futuro*, México, Innovación Editorial Lagares, 2009, 206 pp.

Bobbio, Norberto, *Estado gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 8ª reimp., 2001, 243 pp.

Chanona, Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte: una perspectiva comparada con la Unión Europea*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2010, 139 pp.

CISEN, *20 años de historia: Testimonios*, México, 2009, 183 pp.

Clark, Robert M., *Intelligence analysis: a target-centric approach*, Estados Unidos, SAGE-CQ Press, 4ª ed., 2013, 432 pp.

Conferencia Nacional de Gobernadores, Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de la República, *Hacia un nuevo sistema integral de combate al crimen organizado. Elementos para una nueva estrategia y un plan de acción*. México, Comisión de Seguridad Pública de la CONAGO, Subcomisión de combate al crimen organizado, 27 de noviembre de 2006.

Esquivel, J. Jesús, *La DEA en México: Una historia oculta del narcotráfico contada por los agentes*, México, Grijalbo, 2013, 252 pp.

Gardner, Howard, *Estructuras de la mente: la teoría de las inteligencias múltiples*, 6ª reimp., Colombia, 2001, 297 pp.

Grayson, George W., *Mexico: Narco-Violence and a Failed State?*, Nueva Jersey Transaction Publishers, 4ª imp., 339 pp.

Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 414 pp.

Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Estados Unidos, Princeton University Press, 1966, 226 pp.

Lahneman, William J., *The Future of Intelligence Analysis: Final Report*, Maryland, University of Maryland-Center for International and Security Studies at Maryland, vol. 1, 2006, 89 pp.

Martín Jorge, Miguel Luis, *Análisis histórico y conceptual de las relaciones entre la inteligencia y la razón: Tesis doctoral*, Málaga, Universidad de Málaga, 2007, 738 pp. Disponible en:

<http://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/2666/1685391x.pdf;jsessionid=48D4D2C3FA76C7F98996E29DFC17C46D?sequence=1>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Richelson, Jeffrey, *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 534 pp.

Salazar Anaya, Delia y Hernández y Lazo, Begoña C., *Guía del fondo de la Secretaría de Gobernación. Sección: Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, 1920-1952*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Dirección de Publicaciones de la Coordinación Nacional de Difusión, 2006, 40 pp. Disponible en:

<http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/guia/INTRODGIPSCOMP.pdf>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Salazar, Ana María, *Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias*, México, Aguilar, 2002, 375 pp.

Santos, Mario, *El modelo general de administración estratégica de la seguridad nacional multidimensional*, Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR)-Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), 344 p.

Seelke, Clare R. y Finklea, Kristin *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond*, United States, Congressional Research Service, 7 de mayo del 2015, 27 pp. Disponible en: <https://www.fas.org/sqp/crs/row/R41349.pdf>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

SEMAR, *Inteligencia estratégica: retos y oportunidades para México*, CESNAV, 2014, 319 pp.

— *La seguridad nacional integral de México: diagnósticos y propuestas*, CESNAV, 2013, 347 pp.

Tello Peón, Jorge Enrique (coord.), *Inteligencia estratégica en el contexto mexicano*, México, Plaza y Valdés, México, 2012, 128 pp.

Tépach, Reyes, *Prontuario del Presupuesto de Egresos de la Federación en México para los ejercicios fiscales 2012-2013*, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2013, URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-03-13.pdf>, [consulta: 4 de febrero de 2016].

— *El Presupuesto Público Federal para la FUNCIÓN SEGURIDAD NACIONAL, 2013-2014*, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2014, URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-03-14.pdf>, [consulta: 4 de febrero de 2016].

— *El Presupuesto Público Federal para la FUNCIÓN SEGURIDAD NACIONAL, 2014-2015*, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2015, URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-03-15.pdf>, [consulta: 4 de febrero de 2016].

— *El Presupuesto Público Federal para la FUNCIÓN SEGURIDAD NACIONAL, 2015-2016*, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2015, p. 23. URL: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-23-15.pdf>, [consulta: 4 de febrero de 2016].

Valdés, Guillermo, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, 483 pp.

Vega G., Gerardo C. R., *Seguridad nacional: concepto, organización, método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2000, 403 pp.

## **2. Capítulos de libros:**

Pimentel, Stanley A. “Mexico’s Legacy of Corruption”, en: Godson, Roy (ed.), *Menace to Society: Political-criminal Collaboration Around the World*, Estados Unidos, National Strategy Information Center, 2003, pp. 175-197.

Villa, Manuel, “Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la guerra fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional” en: Aguayo, Sergio y Bailey, John (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997, 346 pp.

Wirtz, James J., “Theory of Surprise”, en: Betts, Richard K., y Mahnken, Thomas G., *Paradoxes of strategic intelligence: Essays in honor of Michael I. Handel*, Londres, Frank Cass, 2003, 204 pp.



### 3. Artículos de revistas:

Buzan, Barry, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", *International Affairs*, núm. 3, vol. 67, 1990, pp. 431-451.

Handel, Michael I., "Intelligence and the problem of strategic surprise", *Journal of Strategic Studies*, núm. 3, vol. 7, 1984, pp. 229-281.

Kahn, David, "An historical theory of intelligence", *Intelligence and National Security*, núm. 3, vol. 16, pp. 79-92.

Montero, Juan Carlos, "La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública", en: *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 20, No. 39, 2012, pp. 25-29. URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11523035001>, [consulta: 4 de febrero de 2015].

Vélez, Luis Andrés, "La lucha contra el crimen organizado como dilema para el Estado de Derecho: aproximación a una alternativa", *Revista Jurídica*, Colombia, núm. 5, vol. 2, p. 91. Disponible en:

<http://www.redalyc.org/pdf/1290/129012573006.pdf>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

### 4. Artículos de enciclopedias:

"Espionage" en: Lerner, K. Lee y Lerner, Brenda Wilmoth (eds.), *Encyclopedia of Espionage, Intelligence and Security*, Estados Unidos, Thomson-Gale, vol. 1 "A-E", 424 pp.

### 5. Ponencias

Chávez García, José Luis, "La seguridad nacional en México (2006-2012): Bases teórico metodológicas para su interpretación", Ponencia presentada en el *Congreso REDIPAL Virtual VI*, México, Cámara de Diputados, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, marzo de 2013, 33 pp. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-04-13.pdf>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

CISEN, *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, julio 19 del 2001, 21 pp. Disponible en: [http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc\\_desclasificados/59-2003\\_METODOLOGIA\\_VALUACION\\_PALABRAS\\_EDUARDO\\_MEDINA.pdf](http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/59-2003_METODOLOGIA_VALUACION_PALABRAS_EDUARDO_MEDINA.pdf), [consulta: 10 de agosto del 2015].

## 6. Leyes y reglamentos:

“Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, núm. 21, tomo 616, Primera Sección, 31 de enero de 2005, pp. 2-11. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2005&month=01&day=31>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

“Ley Federal contra la delincuencia organizada”, *Diario Oficial de la Federación*, núm. 5, tomo 518, Primera Sección, 7 de noviembre de 1996, pp. 2-8. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1996&month=11&day=07>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

“Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018: Una política multidimensional para México en el siglo XXI”, *Diario Oficial de la Federación*, núm. 24, tomo 727, 30 de abril de 2014, pp. 2-46. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2014&month=04&day=30&edicion=MAT>, [consulta: 8 de octubre de 2015].

“Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación”, *Diario Oficial de la Federación*, núm. 38, tomo 391, Segunda Sección, 21 de agosto de 1985, pp. 51-76. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1985&month=08&day=21>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

“Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación”, *Diario Oficial de la Federación*, núm. 9, tomo 425, 13 de febrero de 1989, pp. 25-40. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1989&month=02&day=13>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

## 7. Otros documentos oficiales:

“Mensaje Presidencial”, en: Cámara de Diputados, “Sesión de Congreso General. Transmisión de Poder Ejecutivo”, *Diario de los Debates*, LVIII Legislatura, año 1, núm. 31, Primer periodo de Sesiones Ordinarias, 1 de diciembre del 2000. Disponible en:

<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/58/1er/1P/Ord/20001201.html>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

“Objetivo 1.2. Garantizar la seguridad nacional”, en: Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/tercerinforme/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Drug Enforcement Administration, *Mexico: Updated Assessment of the Major Drug Trafficking Organizations' Areas of Dominant Control*. DEA-DCT-DIR-064-15, Strategic Intelligence Section, Julio del 2015, 2 pp. Disponible en: <http://www.dea.gov/docs/dir06415.pdf>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*, Nueva York, Oficina contra la Droga y el Delito, 2004, 85 pp. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

— *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, 2004, 110 pp. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Senado de los Estados Unidos, “Investigative Report Criticizes Counterterrorism Reporting, Waste at State & Local Intelligence Fusion Centers”, Comité sobre Seguridad Interior y Asuntos del Gobierno, 3 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations/media/investigative-report-criticizes-counterterrorism-reporting-waste-at-state-and-local-intelligence-fusion-centers>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

## 8. Artículos de periódico:

“Mainstream Science on Intelligence”, *The Wall Street Journal*, 13 de diciembre de 1994, p. A18. Disponible en: <http://www.udel.edu/educ/gottfredson/reprints/1994WSJmainstream.pdf>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Aguirre, Alberto, “Los padrinos de Tradeco”, *El Economista*, 22 de marzo del 2015. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2015/03/22/padrinos-tradeco>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Álvarez, Fred, “¿Quién es Monte Alejandro Rubido?”, *El Blog de Fred L. Álvarez*, 20 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://fredalvarez.blogspot.mx/2008/09/monte-alejandro-rubido-garca.html>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Badillo, Miguel “Oficio de papel”, *Contralínea*, 26 de enero de 2009. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2006/01/26/oficio-de-papel-lunes-26-de-enero-de-2009/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

— “Cisen: los 39 altos mandos y sus onerosos salarios”, *Contralínea*, 26 de mayo de 2013. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/05/26/cisen-los-39-altos-mandos-sus-onerosos-salarios/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

— “Se destapa el espionaje. ¡Sálvese quien pueda!”, *Contralínea*, 14 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/09/14/se-desata-el-espionaje-salvese-quien-pueda/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

— “Traición, filtrar información de la Defensa”, *Contralínea*, 29 de julio de 2012. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/07/29/traicion-filtrar-informacion-de-la-defensa/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Bajo Reserva, *El Universal*, 15 de junio del 2015. Disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2015/06/113153.php>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

— *El Universal*, 16 de junio del 2015. Disponible en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2015/06/113174.php>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Ballinas, Víctor y Becerril, Andrea, “Delincuencia, terrorismo y corrupción amenazan la seguridad nacional: Cisen”, *La Jornada*, 19 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/19/politica/007n1pol>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Camacho, Zósimo “Cisen, el retorno de los brujos”, *Contralínea*, 15 de enero de 2009. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/01/15/cisen-el-retorno-de-los-brujos/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

— “Focos rojos en Sedena ante posible intervención de EU”, *Contralínea*, No. 209, 21 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo->

[revista/index.php/2010/11/21/focos-rojos-en-sedena-ante-posible-intervencion-de-eu/](http://revista/index.php/2010/11/21/focos-rojos-en-sedena-ante-posible-intervencion-de-eu/), [consulta: 8 de octubre del 2015].

— “La seguridad nacional falló”, *Contralínea*, 10 de mayo de 2009. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/05/10/la-seguridad-nacional-fallo/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

— “Se incrementa espionaje telefónico y cibernético del Cisen”, *Contralínea*, 28 de febrero de 2010. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/02/28/se-incrementa-espionaje-telefonico-y-cibernetico-del-cisen/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

— “Sedena, bajo escrutinio por ocho contratos de 5.6 mil MDP”, *Contralínea*, 22 de julio de 2012. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/07/22/sedena-bajo-escrutinio-por-ocho-contratos-de-5-6-mil-mdp/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Carrasco, Jorge, “Medina Mora y Marisela Morales, exhibidos por la artera Operación Limpieza”, *Expresión Libre*, 9 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.expresionlibre.org/main/escogidas-de-proceso/medina-mora-y-marisela-morales-exhibidos-por-la-artera-operacion-limpieza>, [consulta: 11 de agosto del 2015].

Castillo, Gustavo, “Disminuye Estados Unidos 60% número de agentes en sus oficinas de México”, *La Jornada*, 10 de agosto de 2014. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/08/10/politica/006n1pol>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Egremy, Nydia, “México a la zaga de en expertos de inteligencia”, *Contralínea*, 13 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/09/13/mexico-a-la-zaga-en-expertos-en-inteligencia/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Esquivel, J. Jesús y Carrasco, Jorge, “El gran espía”, *Proceso*, No. 1776, 14 de noviembre de 2010, pp. 6-9.

Esquivel, J. Jesús, “Obama en México Hacia la militarización de la frontera”, *Proceso*, No. 1693, 12 de abril de 2009, pp. 6-7.

— “Washington invade México poco a poco...”, *Proceso*, 27 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=277191>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Evans, Michael, "NSA Staffed U.S.-Only Intelligence „Fusion Center“ in México City”, *Migration Declassified*, National Security Archive, 14 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://migrationdeclassified.wordpress.com/2013/11/14/nsa-staffed-u-s-only-intelligence-fusion-center-in-mexico-city/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Flores, Nancy, "Gasto de 110 mil MDP en seguridad nacional", *Contralínea*, 28 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/11/29/gasto-de-110-mil-mdp-en-seguridad-nacional/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Martínez, Cecilia, "Infografía: Los altos mandos del Cisen", *Contralínea*, 26 de mayo de 2013. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/05/26/inforgrafia-los-altos-mandos-del-cisen/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Monge, Gastón, "Construirá EU en Laredo, Centro de Inteligencia Antiterrorista", *En Línea Directa*, 12 de abril de 2012. Disponible en: <http://enlineadirecta.info/?option=view&article=178917#sthash.Q5y32deS.dpbs>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Morales, Alberto, "Duplican el presupuesto para el Cisen", *El Universal*, 14 de noviembre de 2008, URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/163762.html>, [consulta: 4 de febrero de 2016].

O'Harrow Jr., Robert, "DHS „fusion centers“ portrayed as pools of ineptitude and civil liberties intrusions", *The Washington Post*, 2 de octubre de 2012. Disponible en: [http://www.washingtonpost.com/investigations/dhs-fusion-centers-portrayed-as-pools-of-ineptitude-and-civil-liberties-intrusions/2012/10/02/10014440-0cb1-11e2-bd1a-b868e65d57eb\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/investigations/dhs-fusion-centers-portrayed-as-pools-of-ineptitude-and-civil-liberties-intrusions/2012/10/02/10014440-0cb1-11e2-bd1a-b868e65d57eb_story.html), [consulta: 8 de octubre del 2015].

Padgett, Humberto, "La gran traición: la inteligencia en manos del narco", *SinEmbargo*, 5 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/05-09-2013/742900>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Ramos, Jorge "Cisen multiplicó 5 veces presupuesto en 10 años", *El Universal*, 25 de septiembre de 2007, URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/154543.html>, [consulta: 4 de febrero de 2016].

Redacción, "Cuentas del Cisen, al descubierto", *Contralínea*, 1 de enero de 2009. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/01/01/cuentas-del-cisen-al-descubierto/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Redacción, “Desaparece la AFI; nace la Policía Federal Ministerial”, *Notimex-El Universal*, 29 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/601232.html>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Redacción, “Eugenio Ímaz, futuro titular del Cisen”, *Contralínea*, 26 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/11/26/eugenio-imaz-futuro-titular-del-cisen/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Reveles, José, “Lear Jet: mentiras e irregularidades”, *Contralínea*, 1 de enero de 2009. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/01/01/lear-jet-mentiras-e-irregularidades/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Riva Palacio, Raymundo, “Estrictamente personal”, *El Universal*, 30 de mayo de 2007. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/65423.html>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Romero, Mauricio, y Ramírez, Érika, “México, al borde del estallido social”, *Contralínea*, 9 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/11/09/mexico-al-borde-del-estallido-social/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Sierra, Jorge Luis, “Fallas de la inteligencia militar”, *El Universal*, 20 de julio de 2007. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/38127.html>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Sierra, Jorge Luis, “Vacíos de contrainteligencia”, *Contralínea*, 21 de junio de 2009. Disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/06/21/vacios-de-contrainteligencia/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

## 9. Sitios web:

“intelligence” en: *Merriam Webster Online Dictionary*, Estados Unidos, Merriam Webster. Disponible en: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/intelligence>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

“intelligence”, en: Harper, Douglas, *Online Etymology Dictionary*. Disponible en: <http://www.etymonline.com/index.php?term=intelligence>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

“seguridad”, “estrategia”, “inteligencia”, en: *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Real Academia Española, 22ª edición, 2012. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

“Wikileaks en Jornada”, Demos Desarrollo de Medios, 2015. Disponible en: <http://wikileaks.jornada.com.mx/>, [consulta: 8 de octubre del 2015].

Centro de Estudios Superiores Navales, “Historia del Centro de Estudios Superiores Navales”, Página web. Disponible en: <http://www.cesnav.edu.mx/institucion/historia.html>, [consulta: 8 de octubre de 2015].

Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Página web: <http://www.cisen.gob.mx/>, [consulta: 8 de octubre de 2015].

— *Comparativo del presupuesto autorizado al CISEN por partidas y conceptos (1996-2006)*, 2009, URL:

[http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc\\_desclasificados/38\\_2007\\_CISEN\\_COMPARATIVO\\_PRESUPUESTO\\_AUTORIZADO.pdf](http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/38_2007_CISEN_COMPARATIVO_PRESUPUESTO_AUTORIZADO.pdf), [consulta: 4 de febrero de 2016].

Presidencia de la República (2012), “Antecedentes históricos del Estado Mayor Presidencial”, Página web. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/oficina-de-la-presidencia/estado-mayor/antecedentes-historicos/>, [consulta: 8 de octubre de 2015].

Wikileaks. Página web. Disponible en: [https://wikileaks.org/origin/95\\_0.html](https://wikileaks.org/origin/95_0.html), [consulta: 8 de octubre del 2015].