





# RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 136

Volumen L, N° 1  
(enero-abril 2015)

### Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y perspectivas para México

**INNAP**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

 **Años  
al servicio  
de México**

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa  
México, Distrito Federal  
Teléfono (55) 50 81 26 57  
<http://www.inap.org.mx>  
[rap@inap.org.mx](mailto:rap@inap.org.mx)

ISSN 0482-5209

Publicación periódica  
Registro número 102 1089  
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654  
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

## CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez  
**Presidente**

Carlos F.  
Almada López  
**Vicepresidente para  
Asuntos Internacionales**

Ricardo  
Uvalle Berrones  
**Vicepresidente**

Luis Antonio  
Hevia Jiménez  
**Vicepresidente para los  
IAPs de los estados,  
2014-2015**

## CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño  
Arturo Núñez Jiménez  
Julián Olivas Ugalde  
María Fernanda Casanueva de Diego  
Jorge Márquez Montes  
Jorge Tamayo Castroparedes  
Fernando Pérez Correa  
Manuel Quijano Torres  
María del Carmen Pardo López  
Mauricio Valdés Rodríguez  
María de Jesús Alejandro Quiroz  
Eduardo S. Topete Pabello

## CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo

## IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano

## FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Sauco  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

# **REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## **Nueva Época**

Revista cuatrimestral publicada por el  
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

**Director Coordinador de este número:**  
**José Luis Calderón Arózqueta**

## **COMITÉ EDITORIAL**

Héctor Zamitiz Gamboa, Maximiliano García Guzmán,  
Guillermina Baena Paz, María de J. Alejandro Quiroz,  
Francisco Moyado Estrada, Roberto Padilla Domínguez





# REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 136

Volumen L, No. 1  
(enero-abril 2015)

### Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y perspectivas para México

#### ÍNDICE

Presentación <i>Carlos Reta Martínez</i>	11
<b>ANÁLISIS</b>	
Violencia y narcotráfico en México. 2015 <i>Raúl Benítez Manaut</i>	15
La política de Seguridad Nacional de México y la seguridad fronteriza de Estados Unidos; agenda y retos, 2012-2014 <i>José María Ramos García</i>	31
La ventaja legítima en el análisis de inteligencia <i>Mario Vignettes del Olmo</i>	51
Los fines de la Seguridad Nacional frente al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información <i>Pedro Wilfrido Casillas Zamora</i>	69
Inteligencia en gobiernos subnacionales: El caso de México <i>Eduardo Vázquez Rossainz</i>	97
Hacia una estrategia nacional de ciberseguridad en México <i>Edgar Iván Espinosa</i>	115
Evolución y desafíos de la inteligencia para la Seguridad Nacional en México <i>Ricardo Gutiérrez Ruvalcaba</i>	147
Cultura de inteligencia en México: Retos y oportunidades <i>José Luis Calderón Arózqueta</i>	169

El fin de la inteligencia <i>Severino Cartagena Hernández</i>	189
La agenda de cooperación en materia de Seguridad en América del Norte: El proyecto no cumplido <i>Athanasios Hristoulas</i>	215
La Seguridad Nacional de México: Retos y perspectivas <i>Leonardo Curzio Gutiérrez</i>	237
Una perspectiva global para la Seguridad Nacional de México <i>Guadalupe González Chávez</i>	267
Reflexiones en torno a la Seguridad Nacional y la Seguridad Interior <i>Edmundo Salas Garza</i>	291
<b>RESEÑA</b>	
María del Carmen Pardo (2014). <i>Una mirada de conjunto de la administración pública mexicana</i> , Antología, México, El Colegio de México <i>Iván Lazcano Gutiérrez</i>	319
<b>RESÚMENES</b>	323
<b>Instrucciones para los colaboradores</b>	329

# Revista de Administración Pública

# INNP

## Presentación

Desde finales de los años 90, con la publicación de los números 98 y 101, la *Revista de Administración Pública* ha sido pionera en la reflexión y promoción de los temas de Seguridad Nacional e Inteligencia en México.

La presente edición retoma este esfuerzo por generar una cultura que permita a la sociedad reconocer la relevancia de proveer al Estado de información oportuna para neutralizar riesgos y amenazas contra los intereses nacionales.

Asimismo, examina la evolución de la política de Seguridad Nacional en México, y se aboca a la reflexión sobre la Inteligencia como concepto, proceso, producto y como institución.

Se inicia con un artículo de Raúl Benítez Manaut que se enfoca en las acciones contra el narcotráfico emprendidas en los últimos dos sexenios. La impunidad, la debilidad de las policías y la falta de reformas en el sector de seguridad, serían los factores determinantes del incremento en la criminalidad, señala.

Para enfrentar los múltiples retos a la Seguridad, José María Ramos García propone desarrollar un modelo de gobernanza estratégica, el cual podría aplicarse, por ejemplo, a los problemas derivados del reforzamiento de la frontera con Estados Unidos, como la migración infantil, el cual se ha incrementado sustantivamente.

Mario Vignettes propone un nuevo concepto de Inteligencia en razón de su finalidad, esto es, la Inteligencia entendida como conocimiento nuevo que otorga ventajas legítimas (como la preservación del territorio, la nación y la gobernabilidad democrática) en un entorno de agentes competitivos. Igualmente, Vignettes reflexiona sobre la tarea de los analistas, cuya labor esencial es buscar y conformar paradigmas, modelos y patrones. Para ello es necesario que, además de ser capaces de cooperar en grupos de trabajo multidisciplinarios y bajo presión, muestren humildad intelectual, generando y exponiendo ideas sin temor de que su prestigio personal sufra cuando éstas son desechadas, modificadas o enriquecidas.

En el aspecto jurídico, Pedro Wilfrido Casillas Zamora argumenta la validez de las restricciones al derecho al acceso a la información, ya que los intereses y objetivos nacionales son tan vitales para el Estado, como los derechos humanos para la población. En este sentido, ambos conceptos se complementan para su mutua existencia, conjugándose para constituir un círculo virtuoso, cuyo propósito es la búsqueda del equilibrio entre el interés público y el privado.

Ante el incremento de delitos de alto impacto, Eduardo Vázquez Rossainz explica la importancia de fortalecer las capacidades de inteligencia criminal en los niveles estatal y municipal. Al mismo tiempo debe mejorarse la cooperación con las entidades federales, quizá a través de la creación de centros de fusión, ya que hasta ahora el intercambio de información ha sido desigual, en parte por la disparidad en los presupuestos y la falta de un marco jurídico en la materia.

En tanto, Edgar Iván Espinosa elabora un diagnóstico de la crisis de Ciberseguridad por la que México atraviesa, destacando tres amenazas: la ciberdelincuencia; las operaciones de ciberespionaje de Estados Unidos, Rusia, China e Irán; y el *hacktivismo*. Partiendo de esta evaluación, Espinosa plantea propuestas para la formulación de una Estrategia Nacional, con base en la creación de un marco jurídico robusto; la promoción de buenas prácticas; la formación de especialistas; la colaboración con el sector privado; y el fortalecimiento de la ciberdefensa.

En el ámbito histórico-institucional, Ricardo Gutiérrez Ruvalcaba elabora una síntesis de la evolución de los servicios de inteligencia civiles en México, desde la creación de la Sección Primera en la Secretaría de Gobernación, hasta la constitución del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). El autor bosqueja algunos desafíos que enfrenta el Centro, como la mala reputación de sus labores, comprendidas como sinónimo de espionaje y opacidad. Asimismo, pone de relieve el problema de la falta de un marco jurídico que tome en cuenta las labores de inteligencia realizadas por las Fuerzas Armadas, en el marco de su contribución al combate de la Delincuencia Organizada. Otro reto es crear una doctrina que integre a los servicios civiles y militares, evitando divergencias en el intercambio de información y la operación; unificando criterios, procedimientos, bases de datos, capacidades tecnológicas, técnicas y metodologías. Otras áreas de oportunidad son la creación de un ente coordinador y la profesionalización del personal. Como elemento final, se propone proyectar en el extranjero a las agencias mexicanas, sin afectar los principios de la política exterior.

En su artículo, dedicado a la Inteligencia, José Luis Calderón Arózqueta, elabora una revisión de los conceptos propuestos por autores clásicos y los compara con los adoptados por el gobierno mexicano en diferentes documentos estratégicos. Asimismo, Calderón enfatiza la necesidad de

promover una cultura de Inteligencia que inspire la formación de nuevas generaciones de académicos.

Posteriormente, Severino Cartagena reflexiona sobre la necesidad de reconceptualizar el ciclo de inteligencia, pues las nociones de “información elevada al grado de certeza”, conocimiento y decisión en que se basaba, han sido rebasadas por el desarrollo tecnológico y las condiciones actuales de gobernanza. Por ello, este especialista propone incorporar al proceso la ciencia de las redes, para determinar de qué forma una colección de agentes, con diferentes necesidades, intereses y emplazamientos estratégicos, pueden evolucionar en el agregado de forma armónica o alterar su comportamiento derivando en escenarios de conflicto. De igual forma, el autor propone desarrollar un paradigma de la Inteligencia como una actividad enfocada no sólo en describir situaciones, sino también en presentar soluciones. Un enfoque de esta naturaleza permitiría evaluar la información para su agregación estadística y analizar la dinámica de las decisiones previas.

En el plano internacional, Athanasios Hristoulas explica el porqué del fracaso del proyecto de cooperación en materia de seguridad entre México, Estados Unidos y Canadá, a pesar de las oportunidades históricas de acercamiento. Para Hristoulas, uno de los principales factores es el desinterés canadiense mostrado desde la negociación misma del Tratado de Libre Comercio (TLC). Asimismo, sería consecuencia de las diferencias en las problemáticas fronterizas y la tecnología con la que cada Estado cuenta para enfrentarlas. Esto ha orillado al gobierno mexicano a negociar limitados acuerdos bilaterales, distantes de los mecanismos integrales adoptados entre Estados Unidos y Canadá.

Por su parte, Leonardo Curzio elabora un comparativo entre la política implementada en éste y el sexenio pasado, comenzando con el análisis de la incertidumbre generada en Estados Unidos tras el triunfo del presidente Enrique Peña Nieto, quien había prometido romper con el paradigma de guerra frontal. En este sentido, Curzio elabora un recuento de los principales cambios adoptados, como la extinción de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la institucionalización de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) como “ventanilla única”, y la elaboración de un moderno Programa para la Seguridad Nacional (PSN). Asimismo, el autor alerta sobre la crisis de violencia, y de derechos humanos, así como de la posibilidad de volver a utilizar los servicios de Inteligencia con fines políticos.

En su artículo Guadalupe González Chávez hace referencia al contexto de la globalidad como un factor que incide en la seguridad nacional de México, se refiere a quienes lo estudian e identifica factores que sugieren que en nuestro país se puede incorporar esta perspectiva para el análisis

y fortalecimiento de la seguridad nacional. Propone que se responda a la necesidad de que México ubique su seguridad nacional en la agenda global de seguridad, como una categoría a integrar en su estudio y para la construcción de los enfoques y del accionar de los entes públicos en esta materia. El enfoque global es una perspectiva que permite contar con un marco que define como límite el entorno más amplio y no sólo la perspectiva internacional.

En el último artículo, de Edmundo Salas Garza, se analiza la conceptualización de Seguridad Nacional, en relación a los conceptos clásicos de Seguridad Nacional, Poder Nacional y Estado, y sus determinantes con relación a las capacidades nacionales. Expone la discusión entre los conceptos de Seguridad Interior, Seguridad Pública y el aspecto interno de la Seguridad Nacional, estableciendo sus diferencias a partir del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.

Agradecemos a nuestros colaboradores por el aporte de sus estudios a este tema siempre de actualidad y en constante evolución, reconocimiento que extendemos al Coordinador de este número de la RAP, José Luis Calderón Arózqueta, especialista en la materia, que durante más de una década ha coordinado los programas académicos de Inteligencia para la seguridad nacional en el INAP.

**Carlos Reta Martínez**  
**Presidente**

# Revista de Administración Pública

# INAP

## Violencia y narcotráfico en México. 2015

Raúl Benítez Manaut \*

### El contexto

El comercio ilegal de drogas es una de las principales actividades del crimen organizado en el mundo y se favorece por dos tendencias, una cultural-social y otra económica: la expansión de la cultura alternativa a través de los medios masivos de comunicación, y la apertura de las fronteras producto de la expansión del libre comercio. Sin embargo, en América Latina y México otras actividades del crimen organizado, y el desarrollo de actividades de crimen disperso, callejero, han crecido notablemente desde los años noventa. Es lo que se denomina el crecimiento de la inseguridad pública, la violencia social, y ha llevado a que se considere en algunos países este problema también como de “seguridad nacional”. Con lo anterior, incluso las transiciones a la democracia a fines del siglo xx, que desde los años ochenta significaron abrir espacios de competencia política y libertades, están siendo limitadas por la necesidad que tienen los gobiernos de combatir al crimen organizado. Ello se debe a que es

\* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. Presidente de la Organización No Gubernamental “Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. A.C.”(CASEDE). Estudios de Sociología en la UNAM; de maestría en Economía y Política Internacional en el CIDE, y de doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM. Ha sido académico visitante del Woodrow Wilson Center; profesor de la Universidad de Columbia en Nueva York (2001); de American University en Washington (2006-2007), del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de la National Defense University de Washington (2004). Es profesor, entre otras instituciones, del Centro de Estudios Superiores Navales, del Instituto Tecnológico Autónomo de México y del Instituto Matías Romero. Entre sus publicaciones están *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989; *Mexico and the New Challenges of Hemispheric Security*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2004. Es coeditor del libro *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2006, CASEDE, México, 2009. Es editor de: a) *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010, b) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, años 2009 y 2012. Presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

necesario volver a reforzar los aparatos de seguridad: militares, policías y sistemas de inteligencia, para hacer frente al nuevo enemigo.

En Estados Unidos desde fines de los años sesenta del siglo pasado, el narcotráfico comenzó a considerarse asunto de seguridad nacional. Hacia los años ochenta, el presidente Ronald Reagan lo incluyó en la nueva doctrina de contención: la guerra de baja intensidad.<sup>1</sup>

Una consecuencia de la importancia que tiene el narcotráfico es que, a diferencia del pasado, en América Latina está limitando la configuración del Estado en favor de factores que por naturaleza son “no democráticos”. Esto se debe a cuatro factores según el PNUD: el primero, por la debilidad de las instituciones públicas democráticas, lo que significa que se avanzó en la democratización, pero aún es largo el camino para transformar las estructuras de gobierno de muchos países para que sean eficientes para combatir el crimen organizado y el delito común. El segundo es el crecimiento de la delincuencia organizada como factor de poder no democrático y que atenta contra el Estado, pues en un contexto de instituciones débiles, su acción aumenta la violencia. En tercer lugar, el factor geoestratégico, donde básicamente desde los atentados del 11 de septiembre del 2001 modificaron las relaciones entre las naciones y se “securitizaron” muchas estructuras estatales. En cuarto lugar, aumentaron los niveles de la percepción de la amenaza que representa el crimen organizado y la inseguridad ciudadana.<sup>2</sup> Sobre el tema de la percepción ciudadana que respalda el “endurecimiento” del Estado, encuestas del 2012 aplicadas en casi todos los países latinoamericanos señalan los rangos de porcentajes de población que respaldan el establecimiento de leyes más duras.<sup>3</sup>

Siendo uno de los factores que impiden la evolución democrática del Estado, incluso se puede hablar de casos de “regresión”, pues se construyen formas de gobierno que no son ni democracias desarrolladas, pero tampoco autocracias o dictaduras, construyéndose formas *híbridas* que en lo formal son democracias, pero realmente hay muchos obstáculos para su consolidación.<sup>4</sup> A esto ha contribuido la acción del crimen organizado, deteniendo y provocando la involución política en muchos países, como México.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Frost, Charles (1986): “Drug Trafficking, Organized Crime and Terrorism: The International Cash Connection”. En: Uri Ra’anan *et al.* (eds.): *Hydra of Carnage. International Linkages of Terrorism. The Witnesses Speak*, Massachusetts, Lexington Books, pp. 189-198.

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina*, New York, 2013, p. 117.

<sup>3</sup> *Ídem.*, p. 101.

<sup>4</sup> Moller, Jorgen y Skaaning, Svend-Erik, “The Third Wave: Inside the Numbers”. En: *Journal of Democracy*, Vol. 24, No. 4, 2013, pp. 97-109.

<sup>5</sup> “Trafficking and Transnational Crime: the Greatest Threat to Democracy Today”, *Americas Quarterly*, New York, Spring, 2010, p. 38.



Por ello, la participación militar en el combate al crimen, sustituyendo a cuerpos policíacos débiles, puede incluso ser opción de última instancia y en algunos casos tener “éxitos” militares en combate, pero representa una regresión institucional y política. Lo anterior se debe a que se presentan simultáneamente acciones militares contra el crimen, en apoyo a la seguridad ciudadana (reducción de la violencia) o en tareas de desarrollo, todo ello derivado de la ausencia de capacidades de las instituciones específicas del Estado que debían atender estos fenómenos de seguridad, lo que provoca una especie de Estado débil endémico<sup>6</sup>. Este fenómeno se observa en México, donde incluso problemas como la impunidad de la acción de algunas fuerzas del Estado, y la debilidad del Estado de Derecho y de los sistemas de impartición de la justicia, se vuelven una constante en el combate a las organizaciones criminales.<sup>7</sup>

Por ello, debido a razones geográficas, por la ubicación fronteriza con el mayor mercado del mundo, y por las debilidades del Estado para enfrentar la amenaza, en México, el problema se volvió un asunto de seguridad nacional, e implicó un aumento inusitado de la violencia social.

### **La guerra se acerca a las fronteras México-Estados Unidos**

En el caso de México y Estados Unidos, desde los años ochenta el crecimiento del tráfico de drogas fue uno de los principales puntos de tensión entre los gobiernos de ambos países. Esta fricción se agravó desde el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en 1985 en Guadalajara.<sup>8</sup> El gobierno de México califica por vez primera al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional en 1987.<sup>9</sup>

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (diciembre de 1988-noviembre de 1994) se reformulan todas las estrategias institucionales y de coordinación para el combate a las drogas, en parte por el acercamiento entre ambos países debido a que iniciaban las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio, por lo que se inicia una cooperación sin precedentes con el gobierno de Estados Unidos. Desde 1990, la colaboración entre gobiernos y ejércitos comienza a conocerse en medios de comunicación. En junio de ese año se menciona que una unidad táctica

<sup>6</sup> Alda, Sonia, “La participación militar en el combate contra la violencia criminal”. En: Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.): *Los desafíos de Seguridad en Iberoamérica, Cuadernos de Estrategia*, No. 158, Madrid, 2012, p. 199.

<sup>7</sup> Bailey, John, *Crimen e Impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Random House, México, 2014.

<sup>8</sup> Información revelada en 2013 señala que había una pugna entre la CIA y la DEA, ver Univision “CIA habría participado en el asesinato de Camarena y no Caro Quintero”. Ver Univision.com: <http://noticias.univision.com/narcotrafico/noticias/article/2013-10-12/cia-habria-participado-en-el-asesinato-de-camarena-y-no-caro-quintero#ixzz2mFQLV7sZ>

<sup>9</sup> Toro, María Celia, “México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”. En Sergio Aguayo/Bruce Bagley (comps.): *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, D.F., Siglo XXI, 1990, p. 375.

del ejército de Estados Unidos había realizado detecciones de aeronaves en espacio aéreo mexicano.<sup>10</sup>

La guerra contra las drogas durante el gobierno de Zedillo se basó en la formulación del “Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000”. Se estrecharon las relaciones de cooperación con Estados Unidos, a partir del establecimiento del “Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas” (GCAN) (*U.S.-Mexico High Level Contact Group*), en marzo de 1996. Esta cooperación se reforzó un año después con la visita del presidente Clinton a México en mayo de 1997, firmándose entre los dos presidentes la “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas”.<sup>11</sup>

En la estrategia de Estados Unidos para contener el flujo de narcóticos a su territorio, México es la principal prioridad en lo que respecta a la interceptación, siendo Colombia la prioridad para eliminar la producción. Según el general Barry McCaffrey, “zar” de la guerra contra las drogas en Estados Unidos, el 70% de toda la cocaína que ingresa a Estados Unidos pasa por México, y la PGR asegura que en México las ganancias de los narcos ascienden a 30 mil millones de dólares.<sup>12</sup> Igualmente, el 80 por ciento de la marihuana y del 20 al 30 por ciento de la heroína se introducía a través de México.<sup>13</sup> Por ello, en la militarización de la guerra contra las drogas, se canalizó la asistencia directamente al ejército mexicano, por la desconfianza en las fuerzas de la PGR. Esta tendencia sigue vigente durante los siguientes 20 años.

Con el cambio de gobierno en México en diciembre del 2000, la estrategia de combate continuó su curso, no obstante que en Estados Unidos, producto de los atentados del 11 de septiembre del 2001, el terrorismo se tornó el epicentro de sus prioridades de seguridad nacional, lo que en cierta manera “benefició” a los narcotraficantes colombianos y mexicanos, pues se “ablandó” el seguimiento de sus acciones.

El gran vacío del periodo de reformas y modernización del Estado mexicano a fines del siglo xx e inicios del siglo xxi, es que no se reformó el sistema de seguridad y defensa del país, y las viejas estructuras se mantuvieron sin modificaciones sustantivas. Con ello, se postergó hasta 1999 la creación de una estructura policíaca federal (se fundó la Policía Federal Preventiva –PFP–), y se dejó sin modificaciones el sistema de impartición de justicia. Con estos dos pilares completamente disfuncionales a la

<sup>10</sup> *Los Angeles Times*, 7 de junio de 1990.

<sup>11</sup> Ernesto Zedillo y William Clinton “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas”, México, 6 de mayo de 1997. *Reforma*, México, 9 de mayo de 1997, p. 11-A.

<sup>12</sup> Barry R. McCaffrey “Un ex-comandante en Jefe revisita América Latina”, en *Joint Force Quarterly* No. 11, Spring 96 (edición especial “La seguridad de Las Américas”), p. 46.

<sup>13</sup> Schulz, Donald E., *Between a Rock and a Hard Place: The United States, Mexico and the Agony of National Security*, Carlisle Barracks, U.S. Army War College, 1997, p. 6.

transición a la democracia (justicia y policía), el combate al narcotráfico, que en cualquier Estado democrático de derecho le corresponde a los cuerpos policíacos emprenderlo, en correspondencia con el sistema de justicia, es que se emplea de forma intensiva al ejército y posteriormente, desde 2007, también a la Armada de México. A ello hay que agregar que la estructura de las fuerzas armadas tampoco se reforma y moderniza, con lo que las herramientas fundamentales del combate eficaz al narcotráfico (policía, justicia y defensa) gozan de grandes vulnerabilidades y debilidades, que se acompañan de servicios de inteligencia que le habían dado prioridad a la inteligencia “política” sobre la criminal. Así, tenemos diversas vulnerabilidades institucionales, que se conjugan con el aumento de los homicidios producto de los enfrentamientos entre cárteles y sus fragmentaciones internas, así como la reacción a ellos a la ofensiva del Estado.

Uno de los vértices fundamentales de la transición a la democracia en México es el decremento del poder de la Presidencia de la República, y el aumento del poder de gobernadores y alcaldes —mediante la llamada “descentralización”— dejando como saldo, en vez de una democracia más fuerte, una dispersión de poder casi *feudalizada* que favoreció a los grupos locales. Con ello los grupos criminales de todo tipo se fortalecieron —principalmente los narcotraficantes—, pues lograron penetrar, con cierta facilidad en algunos estados del país, las estructuras locales de gobierno. Así, se fueron desmantelando los elementos básicos que sostenían la estabilidad del país, y no se sustituyeron por una gobernabilidad democrática sólida, debido a la debilidad de las estructuras de seguridad, defensa y justicia, que no sufrieron una reforma modernizadora como lo requerían las circunstancias. A esto se le puede definir como una *disfunción en seguridad*.

De esta manera, la estabilidad del gobierno mexicano comenzó a ser amenazada por los cárteles por la necesidad de controlar territorios y acumular poder económico, sobre todo en el norte del país. En realidad se van configurando desde inicios del siglo *xxi* tres guerras: la primera es la denominada “guerra a las drogas” (el gobierno mexicano hacia los cárteles), que llevó, como reacción defensiva de los cárteles a que empezara una pugna por mercados y rutas de tránsito hacia Estados Unidos y a su acelerada fragmentación. Ello inmediatamente derivó en la segunda guerra, mucho más violenta, que es la que se da entre los cárteles. Esto se observó hacia 2004-2005 cuando el Cártel del Golfo consolida su estructura militar, Los Zetas, y comienzan a enfrentarse al Cártel de Sinaloa y a los grupos en Jalisco y Michoacán. También, hacia 2009-2010, aparece una tercera guerra, que es la de los cárteles contra la población civil. Aquellos cárteles afectados por éxitos de la estrategia militar implementada (como el desmantelamiento de los liderazgos), como Los Zetas, la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios, abren un

frente de batalla contra la población civil, con secuestros, extorsiones, cobro de impuestos, y hasta ocupación de estructuras de poder político municipal, para extraer de los políticos locales partes significativas de los presupuestos de gobierno, sobre todo los de obras públicas e infraestructura.

### **Guerras, vulnerabilidades del Estado e Iniciativa Mérida**

Así, estas tres guerras: el enfrentamiento entre los diferentes cárteles, el combate al narcotráfico por el Estado mexicano, y la guerra de los cárteles contra la población civil, se hacen en un contexto de debilidad, debido a que hay cuatro vulnerabilidades: primero, la democracia mexicana es joven, inició a fines de los noventa; segundo, el proceso democrático es incompleto, falta que muchas áreas del Estado avancen en reformas democráticas, entre estos sectores está el de la defensa, la inteligencia y el sistema de justicia. Además la transparencia de la información oficial es muy limitada, y está acotada por “cláusulas de seguridad nacional”<sup>14</sup>; tercero, en el sistema político conviven elementos del viejo autoritarismo con las nuevas condiciones democráticas, y en muchas ocasiones se imponen los primeros, y en cuarto lugar, el país está asolado por “poderes fácticos” nacionales e internacionales. Entre ellos está el crimen organizado. En síntesis, coincidió en el tiempo la transición a la democracia con el proceso de globalización, que en sus aspectos negativos le ofrece condiciones favorables al crimen organizado, por ubicarse México entre las regiones productoras y las consumidoras.

El principal esfuerzo de cooperación de Estados Unidos con México para fortalecer la guerra a las drogas es la Iniciativa Mérida. Este programa en su origen, en el año fiscal del 2008, tuvo un presupuesto de \$1.6 mil millones de dólares a ejecutarse entre 2008 y 2010. Se incluyeron recursos para Centroamérica, República Dominicana y Haití. A México se le asignaron \$1.4 mil millones de dólares. Posteriormente se centró la Iniciativa sólo en México.

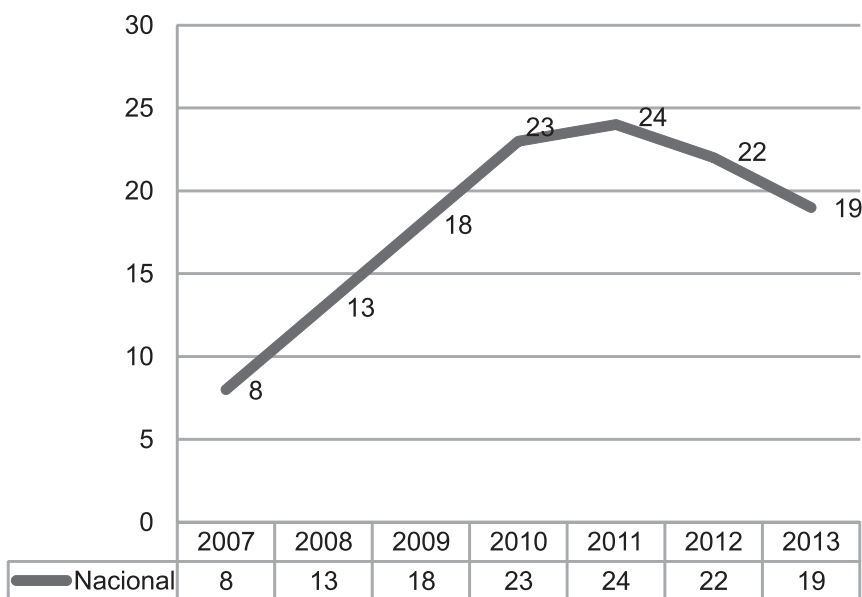
Cuatro son sus objetivos estratégicos para enfrentar el poder de las organizaciones criminales. El primero es actuar para acotar el poder de los cárteles y la impunidad y protección de que gozan por parte de autoridades corruptas. Para ello se necesitaba como primer paso fortalecer todos los organismos que integran el sistema de seguridad del Estado mexicano, conformado principalmente por las fuerzas armadas, la Policía Federal, los organismos de inteligencia, y todo el sistema de justicia penal. Como segundo propósito, la Iniciativa Mérida pretende fortalecer el control de la

<sup>14</sup> La *Ley de Seguridad Nacional* emitida en 2005 contiene una cláusula de “Seguridad Nacional” mediante la cual las instituciones del gobierno pueden negarse a otorgar información a la ciudadanía, la prensa o la academia. En los hechos, esta cláusula nulifica los avances logrados en la *Ley de Acceso a la Información* del 2002, en temas concernientes a seguridad nacional y defensa.

frontera México-Estados Unidos mediante el uso intensivo de tecnología. El tercero es mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal a través de reformas institucionales y administrativas, para implementar los juicios orales. Y, como cuarto aspecto, es controlar las actividades de las pandillas asociadas al tráfico de drogas y disminuir la demanda de éstas. También la Iniciativa Mérida incluye el fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la Agencia para el Desarrollo internacional (USAID).<sup>15</sup>

El resultado de la Iniciativa Mérida es contradictorio, pues claramente el balance desde el punto de vista de la sociedad civil es negativo, pues se trasladó el escenario de “guerra a las drogas” al territorio mexicano. En el caso concreto de México, esto significó la reversión de la tendencia a la baja en los homicidios en el país a partir del 2007, lo que agravó el panorama de expansión de la violencia, como se observa en el presente cuadro:

**Gráfica 1**  
**Homicidios por cada 100.000 habitantes 2007-2013**



*Fuente:* Elaboración propia con información del INEGI.

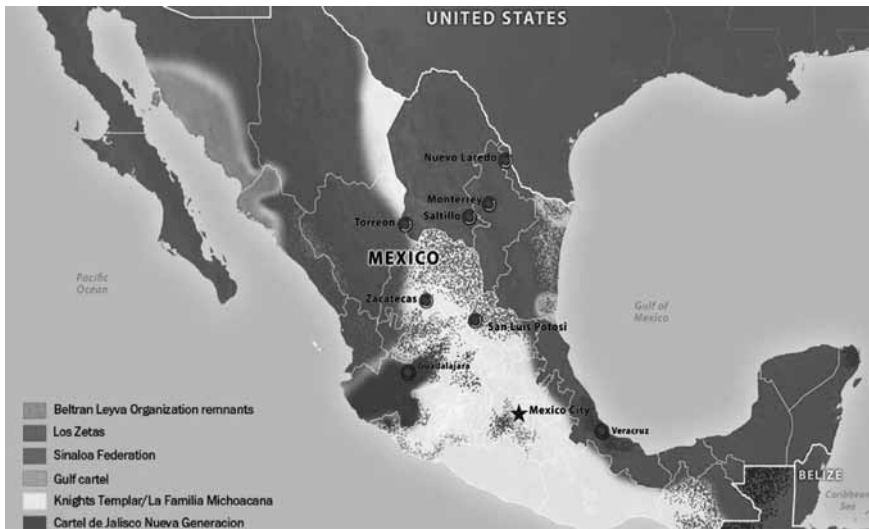
Nota 1: Los datos ofrecidos por el INEGI incluyen homicidios dolosos y culposos con base en los registros administrativos de defunciones accidentales y violentas, generados por las entidades federativas.

Nota 2: La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes se realizó utilizando datos del CONAPO referentes a la Conciliación Demográfica para los años 1990-2009 y las Proyecciones de la Población de México, 2010-2050.

<sup>15</sup> Ribando Seelke, Clare y Kristin Flinkea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Congressional Research Service, Washington D.C., April 8, 2014.

Los escenarios geográficos de las guerras dividen al país en diversas “zonas de combate”, debido que las organizaciones se dividen la geográfica de acuerdo a sus fortalezas y debilidades locales, como se observa en el siguiente Mapa:

**Mapa 1:  
Presencia geográfica de los cárteles mexicanos, 2013**



Fuente: Stratfor.

Así, en México, en los años de la “guerra al narcotráfico” (2007-2012) las organizaciones criminales pasaron a ampliar su cobertura de acción territorial, siendo ocho de ellas las predominantes: Cártel de Sinaloa-Pacífico; Cártel del Golfo; Los Zetas; Cártel de Tijuana (Familia Arellano); Cártel de Juárez; Familia Michoacana-Caballeros Templarios; Cártel de Jalisco Nueva Generación; Cártel del Pacífico Sur (Beltrán Leyva). Hacia 2014 dos grandes organizaciones, Los Caballeros Templarios y Los Zetas están notoriamente debilitadas.<sup>16</sup>

A lo anterior se agrega la acelerada descomposición en el estado de Guerrero, donde dos grupos criminales tienen alcance estatal, Los Rojos y Guerreros Unidos. El enfrentamiento entre estos dos grupos, y la penetración que han hecho de estructuras municipales, tanto a nivel del presidente municipal, como de los cuerpos de policía, llevó a la masacre de 43 estudiantes en Iguala el 26 de septiembre del 2014, causando un gran crisis política estatal y nacional –y con gran repercusión internacional–, por la grave violación de derechos humanos.

<sup>16</sup> Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar, México, 2013.

Desde el punto de vista gubernamental, para hacer frente a este avance criminal, se ha incrementado el gasto para el sector seguridad desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, como se observa en la siguiente gráfica:

**Cuadro 1:**

**Presupuesto de las dependencias del sector seguridad como porcentaje del PIB (1994-2012)**

Carlos Salinas (1994):	1.06%
Ernesto Zedillo (2000):	0.79%
Vicente Fox (2006):	0.85%
Felipe Calderón (2012):	1.42%

*Fuente:* Eduardo Guerrero. Con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, varios años. Tomado de Eduardo Guerrero, “Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios”, en Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE, México, p. 81.

**La transición: de Calderón a Peña Nieto**

El cambio de gobierno a fines del 2012, en materia de seguridad implicó gran cantidad de cambios institucionales. Durante la campaña electoral del 2012 (febrero-junio) el entonces candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, criticó el concepto de “guerra” y señaló que se modificaría drásticamente el modelo de seguridad del gobierno saliente, con la creación de fuerzas policíacas nuevas, la Gendarmería, y un paradigma novedoso de impulso de políticas preventivas sobre sectores vulnerables –como la juventud–, que superara el enfoque unilateral, reactivo y militar.

La principal medida inmediata al subir el nuevo gobierno en diciembre del 2012 fue la eliminación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la derivación de sus funciones a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de un nuevo organismo, la Comisión Nacional de Seguridad (CNS).<sup>17</sup> Su principal labor es la conducción de la Policía Federal que en ese momento tenía 36 mil integrantes. De igual manera en el seno de la CNS se debatió todo el año 2013 el proyecto de creación de la Gendarmería. Originalmente sería un cuerpo independiente, entrenado por las fuerzas armadas. La Gendarmería inició el entrenamiento de sus integrantes en 2013, y se inauguró oficialmente en agosto del 2014, como la séptima división de la Policía Federal.<sup>18</sup> Inició con 5,000 agentes, todos civiles, comenzando su despliegue inmediatamente.

<sup>17</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de enero del 2013.

<sup>18</sup> *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de agosto del 2014. Se modificó el reglamento de la Policía Federal para incorporar a la Gendarmería.

Con lo anterior, la SEGOB recupera atribuciones legales que ostentaba antes del año 2000, centralizando y conduciendo además de la política interior y la inteligencia civil, los cuerpos federales de seguridad pública. Respecto a la relación de cooperación con Estados Unidos, uno de los problemas era la descentralización institucional, por lo que el nuevo gobierno decidió centralizar la cooperación en una “ventanilla única” ubicada en la SEGOB. Con ello cambiaría la forma de implementar la cooperación, además de que el gobierno de Peña Nieto decidió que los programas de prevención del delito deberían tener prioridad.

En los dos primeros años del gobierno de Peña Nieto, el crimen organizado ha transformado su morfología. Si bien la tendencia de los homicidios desde el 2011 va a la baja, elemento que favorece al gobierno y su imagen, han aumentado los secuestros y las extorsiones en el país, debido a una transformación de la actividad de las células de sicarios de algunas organizaciones, donde se inclinan por tener a la población como “botín”, en vez de encontrar sus ganancias en el tráfico de drogas. De igual manera la criminalidad común sigue siendo uno de los principales factores de preocupación de la población. La encuesta ENVIPE, levantada por el INEGI, lo presenta de la siguiente manera:

**Gráfica 1**  
**Hogares con alguna víctima de delito, 2013.**



Victimización Histórica		
2011	2012	2013
30.4	32.4	33.9

*Fuente:* “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)”, INEGI, Boletín de prensa 418/14, 30 de septiembre, 2014.

Los resultados de la encuesta muestran el aumento de la delincuencia común del 2011 al 2013. En otras palabras, los homicidios tienen una tendencia al descenso y los crímenes comunes al ascenso.



Otra importante propuesta del Presidente Peña Nieto, derivada de la crisis de Iguala, fue la reforma de Seguridad y Justicia, presentada el 28 de noviembre del 2014. La propuesta presidencial incluye el cambio de siete artículos de la Constitución –21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123–, por ello necesita la mayoría calificada de las dos terceras partes de los legisladores en el Congreso. Esta reforma tiene tres partes fundamentales: 1) construir el mando único policial en las entidades federativas, para subordinar a las policías municipales; 2) otorgar al Congreso capacidades para emitir leyes en materia penal, y 3) darle poderes al gobierno federal para dismantelar los poderes en un municipio si hay indicios de que sus autoridades están infiltradas por la delincuencia.

Sobre el primer aspecto, se plantea que la seguridad pública debe ser una responsabilidad exclusiva de las autoridades federales y estatales, por lo que en la práctica dejarían de existir las policías municipales. La iniciativa señala que esto es necesario porque las corporaciones municipales no tienen la capacidad de proteger a los ciudadanos, y las entidades federativas están en mejores condiciones de hacerlo. Se sostiene que el 86% de las policías municipales cuenta con menos de 100 elementos. Sin embargo, la parte más importante y polémica de la iniciativa es la disolución de las autoridades municipales, pues vulneraría el principio del municipio libre plasmado en la Constitución. Sin lugar a dudas, el Presidente anunció este paquete de reformas por el cambio de contexto provocado por la crisis de Iguala y la desaparición de los 43 estudiantes.<sup>19</sup>

El crimen organizado, como lo hemos señalado, tuvo un movimiento geográfico del norte al centro del país, convirtiendo a Michoacán y Guerrero en casos críticos. De igual manera, en la frontera, se observó la intensidad criminal trasladándose desde la frontera oeste (Baja California y Chihuahua) hacia el este, Tamaulipas. De esta manera, los estados con mayor actividad criminal en los últimos dos años son Guerrero, que encabeza la lista de mayores homicidios del país, Michoacán y Tamaulipas.

### **Michoacán, Guerrero y Tamaulipas 2013-2014**

En enero del 2013, de forma súbita, aparecen movimientos de autodefensa armados en numerosos municipios de Michoacán. Se alzaron gran cantidad de agricultores, cansados del hostigamiento constante de *La Familia Michoacana* y de *Los Caballeros Templarios*, mediante una *ofensiva* armada contra estas organizaciones y despiertan muchas simpatías en otros poblados del estado. Los Templarios se habían convertido en un poder paralelo y en la práctica habían desplazado a las autoridades a través de la extorsión (cobro de impuestos ilegales) a productores de aguacate, limón, minería y casi toda la actividad económica del estado.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> MéxicoCNN.com, 1 de septiembre del 2014. Esta iniciativa está en proceso de elaboración de su legislación secundaria. Ver "Desempolvan en el Senado Ley de Peña para seguridad", EIUuniversal.com, 25 de marzo del 2015.

<sup>20</sup> Heinle, Kimberly, Cory Molzahn y David Shirk, "Citizen Security in Michoacán", Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., January 2015, p. 17.

Debido a que las autodefensas cobraban fuerza, y el estado se encontraba en una especie de guerra civil, el gobierno federal se vio forzado a intervenir, especialmente cuando la violencia amenazaba por opacar el programa de reformas económicas que el presidente Enrique Peña Nieto estaba promoviendo a inversionistas extranjeros.<sup>21</sup> Esta expresión inédita de la sociedad civil llevó al gobierno a implementar una estrategia de negociación con los líderes de las autodefensas, reconociendo su incapacidad para frenar el avance de los Caballeros Templarios sólo con medios gubernamentales.

Durante 2013 se produjeron grandes fricciones entre las autodefensas, el gobierno federal y el estatal. Las autodefensas procedieron a perseguir por su cuenta a Los Caballeros Templarios con mucha mayor eficiencia que el propio gobierno federal. Sin embargo, en enero del 2014 se diseñó el operativo especial en Michoacán, sustituyendo en la práctica a las autoridades estatales y municipales.<sup>22</sup> Esta nueva estrategia del gobierno se centró en debilitar las finanzas de los delincuentes y lograr desarmar a la población. El desarme debe garantizar a los alzados que la entrega de sus armas no llevaría a la situación anterior de dominio criminal de los poblados y los ciudadanos, así las autodefensas se transformaron en policías municipales. El modelo adoptado de intervención es seguido de la “reconstrucción” de las instituciones, sobre una lógica integral que se acompaña de políticas de salud, sociales, pero sobre todo de reconstrucción de los liderazgos políticos, las policías (a los cuáles se integraron numerosas autodefensas en la llamada Fuerza Rural) y también las instituciones de justicia, estas últimas totalmente ocupadas (o cooptadas) por las células criminales. El balance de esta intervención es contradictorio, pues en un año el gobierno federal no puede restaurar el gran deterioro social y la condición de inseguridad acumulados.

Por su parte, Guerrero registra la tasa de homicidios más elevada del país: 2,500 en 2012, y 2,300 en 2013, con una población de 3,3 millones de habitantes, lo que representa una tasa de 140 por cada cien mil habitantes (INEGI y SNSP).<sup>23</sup> Esto contrasta con la tasa media del país que se ubica en aproximadamente 19 por cada cien mil habitantes.

Históricamente se considera a Guerrero uno de los estados más violentos del país, con presencia de numerosos grupos armados guerrilleros. En

<sup>21</sup> Maerker, Denise, “El Levantamiento”, *Nexos*, No. 432, abril del 2014.

<sup>22</sup> El Comisionado Federal, Alfredo Castillo, fue una especie de gobernador en funciones, pero no electo. Su gestión (de enero del 2014 a enero del 2015) no sólo abarcó los temas de seguridad, sino que administró todos los programas sociales y de infraestructura del gobierno federal. En Michoacán la clase política nunca lo aceptó y lo definieron como *El Virrey*. Su lugar fue ocupado por un general de División, que sólo se encargará de la conducción de las fuerzas militares y policíacas.

<sup>23</sup> Kyle, Chris, “Violence and Insecurity in Guerrero”, Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., January 2015, p. 19.

Guerrero se registran 21 grupos armados entre 1980 y el año 2000.<sup>24</sup> Dos de ellos, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) sobrevivieron al cambio de siglo. Ambas son organizaciones pequeñas que tienen relaciones con un movimiento popular radicalizado, con el cual se vinculan movimientos estudiantiles y magisteriales, que restringen su acción a algunas áreas rurales del estado. Sin embargo, con la migración de células criminales de Sinaloa, Jalisco y Michoacán al estado de Guerrero, se configuraron los dos grupos criminales responsables de la masacre, asesinato y desaparición de los 43 estudiantes en Iguala el 26 de septiembre del 2014: Guerreros Unidos y Los Rojos. Esto fue posible porque en los últimos años creció en Guerrero la producción de amapola a la par del aumento del consumo de heroína en Estados Unidos. Así, coinciden en área geográfica de operación los grupos armados de inspiración revolucionaria y las organizaciones criminales.<sup>25</sup>

A finales de septiembre del 2014 se empezó a configurar un movimiento de solidaridad con la causa de los 43 estudiantes desaparecidos que rápidamente salió de las fronteras de Guerrero, proyectándose a nivel nacional, principalmente entre la juventud estudiantil y movimientos sindicales, y también ha tenido amplias repercusiones internacionales. El gobierno mexicano dio por cerrado el caso el 22 de enero del 2015, con la hipótesis de que los estudiantes fueron asesinados e incinerados por miembros de Guerreros Unidos, en colusión con los alcaldes y la policía de Iguala y Cocula. A medida de que se inició la búsqueda de los estudiantes por la PGR, se han encontrado fosas en los alrededores de Iguala con 89 cadáveres, lo que muestra que esta actividad era frecuente por parte de estos grupos criminales. Incluso diversas organizaciones civiles de la ciudad de Iguala, señalan que existen 250 personas desaparecidas, lo que pone en evidencia una grave crisis de violaciones a los derechos humanos en esa ciudad.

Desde fines de septiembre del 2014 se han dado expresiones muy violentas de protesta, basada en quemas de instalaciones gubernamentales, como el Palacio de Gobierno de Chilpancingo (capital del estado), tomas de casetas de pago en las autopistas, afectando notoriamente a la población civil, y se ha decretado un *boicot* al proceso electoral para gobernador, alcaldes municipales y diputados en las elecciones del 6 de junio. En el *boicot* electoral se han atacado violentamente instalaciones del Instituto Nacional Electoral.

El estallido de la crisis en Guerrero se debe a una dinámica doble: a la radicalidad de los movimientos sociales y campesinos, y a décadas de

<sup>24</sup> Oikon, Verónica y Marta Eugenia García (editoras), *Movimientos armados en México. Siglo XX*, 3 Volúmenes, El Colegio de Michoacán, CIESAS, México. 2008, Vol. 3, p. 694.

<sup>25</sup> Guerrero, Eduardo (2014) "El estallido en Iguala", *Nexos*, noviembre del 2014, <http://www.nexos.com.mx/?p=23086>.

impunidad en la acción de las fuerzas militares y de seguridad. A esto se le agrega el crecimiento de los dos grupos criminales mencionados. La víctima principal es la ciudadanía que está entre tres fuegos: los grupos criminales como Guerreros Unidos y Los Rojos; el gobierno, cuyas fuerzas actúan con altas dosis de impunidad en algunas regiones del estado; y los movimientos radicales, actuando con gran impunidad y afectando a la población civil.

En Tamaulipas se presentan violentos enfrentamientos entre el Cártel del Golfo y su ex-brazo armado, Los Zetas, principalmente en las ciudades fronterizas de Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo y Río Grande.<sup>26</sup> Este estado ha sido escenario de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, como la muerte de migrantes en el poblado de San Fernando, en agosto del 2010. Fueron asesinados 72 migrantes, la mayoría de América Central, asesinados por la espalda para ser apilados a la intemperie. Las investigaciones sostienen que tras ser secuestrados, fueron asesinados porque no pagaron el dinero que les exigían Los Zetas para dejarlos libres. De igual manera se les obligaba a ser parte del grupo criminal. En esta masacre hubo participación de policías municipales. En 2011, en el mismo poblado, sucede la segunda masacre de San Fernando, de al menos 193 personas, encontradas en fosas clandestinas el 6 de abril del 2011. Estas masacres ponen en evidencia el *modus operandi* de Los Zetas, extremadamente violento contra los segmentos más vulnerables de la población civil.

La crisis de Tamaulipas desde esos años ha ido descomponiéndose. Es el estado que registra el mayor número de poblados abandonados por sus habitantes, que se pueden considerar “refugiados” de la guerra al narcotráfico.

Según integrantes del Gabinete de Seguridad, Tamaulipas es el principal foco rojo del país por el registro de crecimiento de la violencia. Del 2013 al 2014, los asesinatos ligados al crimen subieron casi 100 por ciento. En el primer bimestre del año 2015 se cometieron en esa entidad 125 homicidios dolosos (en 103 sucesos, registrados en averiguaciones previas), 40 secuestros, 32 casos de extorsión y el robo de mil 237 vehículos.<sup>27</sup>

En cuanto a los secuestros, se registraron 40 entre enero y febrero del 2015 (la tasa más alta en México), mientras que en contraste en siete entidades no se reportó ninguno y en la mayoría no pasaron de 10 ilícitos de esa clasificación, denunciados ante el Ministerio Público. Esta crisis no es nueva, después de mantener cifras, hasta 2009, con promedios

<sup>26</sup> Guadalupe Correa-Cabrera, “Violence on the “Forgotten” Border: Mexico’s Drug War, the State, and the Paramilitarization of Organized Crime in Tamaulipas in a “New Democratic Era”, *Journal of Borderlands Studies*, Volume 29, Issue 4, 2014.

<sup>27</sup> La información sobre Tamaulipas está tomada de *La Jornada*, 23 de marzo del 2015.

similares a la tasa nacional, los indicadores negativos se empezaron a disparar desde el 2010. Este año se concretó la división entre Los Zetas y el Cártel del Golfo. En 2011, se registraron 855 homicidios y 129 secuestros. En 2012, los homicidios ascendieron a 1,016. En el primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto, en 2013, los homicidios bajaron a 555, pero empezó a subir sustancialmente el delito de secuestro. En 2014 el estado tuvo 628 asesinatos y 262 secuestros.

En Tamaulipas, la población civil está aterrorizada por la violencia desde hace varios años. Es un estado donde la prensa no puede ejercer la libertad de expresión y el gobierno se ha visto obligado a militarizar y emplear al ejército y la armada para tratar de frenar la guerra entre los dos grupos criminales.

### Conclusiones

El movimiento de solidaridad con los 43 estudiantes tiene en una grave encrucijada al gobierno de Enrique Peña Nieto, pues se ha abierto una veta de desconfianza de segmentos de la población con el gobierno. Por un lado, están todos los movimientos de apoyo a los padres de familia, basados en la protesta de numerosas agrupaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, así como de indagaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, *Americas Watch*, entre otras, que sostienen que es una grave crisis humanitaria, y que existe una notoria impunidad de las fuerzas policíacas y militares mexicanas. De igual manera, afirman que hay indiferencia e incapacidad de los equipos mexicanos de investigación judicial. Por otro lado, también existe una crisis de imagen fuera del país, debido a que la prensa internacional, organismos internacionales como la ONU y un grupo importante de gobiernos le solicitan que dicho crimen sea aclarado de forma satisfactoria para responder a las demandas de las víctimas.

El movimiento de víctimas de la guerra al narcotráfico en el país ha tenido altibajos. Sobresale la acción del poeta Javier Sicilia a través del *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, iniciado en 2011.<sup>28</sup> Este movimiento no violento se contrasta con el movimiento de los padres de familia de los 43 jóvenes desaparecidos en Iguala, que contiene extremadas dosis de violencia y desafío a las instituciones, como el intento de boicotear las elecciones.

En México, las respuestas de la sociedad civil a la violencia son variadas y se mueven entre esos dos paradigmas: el pacifismo y la violencia.

<sup>28</sup> Atach, Linda; González, Mónica; and Turati, Marcela, "Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Tres años," *Landscapes of Violence*: Vol. 3: No. 2, Article 2. 2015. Ver: <http://scholarworks.umass.edu/lov/vol3/iss2/2>

Esto se puede observar desde los años noventa.<sup>29</sup> Esto en parte se debe a la notable ineficiencia en la investigación de actos criminales. Específicamente, respecto de las desapariciones de personas y hallazgos de fosas clandestinas, un informe de la PGR revela que del periodo del 1 de diciembre del 2006 al 28 de febrero del 2015, se han encontrado 601 cuerpos en 174 fosas clandestinas; de ellos, el 80% (485) no se han logrado identificar. Se han hallado fosas en 16 de los 32 estados del país. El mayor número de casos se ubica en Guerrero, Jalisco y Tamaulipas.<sup>30</sup>

El principal dilema de seguridad que enfrenta el país es un balance entre tres tendencias: una autoritaria, que pretende restaurar formas propias de acción gubernamental que sean eficaces, sobresaliendo el empleo de fuerzas militares, y con poco respeto a los derechos humanos; otra, producto de la descentralización del poder y la acumulación de prácticas no democráticas y de extrema corrupción de autoridades locales y estatales, donde la proclividad a vincularse con el crimen organizado es elevada; y la tercera modalidad –arrinconada entre las dos primeras– es poder enfrentar al crimen organizado con las herramientas de la justicia, el respeto a los derechos humanos, sin alterar el orden jurídico, y sólo empleando a las fuerzas militares en caso de extrema necesidad.

---

<sup>29</sup> Ley, Sandra, “Violence and Citizen Participation in Mexico: From the Polls to the Streets”, Mexico Institute, Wilson Center, Washington, 2015.

<sup>30</sup> Ver: [www.eluniversal.com.mx/primera-plana/2015/impreso/80-de-los-hallados-en-fosas-sin-identificar-48993.html](http://www.eluniversal.com.mx/primera-plana/2015/impreso/80-de-los-hallados-en-fosas-sin-identificar-48993.html)

# Revista de Administración Pública

# INAP

## La política de Seguridad Nacional de México y la seguridad fronteriza de Estados Unidos; agenda y retos, 2012-2014

José María Ramos García\*

### Introducción

El propósito general de este capítulo es el de analizar la política de seguridad nacional mexicana, en relación con algunos de los problemas y retos de la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos en el norte de México en el periodo 2012-2014. Este objetivo es importante en el marco del fortalecimiento de la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos (GAO, 2014: 1). El contexto del problema radica en la importancia de los flujos migratorios provenientes de México a través de la frontera con Estados Unidos, considerando que México es un país de origen, tránsito y destino de migrantes. De acuerdo con el Instituto Nacional de Migración (INM), cada año, alrededor de 40 mil niños y niñas que migran son repatriados desde Estados Unidos a México; de éstos, 18,000 menores viajan solos. Al mismo tiempo, en el año de 2007, 5,771 niños centroamericanos fueron repatriados desde México a sus países de origen (UNICEF, 2015). Otro factor es el hecho de que la frontera norte de México experimentó una situación de creciente inseguridad, violencia y auge del crimen organizado en el lapso del 2008 al 2012 (Guevara, 2010: 2), lo que ha cuestionado la legitimidad institucional de los tres niveles del gobierno mexicano (Wilson Center, *et al.*, 2013: 2). Este contexto dio pie a que Estados Unidos fortaleciera su política de seguridad, con la idea de evitar la migración tanto mexicana como centroamericana y el terrorismo a través de la frontera sur.

Durante la administración Obama se ha dado continuidad al programa de *Secure Communities*, el cual fue diseñado por el gobierno de George Bush en el año de 2008 (Castañeda, 2014: 1). La ampliación del programa se intensificó en los años del 2010 al 2012 a través del programa de

\* Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, España. Profesor-Investigador, Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte, A.C. Distinguido con el Premio INAP 1995. Ha publicado numerosos artículos en revistas nacionales y extranjeras, y varios libros. Ha participado en múltiples conferencias, a nivel nacional e internacional.

“Comunidades Seguras”, en el cual las agencias policiales deben de compartir información sobre personas que hayan sido arrestadas. Esto permite identificar el estatus migratorio y sus antecedentes penales o criminales (Castañeda, *ibídem.*). Uno de los impactos del programa es que convertía a todas las policías locales, *de facto*, en agencias de control migratorio. Con ello, la política de *Secure Communities* ha tenido un impacto decisivo en el incremento exponencial de las expulsiones de migrantes durante la administración Obama, llegando ya a más de 2 millones en cinco años (Castañeda, *ibídem.*). Este contexto implica un reto para la política de seguridad nacional mexicana en el sentido de reducir los riesgos y amenazas que implica la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos, que se pueden resumir en términos de:

- Expulsiones de migrantes mexicanos y centroamericanos desde Estados Unidos, sin protocolos previos;
- Desintegración familiar por expulsiones de padres-hijos mexicanos en situación ilegal en Estados Unidos;
- Expulsión de connacionales o centroamericanos con antecedentes penales en Estados Unidos sin procesos de comunicación previos, que generan inseguridad en las ciudades fronterizas mexicanas;
- Restricciones a flujos de personas, mercancías y autos a través de las fronteras entre ambos países;
- Excesivas revisiones en tales flujos, provocando en algunos casos violaciones a los derechos humanos de mexicanos;
- Limitados procesos de coordinación y planeación transfronteriza entre autoridades estatales y federales de ambos países para atender los problemas fronterizos mencionados, y
- Limitada inversión en tecnología para fortalecer la agilidad en los cruces comerciales y reducir el tráfico de drogas, armas y dinero entre ambos países.

Estos problemas han dado pie a que las relaciones México-Estados Unidos se hayan caracterizado por tensiones y conflictos fronterizos en el periodo del 2010 al 2013, especialmente del lado mexicano, lo que refleja la falta de corresponsabilidad en la construcción de políticas estratégicas, en donde se concilien las prioridades de seguridad, competitividad y bienestar entre ambos países (Colef y Wilson Center, 2009: 1). En ese marco, la política de seguridad nacional mexicana podría hacer una aportación central si cuenta con la capacidad de gestión para entender, fundamentar un modelo de intervención y de generar consensos diversos con actores gubernamentales y no gubernamentales de ambos países. De ahí que la política de seguridad nacional de la actual administración: “(...) dirige, integra y coordina las acciones de las autoridades e instituciones que están vinculadas con los sectores de la seguridad, la defensa y el desarrollo a fin de prever, prevenir, disuadir, contener o desactivar aquellas vulnerabilidades, riesgos y amenazas que pueden comprometer nuestro proyecto de nación” (SEGOB, *op. cit.*, 2014).



La agenda de relaciones México-Estados Unidos durante el primer período de la administración del presidente Obama se caracterizó por los temas de inseguridad, crisis económica y una cierta atención sobre la propuesta de reforma migratoria. En el año de 2010 el principal tema fue la creciente violencia fronteriza, en especial en Ciudad Juárez, lo que determinó una atención especial de las autoridades federales de Estados Unidos hacia México<sup>1</sup> (Olson y Lee, 2012: 3). Lo complejo de la situación, es que la agenda de seguridad en la frontera entre ambos países, plantea temas que van desde la seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza a la seguridad humana, y que transitan desde asuntos de carácter local, transfronterizo y binacional, mismas que se considera no han sido gestionados estratégicamente como parte de una agenda integral de ambos gobiernos. De ahí que el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 propone: “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.” (SEGOB, *ibidem.*).

De esta manera, el enfoque de Seguridad Nacional que orientará la actuación de la presente administración federal es enunciado del modo 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”. (SEGOB, *ibidem.*). El reto de este propósito es si se integrará como parte de la agenda estratégica para una implementación eficaz de la política de seguridad nacional, y con base de un modelo de gobernanza estratégica (Falcao y Marini, 2010), que le da viabilidad y genera impactos.

Las tensiones fronterizas con Estados Unidos también se agudizaron desde el año 2010 por dos sucesos fundamentales: el ascenso de dos gobernadoras del Partido Republicano en los estados de Nuevo México (Susana Martínez) y Arizona (Janice Brewer); además, de la reelección de Rick Perry, gobernador de Texas, quienes siguen manteniendo una postura muy crítica en materia de seguridad fronteriza; y segundo, durante el año de 2011 se mantuvo la violencia en la frontera de Ciudad Juárez, igualmente en las ciudades de Monterrey y Matamoros, aunque con menor nivel de intensidad en comparación al año de 2010. En el transcurso de los años y hasta el 2013, la relación fronteriza con los Estados Unidos se

<sup>1</sup> Un hecho inusual fue el asesinato el pasado 13 de marzo del 2010 de Leslie A. Enríquez, quien trabajaba en el Consulado de Estados Unidos en Ciudad Juárez, y su esposo, Arthur H. Redelfs, oficial del Sheriff de la cárcel del Condado de El Paso. Este acontecimiento dio pie a que Hillary Clinton, entonces Secretaria de Estado y otros funcionarios de alto nivel viajaran a la ciudad de México a revisar la política antidroga entre México y Estados Unidos.

ha caracterizado por tensiones fronterizas dado el fortalecimiento de la política de seguridad estadounidense (Olson y Lee, *ibídem*: 2). Se destaca el año del 2014, en donde la migración de menores de Centroamérica y de México ha generado tensiones con Estados Unidos, por los procesos de detención en el estado de Texas y el reforzamiento de la vigilancia fronteriza de parte del gobierno de tal estado (Olson, 2014: 1). Si bien el problema de la migración de menores mexicanos y centroamericanos hacia Estados Unidos ha disminuido en meses posteriores, forma parte de la agenda de seguridad fronteriza.

### **1. Gobernanza y la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos, algunos elementos desde la perspectiva de la seguridad nacional mexicana**

Una de las definiciones de la gobernanza se asocia a un proceso de coordinación entre grupos sociales e instituciones (públicas y privadas), para el logro de objetivos definidos colectivamente, en donde la interacción, las alianzas estratégicas y el cabildeo de los actores juegan un papel fundamental (Aguilar, 2010: 1) y con base en un enfoque estratégico (Falcao y Marini, *op. cit.*). A partir de ello, se coincide en que los acuerdos de cooperación bilateral, trilateral y/o transfronteriza que se producen en América del Norte, se pueden considerar como una de las formas que asume la “nueva gobernanza”. Sin embargo, para que se cumpla tal proceso, es fundamental que existan una serie de condiciones de gestión para poder impulsar una eficaz gobernanza en términos de la reducción de los efectos de la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos en la frontera con México. Esta prioridad no se ha logrado aún en la política mexicana, porque se considera que ha existido una gobernanza limitada, que se traduce en una ineficaz cooperación transfronteriza con los Estados Unidos, al igual que la implementación de estrategias efectivas para reducir las distintas dimensiones de la inseguridad en la frontera con el país vecino. En tal sentido, la política de seguridad nacional mexicana podría hacer una aportación central, si puede gestionar un modelo de intervención con la capacidad de generar consensos diversos con actores gubernamentales y no gubernamentales de ambos países.

Un elemento clave de la *buena gobernanza* reside en contar con un gobierno que cuente con la visión de impulsar un plan estratégico (Falcao y Marini, *op. cit.*) para reducir la inseguridad fronteriza acorde a esta problemática. Un gobierno eficaz es aquel cuyos resultados, como la prestación de servicios públicos o el diseño y la implementación de políticas públicas, cumplen los objetivos deseados y, fundamentalmente, con la creación de valor público (Moore, 1998: 6). Al mismo tiempo, un gobierno eficiente es aquel que genera estos resultados al menor costo posible, usando el mínimo necesario de recursos de la sociedad y, en especial, de los contribuyentes. En suma, gobierno eficaz y eficiente con un plan

estratégico orientado hacia la reducción de la inseguridad y sus efectos, es una condición básica de una gobernanza por resultados, la cual existe de manera limitada en materia de seguridad ciudadana con los Estados Unidos. Para tal efecto, se propone un modelo de gobernanza estratégica (Falcao y Marini, *ibidem.*) para fortalecer una mejor implementación del programa de seguridad nacional mexicano tanto en el ámbito nacional como en la frontera con los Estados Unidos, con base en los siguientes elementos:

1. Visión estratégica de la seguridad nacional articulada tanto a las distintas dimensiones de la seguridad (pública, ciudadana y fronteriza) como al desarrollo, en términos de promover procesos de competitividad y bienestar en el contexto nacional.
2. Definición de prioridades de las acciones y estrategias focalizadas según pertinencia de la prevención para promover procesos de gobernabilidad y de cohesión social.
3. Modelo de gestión transversal de la seguridad nacional articulada al desarrollo, el modelo de gestión impacta en diferentes dimensiones y en especial en la seguridad de los ciudadanos, según problemáticas locales y regionales.
4. Liderazgo estratégico para la transversalidad en las distintas estrategias de la seguridad nacional y su impacto en el desarrollo, a través de una orientación estratégica gubernamental en distintas aéreas.
5. Coordinación intraorganizacional e interinstitucional para una mejor seguridad ciudadana, bajo una política eficaz tanto reactiva como de prevención, bajo un proceso eficaz de negociación con distintos actores nacionales y binacionales y con ello promover una eficaz coordinación gubernamental en distintas dimensiones y contextos.
6. Coordinación con grupos de la sociedad civil bajo una visión social compartida y acciones focalizadas consensuadas según las prioridades sociales de la seguridad nacional.
7. Estrategias transversales para el fomento de una seguridad ciudadana mediante una implementación eficaz de las estrategias de la seguridad nacional y su impacto en la prevención de los distintos riesgos (social, ambiental, político, educativo).
8. Implementación transversal de políticas para el desarrollo, en donde se articulan la seguridad nacional –del Estado– con las políticas orientadas hacia una eficaz política de seguridad del conjunto de los ciudadanos (seguridad de la nación).
9. Monitoreo de las políticas transversales para la seguridad nacional, seguimiento integral de las distintas políticas y estrategias verificando logros y resultados, que impactan en una mejor convivencia humana y en general en mejores procesos de competitividad y bienestar.
10. Evaluación de los impactos del modelo transversal para el desarrollo, identificación de los resultados e impactos sociales de las políticas de seguridad nacional.

11. Indicadores de gestión de los impactos de la seguridad nacional en el desarrollo humano y en particular en la seguridad ciudadana, determinación de los logros concretos de la implementación efectiva de una política de seguridad integral para el desarrollo.

Este modelo se justifica considerando que el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 “(...) adopta un enfoque multidimensional, el Programa reconoce el impacto de aquellas tendencias y factores que podrían incidir negativamente sobre los intereses y objetivos nacionales de México y sobre las condiciones para el desarrollo social y económico de su población. Asimismo, presta atención a aquellos riesgos globales derivados de la transformación del panorama tecnológico, energético, demográfico y ambiental. Del mismo modo, reconoce las vulnerabilidades que pueden comprometer la estabilidad y el desarrollo de la nación.” (SEGOB, *op. cit.*). Por ello, el reto que plantea el Programa es “(...) de concebir una política de Estado para la Seguridad Nacional de México en el siglo XXI. Conforme a la visión del Ejecutivo Federal, la política de Seguridad Nacional es multidimensional en la medida en que presta atención integral a las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas que impactan directamente sobre el desarrollo del Estado mexicano y la calidad de vida de su población, estableciendo un vínculo entre la seguridad, la defensa y el desarrollo en tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental.” (SEGOB, *ibidem.*).

Adicionalmente, este cambio en el enfoque de la seguridad nacional implica contar con un eficaz modelo de gestión transversal, el cual en la práctica ha tenido limitaciones. De ahí, la propuesta que se plantea en este capítulo, cuyas fortalezas teóricas y metodológicas son el de contextualizar el papel actual de México; define distintas estrategias acordes a las problemáticas que en algunos casos se vinculan; fundamenta distintos elementos de gestión que le dan viabilidad a una implementación eficaz de la política de seguridad según las distintas amenazas y demandas y especialmente fundamenta un concepto estratégico de la gestión acorde a lo planteado en el Programa en materia de inteligencia:

“Conocimiento sistematizado y jerarquizado que tiene como propósito fundamental suministrar un marco de referencia evaluativo y prospectivo para la toma de decisiones orientadas a la atención integral de vulnerabilidades, riesgos y amenazas mediante la consideración del vínculo entre seguridad, defensa y desarrollo en sus tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental. Ello, con el fin de anticiparse a los hechos, bien para administrar el cambio, adaptarse a él y prevenir o mitigar sus efectos oportunamente o, en su caso, atender sus consecuencias.” (SEGOB, *ibidem.*). Por lo cual, la inteligencia debe de concebirse como parte de un modelo integral: (producto, organización y proceso) (Esteban y Carvalho, 2012: 19), con la finalidad de que sea más eficaz y efectiva. Si

este modelo de inteligencia no evoluciona hacia una mayor proactividad, (Anton, *et al.*, 2012: 387) en términos de una efectiva anticipación, anticipar para prevenir y eficaz inteligencia proactiva, el impacto de este proceso de cambio planteado en el Programa, tendrá sus limitaciones. Y este modelo es particularmente útil en el caso de los problemas y retos en materia de seguridad que se comparten en la frontera con los Estados Unidos.

## 2. La política de seguridad fronteriza Estados Unidos y la seguridad nacional de México, 2009-2014

Con el ascenso del presidente Barack Obama en enero del 2009, se planteó la importancia de redefinir las relaciones bilaterales con base en un enfoque de corresponsabilidad, especialmente en materia de seguridad fronteriza (Kilroy, *et al.*, 2010: 1). Este concepto tiene cierta vinculación con el de gobernanza, porque implica la creación de consensos básicos entre los gobiernos de México y Estados Unidos en la definición de una estrategia común. Sin embargo, lo que se ha podido apreciar durante la administración del presidente Obama, es que tal enfoque si bien se diseñó bajo la Iniciativa Mérida, ha sido insuficiente para atender los problemas de inseguridad, violencia y crimen organizado que ha caracterizado a la frontera norte del país desde el año de 2008 (Ramos, 2011: 74). Por ello, se podría afirmar que el discurso de la corresponsabilidad enunciado por la entonces secretaria de Estado Hillary Clinton en su visita a México en marzo de 2010, no se ha traducido en mecanismos y estrategias eficaces de cooperación y coordinación de los problemas fronterizos, en especial en materia de seguridad. Sin embargo, es notorio que en el periodo de 2010 al 2014 se han fortalecido las políticas de seguridad fronteriza con México, (Olson y Lee, *op. cit.*: 3) sin embargo, éstas han sido insuficientes para detener el tráfico de drogas desde México, aunque sí la migración procedente de México. Por ello, es fundamental que la política de seguridad nacional mexicana fortalezca la capacidad de gestión para entender, fundamentar un modelo de intervención y la capacidad de generar consensos diversos con actores gubernamentales y no gubernamentales de ambos países.

Se considera que las iniciativas actuales de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos han dejado de lado un enfoque de gobernanza en las cuatro dimensiones de la seguridad y bajo una óptica del desarrollo.<sup>2</sup> Este enfoque implica que la atención de los problemas de la inseguridad en sus distintas dimensiones –*pública, fronteriza, nacional y humana*– atraviesa por la definición de políticas públicas reactivas, pero

<sup>2</sup> El hecho de que la mayor parte de los gobernadores de la frontera con México sean del Partido Republicano, al igual que en la Cámara de Representantes, implicará la necesidad de fortalecer la negociación de México con dichos actores, si existe el interés de avanzar en una agenda transfronteriza y en particular en materia de legalización a migrantes y seguridad fronteriza.

eficaces, eficientes y respetuosas de los derechos humanos. Además, de la consideración de políticas preventivas de corte social que fortalezcan el tejido social fronterizo. En el periodo de 2011 al 2014 el gobierno federal mexicano ha concedido mayor atención a las políticas de prevención en el ámbito municipal mexicano, pero no han logrado articular un eficaz modelo de colaboración interinstitucional en el cual las políticas reactivas y preventivas sean el eje estratégico. Como consecuencia, los sucesos de violencia de Iguala, Guerrero –43 estudiantes asesinados– a fines de septiembre del 2014 dieron pie a conocer los niveles de corrupción de policías locales con grupos delictivos locales y regionales.

En materia de seguridad fronteriza, el gobierno federal de Estados Unidos, ha manifestado claridad en sus prioridades de corto plazo: mantener el reforzamiento de sus fronteras, fortalecer la cooperación interinstitucional en el ámbito local para detener a migrantes indocumentados, proveer equipo más sofisticado para el control y la vigilancia antidrogas; mantener la cooperación antidrogas, de seguridad y antiterrorista de México y considerar el respeto a los derechos humanos en el marco de la Iniciativa Mérida. No obstante, se considera que esas acciones no han logrado reducir sustancialmente tanto el tráfico de drogas hacia Estados Unidos y la violencia generada (GAO, 2014: 1) En esta materia, se hubiera esperado un cambio en las políticas generadas por la nueva administración del presidente Obama con respecto a México, pero esto no ha sido posible, porque en general se mantienen las prioridades estratégicas de Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza y porque la Secretaría de Seguridad Interna –bajo la ex secretaria Janet Napolitano– fortaleció un enfoque pragmático en materia de seguridad, más aún cuando desde inicios de los años 2010 y 2011, se fortalecieron las medidas de seguridad en la frontera con México, debido a altos índices de violencia en esta frontera (Rosenblum y Meissner, 2014: 1).

*El gobierno de Barack Obama llevó a cabo 438 mil 421 deportaciones en 2013, una cifra histórica, de acuerdo con las últimas estadísticas gubernamentales (...) más de 2 millones de deportados durante su tiempo en el cargo. Los mexicanos son, con mucho, el grupo más numeroso entre los deportados: representan el 72 por ciento. Pero hubo aumentos significativos en los migrantes de Guatemala, Honduras y El Salvador, países que fueron el hogar de la mayoría de los inmigrantes que llegaron en la oleada de cruces ilegales en el Valle del Río Grande de Texas durante el pasado año. (Rosenblum y Meissner, 2014: 1).*

Resumiendo, la mayor cooperación y corresponsabilidad con relativos impactos en la reducción de la inseguridad fronteriza y la violencia en los años de 2010 al 2014, es el principal cambio en la administración de Obama

con respecto a México en comparación a administraciones pasadas. Otro aspecto, es el reconocimiento del gobierno federal de Estados Unidos de tratar de fortalecer las políticas de prevención y tratamiento antidrogas, como opciones para reducir el consumo de drogas en ese país. El reto de la administración del presidente Obama es fortalecer la articulación de estas iniciativas con programas concretos y promover una eficaz cooperación transfronteriza, gestionados bajo un enfoque integral y que sean sujetos de una evaluación permanente. Estos aspectos generalmente han estado ausentes en la política de Estados Unidos en materia de cooperación antidrogas y en particular bajo la Iniciativa Mérida hacia México (Ribando y Finklea, 2010: 3). Por lo cual, la política de seguridad nacional mexicana se enfrenta al reto de generar algunos consensos estratégicos que permitan reducir los efectos negativos de la política de control fronterizo de Estados Unidos. En donde el papel de la SEGOB es fundamental:

“(...) necesidad de fortalecer la coordinación entre las Instancias y dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional para generar condiciones que permitan una atención efectiva de aquellos fenómenos que pueden poner en riesgo la gobernabilidad democrática y la seguridad de la población en todo el territorio nacional” (SEGOB, *ibidem.*).

### **3. La política de seguridad nacional de México, 2013-2018 y la relación con los Estados Unidos**

Para hacer frente a estos desafíos de la relación fronteriza y binacional con los Estados Unidos, el gobierno federal ha definido dos grandes objetivos estratégicos en su Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018:

- “Consolidar el Sistema de Seguridad Nacional para asegurar la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional.
- Asegurar que la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano adopte una perspectiva multidimensional para favorecer la consecución de los objetivos e intereses nacionales” (SEGOB, *ibidem.*).

El reto de estos objetivos es que se puedan integrar con un modelo de gestión como el planteado en este capítulo y que atienda la agenda de riesgos y amenazas tanto nacionales como internacionales y que sea sujeta a una permanente evaluación y monitoreo estratégico. Este ha sido el problema estructural de la mayor parte de los programas gubernamentales mexicanos en los últimos años.

El artículo 9 del Reglamento citado prescribe que, para la atención integral de los temas de Seguridad Nacional, el Programa para la Seguridad Nacional se estructurará a partir de los procesos siguientes:

- I. Decisión Política Fundamental.
- II. Integración de Inteligencia Estratégica.
- III. Promoción de Políticas Públicas.
- IV. Planeación y Dirección de Emergencias y Operaciones de Seguridad.
- V. Protección.

Con base de tales procesos, la política de Seguridad Nacional es una función de índole superior que dirige, integra y coordina las acciones de las autoridades e instituciones que están vinculadas con los sectores de la seguridad, la defensa y el desarrollo a fin de prever, prevenir, disuadir, contener o desactivar aquellas vulnerabilidades, riesgos y amenazas” (SEGOB, *ibídem.*).

Sin embargo, el reto es si el modelo de gestión propuesto se fundamenta en una eficaz capacidad institucional para implementar un modelo de cooperación interinstitucional, que atienda la agenda de riesgos y amenazas, como parte de una política del Estado mexicano. La ausencia de este modelo, ha sido uno de los factores para que los problemas del narcotráfico, crimen transnacional entre otros se hayan agudizado en México en los últimos 16 años.

Las actividades que serán desarrolladas por el nuevo Sistema Nacional de Inteligencia según el contexto de la frontera norte mexicana tendrán 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” (SEGOB, *op. cit.*).

Al inicio de la presente administración federal, la seguridad no se consideró una prioridad en la agenda gubernamental, como en la pasada administración, la idea era fortalecer un cambio en la modernización del país, en donde las reformas estructurales eran la prioridad central. Por igual la violencia en la frontera norte dejó de ser un tema central, a excepción de la problemática en el estado de Tamaulipas, la violencia hacia migrantes, la corrupción promovida por los grupos delictivos en autoridades de los tres niveles de gobierno, y una reducción coyuntural de la violencia en los estados en Michoacán y Guerrero. Problemas que al no ser controlados totalmente por una eficaz política de seguridad nacional e inteligencia, renacieron y son ahora una fuente de tensión social y de visibilidad internacional. Cuya expresión de descontento social se manifiesta en la desaparición de 43 estudiantes normalistas en Iguala, Guerrero de parte de grupos delictivos locales y regionales. En este marco, la política de prevención de riesgos y tensiones en materia de seguridad nacional, tiene el reto de disminuir las fuentes de conflicto que a la fecha se mantienen, y que generan repercusiones en los ámbitos internacional y nacional.



De esta manera, el enfoque de Seguridad Nacional que orientará la actuación de la presente administración federal y que estaría orientado a reducir tales problemas es enunciado del modo 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”. “Este enfoque trasciende el concepto clásico de Seguridad Nacional, que privilegia amenazas convencionales de tipo político-militar, por medio de una aproximación multidimensional que considera las diversas dimensiones de la seguridad contemporánea: la económica, la alimentaria, la tecnológica, la ambiental, la societal y la humana” (SEGOB, *ibidem.*).

Estos objetivos se tienen que articular con un modelo de gestión que permita implementar de manera eficaz, eficiente y efectiva los objetivos, estrategias y metas de las prioridades en materia de seguridad nacional. Las actividades que serán desarrolladas por el nuevo Sistema Nacional de Inteligencia tendrán los fines siguientes en el caso de América del Norte:

“(…) nuestro país forma parte de un bloque que aspira a la prosperidad compartida y que enfrenta desafíos de seguridad en los más diversos ámbitos, debiendo gestionar fronteras comunes sujetas a retos sociales, ambientales y de procuración de justicia. Se trata de una región en la que la asimetría económica y productiva coexiste con un intenso flujo comercial, de inversión y de personas, al cual se suman flujos de bienes ilícitos, armas y drogas en un entorno que hace posible el tráfico de migrantes y la trata de personas. El combate en contra del tráfico ilícito de armas, así como el control en el comercio de las mismas, seguirán siendo aspectos fundamentales para garantizar la seguridad internacional. Es necesario promover la entrada en vigor del Tratado sobre el Comercio de Armas de la ONU (ATT), exhortando a los países que no lo hayan hecho a adherirse al instrumento y a declarar su aplicación provisional” (SEGOB, *ibidem.*).

El reto gubernamental en materia de seguridad nacional es implementar de manera efectiva ese esquema dual de prevención y previsión que reduzca los riesgos y amenazas. El problema es que no está claro si ya existe tal enfoque y se ha logrado generalizar como parte de un cambio en la cultura de gestión en materia de seguridad e inteligencia. En el caso de la relación con los Estados Unidos, los retos son varios, uno de ellos implica la evaluación del Plan Mérida en términos de sus logros y problemas para reducir los problemas estructurales en materia de narcotráfico, tráfico de armas, violencia y lavado de dinero a partir del año de 2013 (Ramos, *op. cit.*). Se ha reiterado que es fundamental que exista un modelo integral de gestión en los programas gubernamentales, pero no existen indicadores acerca de los rasgos, elementos, estrategias, incentivos que permitan

una implementación eficaz de tal modelo. Nuestra propuesta de modelo es loable, porque contiene distintos elementos de gestión que permiten darle viabilidad a los programas gubernamentales en la materia y con ello generar resultados socialmente aceptables, es decir valor público (Moore, *op. cit.*).

El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, destaca que: “El terrorismo representa una amenaza a la Seguridad Nacional que puede tener impactos directos sobre la población y la infraestructura estratégica de la nación, por lo cual debe prevenirse mediante acciones que identifiquen oportunamente posibles ataques” (SEGOB, *op. cit.*). En este tema el posicionamiento gubernamental debería ser estratégico, considerando que los riesgos y amenazas son distintos en el caso mexicano a diferencia de Estados Unidos. Por tanto, el Programa no destaca esas diferencias y sobre todo los nuevos desafíos de las acciones terroristas de grupos extremistas, que han generado tensiones y conflictos a nivel internacional en los primeros meses del 2015. Recientemente (18 de febrero del 2015) en Washington, DC el gobierno mexicano definió sus prioridades en el marco de una reunión internacional sobre “Entendimiento del Extremismo Violento”, encuentro que fue inaugurado por el secretario de Estado, John Kerry, con la participación del secretario general de la ONU, Ban Ki Moo. En suma, México debe de definir el problema del terrorismo como parte de una agenda internacional y vinculada con los impactos particulares que implican para la frontera México-Estados Unidos. Lo que conlleva a un mayor compromiso de Estados Unidos para asumir los retos de su política, considerando que los mayores riesgos derivan de las acciones promovidas por el gobierno estadounidense, las cuales no necesariamente han reducido la vulnerabilidad de la región.

En materia de seguridad fronteriza, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, menciona que las “instituciones de seguridad pública poco estructuradas y poco profesionalizadas, facilitó la penetración del crimen organizado. El crecimiento de las organizaciones criminales tuvo lugar bajo un escenario de escasa coordinación entre los tres órdenes de gobierno, una creciente desconfianza entre corporaciones de seguridad y una relativa resistencia a la colaboración conjunta. Con el paso del tiempo, la presencia de grupos criminales y otros actores armados no estatales en algunas zonas del país se convirtió en una amenaza que rebasó la capacidad de las autoridades locales” (SEGOB, *op. cit.*). Este reconocimiento gubernamental es relevante porque genera una autocrítica acerca de los desafíos que implica el combate a tales grupos delictivos y que refleja que el Plan Mérida no ha dado los resultados esperados en términos de reducción de la violencia fronteriza, tráfico de drogas, de armas y lavado de dinero (Ramos, *op. cit.*). Lo que conlleva a la necesidad de fortalecer un modelo de gestión integral en materia de seguridad nacional e inteligencia, el cual ha tenido limitaciones en México. Esta situación también es consecuencia de:

- Escasa prioridad gubernamental de una agenda estratégica en seguridad nacional e inteligencia;
- Débiles capacidades institucionales en dichas áreas;
- Ausencia de un plan estratégico e integral y vinculado a un modelo interinstitucional de seguridad nacional;
- Relativa prioridad de la inteligencia en las políticas de seguridad nacional y pública;
- Las agendas de riesgos y amenazas desvinculadas de un modelo de gestión interinstitucional para atender las distintas seguridades (nacional, fronteriza, pública, humana), y
- Las limitaciones del Plan Mérida que no han logrado reducir sustancialmente las fuentes estructurales del narcotráfico, tráfico de armas y lavado de dinero.

Para atender los problemas de la agenda con los Estados Unidos, el Programa propone las siguientes líneas de acción:

“Consolidar la visión de responsabilidad compartida con Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza, con énfasis en aspectos preventivos y de desarrollo social” (SEGOB, *op. cit.*). Estas prioridades son estratégicas, porque implican un cambio en la visión gubernamental mexicana, lo que refleja la necesidad de fortalecer la cooperación interinstitucional y transversal para el desarrollo. En un contexto, se menciona que para la SEGOB no es prioridad los temas sociales, aunque tal dependencia aborda una diversidad de temas con impactos sociales: desastres naturales, procuración de justicia, desarrollo local y la política de prevención.

La Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia enfatiza la prevención del delito, y privilegia el uso de la inteligencia y la tecnología en el combate a la delincuencia (SEGOB, *op. cit.*). Esta política articula las siguientes diez estrategias de acción que permitirán recuperar la paz para los mexicanos, en donde se indica una valoración general personal:

- (1) *Prevención del delito y reconstrucción del tejido social*, los avances son escasos, porque no se han integrado los distintos programas sociales con la reducción de la incidencia delictiva;
- (2) *Justicia penal eficaz*, los avances son escasos, y sobre todo el modelo de gestión no ha cambiado para que sea más transparente y eficaz y que reduzca la corrupción;
- (3) *Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía*, es donde se han presentado los mayores avances, el reto es definir prioridades y articularlas con los programas estratégicos;
- (4) *Transformación del sistema penitenciario*, es de los desafíos más complejos, por tanto, los avances son escasos, en especial porque sigue estando ausente un modelo integral de reinserción social;
- (5) *Promoción y articulación de la participación ciudadana*, se han presentado avances, pero no han permitido fortalecer un modelo de gestión asociada según prioridades comunes;

- (6) *Cooperación internacional*, no ha reducido los problemas fronterizos en ambas fronteras, bajo compromisos recíprocos según una agenda estratégica de prioridades comunes;
- (7) *Información que sirva al ciudadano*, se han fortalecido los avances, pero no han permitido institucionalizar la rendición de cuentas según casos de alto impacto social;
- (8) *Coordinación entre autoridades*, se ha avanzado en el ámbito federal, falta fortalecer la coordinación interinstitucional en los ámbitos local y estatal. El caso de Iguala refleja la ausencia de una eficaz cooperación entre los tres niveles de gobierno;
- (9) *Regionalización*, esta estrategia debe de articularse a un modelo de gestión interinstitucional, y
- (10) *Fortalecimiento de la inteligencia*, es de los temas pendientes, a pesar del aumento del presupuesto federal, el cual debe fortalecer la agenda de riesgos y amenazas y vincularlas con la agenda de desarrollo.

Estas estrategias para que den resultados e impactos necesitan articularse con un modelo de gestión estratégico que ya hemos descrito de manera general. El modelo integra diferentes elementos de gestión que permiten fortalecer la viabilidad de las políticas y con un horizonte en distintos plazos y por tanto, con avances diversos. En los dos primeros años de la presente administración federal mexicana, los resultados de tales estrategias son diversos. En general, existen avances en estas estrategias, pero necesitan fortalecerse y sobre todo institucionalizarse como parte de un cambio en la cultura de gestión policial hacia una efectiva seguridad ciudadana. Para lo cual una implementación efectiva del Programa es fundamental para fortalecer la legitimidad institucional y por rendimientos.

### **La crisis humanitaria de menores migrantes y las políticas de seguridad fronteriza de México y Estados Unidos**

El contexto de la crisis humanitaria en la frontera México-Estados Unidos se caracteriza porque se estima que cerca de 52,000 niños no acompañados han cruzado la frontera hacia los Estados Unidos desde octubre de 2013, y se considera que hasta 90.000 menores puedan cruzar en el año 2014; destacando que la mayor parte –39,000– de estos niños son de tres países de Centroamérica: El Salvador, Guatemala y Honduras. Al igual que con los crecientes flujos de migración de adultos provenientes de Centroamérica, la mayoría de estos niños han entrado por el sur de Texas, agobiando los albergues y los centros de detención en tal estado (Meyer y Boggs, 2014: 1). Esto explica el interés del gobierno estatal de Texas por promover la participación de la Guardia Nacional en labores de fortalecimiento del control fronterizo con México para evitar el ingreso de tal migración procedente de México.

De esta manera, la reciente crisis humanitaria en los grupos vulnerables refleja dimensiones asociadas a la violencia, inseguridad, pobreza, derechos humanos y corrupción, que en su conjunto no han sido gestionados de manera integral por los gobiernos centroamericanos, de México y Estados Unidos. Por lo cual, se considera que es un problema latente que afectará las relaciones bilaterales y con Centroamérica en los próximos años y que debe ser abordado por la política de seguridad mexicana. Bajo tal contexto, es pertinente el planteamiento gubernamental en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 en el sentido de: “Gestionar la migración desde y hacia México impone a esta Administración exigencias y oportunidades cada vez mayores, las cuales implican la coordinación de esfuerzos por medio de una política integral que permita considerar las múltiples dinámicas del fenómeno migratorio en beneficio de las personas migrantes, así como la gestión eficiente y segura de la movilidad internacional. Esto es especialmente relevante en la frontera sur. Al respecto, será fundamental la consolidación de la Estrategia Integral de Atención a la Frontera Sur, mecanismo impulsado por el Gobierno de la República desde junio de 2013 para fortalecer la presencia de la autoridad del otro lado, México debe profundizar la aplicación sistemática de los Protocolos de Prevención de Violencia Fronteriza entre México y los Estados Unidos de América para fortalecer la seguridad en la frontera norte, a fin de identificar redes de alto riesgo y vías de tráfico de armas, drogas, y dinero, así como incrementar las investigaciones y los procesos de persecución del delito con base en la inteligencia” (SEGOB, *op. cit.*).

En efecto, es fundamental que la política de seguridad nacional proponga un modelo de gestión en materia de migración y seguridad con la capacidad de gestionar eficazmente los riesgos y amenazas y orientado a fortalecer el bienestar de los grupos vulnerables. En un contexto, en que la violencia contra migrantes tanto de actores mexicanos como estadounidenses será una práctica que aumentará, dado que no han existido sanciones a los agresores y por un sentimiento de vulnerabilidad que perciben los policías estadounidenses, dados los casos de violencia en su contra en meses recientes en Estados Unidos.

#### **4. Algunos elementos de la política de migración y seguridad regional de Estados Unidos e impactos para la política de seguridad nacional mexicana**

El gobierno de Estados Unidos predice que 90,000 niños migrantes no acompañados cruzarán la frontera entre Estados Unidos y México en el año fiscal 2014, diez veces más el número que cruzaron en el año de 2011. Miles de niños más han cruzado acompañados de un padre, lo que también supone un aumento respecto a años anteriores (Olson, 2014: 2). En el plano diplomático, el vicepresidente Joe Biden y el secretario de Estado John Kerry se reunieron con los mandatarios de Centroamérica en

agosto del 2014 para impulsar una solución conjunta. Sin embargo, existe la presión política para que el presidente Obama debilite las reglas para facilitar las deportaciones inmediatas de los menores de edad eliminando sus derechos legales. Cuando lo ideal sería que estos niños deben ser tratados por el gobierno estadounidense como refugiados, de acuerdo a la ONU, y no como “simples migrantes tradicionales indocumentados” (Human Rights Watch, 2014).

La política actual de Estados Unidos que se aplica a quienes cruzan sin documentos la frontera no cumple las normas internacionales que requieren una cuidadosa revisión de los casos de los menores en favor de sus mejores intereses, porque podrían ser víctimas de tráfico humano, afrontar represalias de traficantes o violadores de derechos a su regreso. A los niños no se les proporciona sistemáticamente un abogado de oficio –si bien un pequeño programa piloto ofrece algo de asistencia legal– ni tutores, a pesar de que ambas cosas son sugeridas por las normas internacionales (Human Rights Watch, 2014). Este contexto es parte de la “flexibilización” de la política migratoria, que ha permitido una mayor agilización en las expulsiones de migrantes mexicanos.

Bajo la política actual de Estados Unidos, los niños migrantes no acompañados que pueden ser refugiados deben someterse a exámenes iniciales de asilo y algunos de tráfico por agentes armados y uniformados de la Patrulla Fronteriza. Dichos procedimientos, contrastan con lo que dictan las normas internacionales que establecen que en el mejor interés de los niños no acompañados, los menores deben ser evaluados en un ambiente agradable y seguro por profesionales calificados y capacitados en técnicas de entrevista que tengan en cuenta su género y edad (Human Rights Watch, 2014).

En suma, el proceso de detención de los niños migrantes se ve cuestionado por la ausencia de un protocolo institucionalizado de parte de las autoridades migratorias de Estados Unidos, en donde el debido respeto a tal proceso y el respeto a los derechos humanos de los menores son variables determinantes, que no han sido totalmente considerados.

### **Consideraciones finales**

El objetivo general de este capítulo ha sido el de analizar los principales problemas y retos de la política de seguridad nacional mexicana en el contexto de la seguridad fronteriza entre México-Estados Unidos y en particular a raíz del problema de los migrantes menores. El argumento central que se ha fundamentado es que la política de seguridad fronteriza bajo la administración del presidente Obama (2010-2014) ha fortalecido el control fronterizo bajo un esquema de cooperación intergubernamental con los estados fronterizos con México. En tal sentido, la política de seguridad nacional mexicana se enfrenta al reto de fortalecer algunos procesos

eficaces de cooperación y negociación transfronteriza o binacional bajo un modelo de gobernanza estratégica (Falcao y Marini, *op. cit.*), para definir una agenda de riesgos y amenazas, que permitan reducir los efectos negativos del control fronterizo. Para ello es fundamental que dicha política cuente con modelo gestión de la seguridad nacional sustentado en los elementos de gestión (*visión, estrategias transversales, capacitación, incentivos, consensos, implementación, evaluación y monitoreo integral*), orientado a reducir los riesgos y amenazas en las distintas dimensiones de la seguridad (nacional, pública, frontera y ciudadana).

En tal marco, el estudio de las políticas del gobierno federal de Estados Unidos hacia la frontera con México continúa siendo un tema estratégico para fortalecer los procesos de planeación del desarrollo local-regional bajo una óptica de la competitividad y el bienestar. Este análisis es prioritario, fundamentalmente en el marco del arribo de tres gobernadores en entidades fronterizas del Partido Republicano desde el año de 2010, quienes han planteado la necesidad de continuar fortaleciendo la seguridad fronteriza.

En ese contexto, el paradigma de un enfoque de gobernanza hacia el desarrollo (Falcao y Marini, *op. cit.*) se concibe como la mejor opción para promover procesos de gestión y planeación estratégica orientados a mejorar la calidad de vida de las comunidades fronterizas mexicanas. Tal enfoque será viable en la medida en que los actores gubernamentales asuman una mayor responsabilidad pública en el diseño e implementación de las políticas de seguridad pública, nacional, frontera y humana.

Resta mencionar, que existe una gobernanza limitada en materia de seguridad fronteriza entre México y Estados Unidos, porque desde el punto de vista conceptual no se cumplen los elementos que debe incluir una gobernanza en los dos procesos descritos: como parte de un proceso de cambio de la gestión pública mexicana en términos de una eficaz protección de los migrantes mexicanos a través de la política de seguridad nacional y en segundo lugar, como parte de los consensos –gubernamentales– en materia de cooperación transfronteriza con los Estados Unidos para disminuir la violaciones de los derechos humanos, en especial de los menores migrantes y en general, el resto de los efectos de la política de seguridad fronteriza. Por ello, se considera que es estratégico avanzar hacia una eficaz gobernanza en materia de seguridad fronteriza, considerando la complejidad y desafíos descritos anteriormente y que seguirán cuestionando las relaciones fronterizas México-Estados Unidos en los próximos años.

## Bibliografía

Aguilar, Luis (2010), “Gobernanza y cooperación transfronteriza”, ponencia presentada en el seminario: *Relaciones México-Estados*

- Unidos: de la interdependencia, la integración económica a la corresponsabilidad en seguridad fronteriza*, “sin pie de imprenta”, El Colegio de la Frontera Norte, A.C., Tijuana, B.C., 14 de julio.
- Anton, J., Miratvillas, E., Serra, J. (2012), “De la Inteligencia Estratégica a la Inteligencia Proactiva”, en *Inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 387-410.
- Arnson, Cynthia (2014), “Dangerous Passage: Central America in Crisis and the Exodus of Unaccompanied Minors”, before the U.S. Senate Committee on Foreign Relations, July 17.
- Castañeda, Alejandra (2014), “Secure Communities: vigilancia migratoria y deportación”, Observatorio de Legislación y Política Migratoria, “sin pie de imprenta”, El Colegio de la Frontera Norte, A.C., 13 de octubre.
- El Colegio de la Frontera Norte y Wilson Center (2009), *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región transfronteriza México-Estados Unidos*, Conferencia de Gobernadores Fronterizos, Monterrey, mayo del 2009, 144 pp.
- Embajada de los Estados Unidos en México (2014), “California y México Firman Acuerdos Fomentar Comercio e Inversión”, disponible en: <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/spress/california-y-mexico-firman-acuerdos-fomentar-comercio-e-inversion.html>, México, D.F. publicado el 30 de julio, consultado el 28 de agosto del 2014 y el 10 de marzo del 2015.
- Esteban, Miguel, y Carvalho, Andréa (2012), “Inteligencia: Concepto y Práctica”, en *Inteligencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 27-44.
- Falcao, Humberto y Marini, Caio (2010) *Una Guía de Gobernanza para Resultados en la Administración Pública*, Brasilia, Instituto Publix.
- Guevara, Íñigo (2010), “Three Years Together: The New U.S.-Mexico Security Relationship”, *The National Strategy Forum Review*, Volume 19, Issue 2, Spring, pp. 4.
- Human Rights Watch (2014), “EE.UU.: Súbito aumento en detenciones de niños migrantes” publicado el 27 de junio, disponible en: <http://www.hrw.org/es/news/2014/06/27/eeuu-subito-aumento-en-detenciones-de-ninos-migrantes>, Consultado el 8 de julio del 2014 y el 14 marzo del 2015.
- Kilroy, Richard, Rodríguez Sumano, Abelardo, y Todd Hataley (2010), “Toward a New Trilateral Strategic Security Relationship: United States, Canada, and Mexico”, in *Journal of Strategic Security*, Vol. 3, No.1, edited by J. Tamsett, M.A., Henley-Putnam University Press, 51-64.
- Meyer, Maureen y Boggs, Clay (2014), “La otra crisis: Abusos contra los niños y otros migrantes durante su viaje por México”, WOLA Report, Washington, DC., 3 de julio.
- Moore, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, España, Editorial Paidós.



- Olson, Eric y Erik Lee (2012), "The State of Security in the U.S.-Mexico Border Region", Wilson Center, Washington, D.C.
- Olson, Eric (2014), "Challenges at the Border: Examining and Addressing the Root Causes Behind the Rise in Apprehensions at the Southern Border", before the U.S. Senate Committee on Homeland Security & Governmental Affairs, July 16.
- Ramos, José María (2011), "Gestión de la seguridad en la frontera norte e Iniciativa Mérida: antecedentes y desafíos", *Migración y Seguridad: Nuevo Desafío en México*, México, en Natalia Armijo (Editora), pp. 73-91.
- Ribando, Clare, Finklea, Kristin (2010), *Mérida Initiative and Beyond*, CRS Report for Congress, July 29.
- Rosenblum, Marc R. and Doris Meissner (2014), "The Current Record on Deportations: What Underlies the 'Eye of the Beholder' Dynamic?" Migration Policy Institute, April, 2014, <http://www.migrationpolicy.org/news/current-record-deportations-what-underlies-eye-beholder-dynamic>, consultado el 16 de marzo del 2015.
- Secretaría de Gobernación (2014), *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, México.
- The White House, Office of the Press Secretary (2009), *Press conference by President Obama, President Calderón of Mexico, and Prime Minister Harper of Canada*. Cabanas Cultural Center Guadalajara, Mexico.
- The Wilson Center, Mexico Institute, (2009) *Rethinking the U.S.-Mexico Border*, [Online: Woodrow Wilson International Center for Scholars event]. [http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event&event\\_id=559683](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event&event_id=559683)
- The Wilson Center, El Colef y North American Center for Transborder Studies (2013), "The State of the Border Report: A Comprehensive Analysis of the U.S.-Mexico Border".
- United States Government Accountability Office GAO, (2010), "Mérida Initiative: The United States has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures", GAO 10-837R, publicado el 21 de julio, 47 páginas, disponible en: < <http://www.gao.gov/assets/310/307523.pdf>>, consultado el 30 de noviembre del 2014.
- , (2013), "Border Security: U.S. Customs and Border Protection Has Taken Steps to Address GAO's Recommendations Aimed at Ensuring Officers Are Fully Trained", GAO-13-768R, publicado el 28 de agosto, 24 páginas, disponible en <<http://www.gao.gov/assets/660/657297.pdf>>, consultado el 28 de noviembre del 2014.
- , (2014) "Border Security: Opportunities Exist to Strengthen Collaborative Mechanisms along the Southwest Border", GAO-14-494, June 27. Disponible en: <<http://gao.gov/assets/670/664479.pdf>>

UNICEF (2015), "Niñez migrante en las fronteras" en [http://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion\\_6931.htm](http://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_6931.htm), consultado 10 de febrero del 2015.

# Revista de Administración Pública

# INAP

## La ventaja legítima en el análisis de inteligencia

Mario Vignettes del Olmo\*

### 1. Introducción

Toda actividad humana genera un acervo de conceptos. Mientras más específica es la actividad, más especializada la terminología que permite una comunicación efectiva entre los miembros de la comunidad que la genera y la usa. La inteligencia no es la excepción, pero sufre de un mal crónico, la carencia de un léxico profesional estable.

El presente ensayo propone una definición de inteligencia en razón de su finalidad que a la vez es útil para sustentar algunos estándares profesionales, particularmente para analistas de inteligencia. Mejores definiciones consolidan la capacidad de comunicación mediante un lenguaje unívoco que es un prerrequisito para implantar procedimientos sistemáticos al interior de los servicios de inteligencia y para coordinar capacidades institucionales.<sup>1</sup>

### 2. Definiciones de inteligencia

Es valioso todo esfuerzo dirigido a esclarecer el contenido de la noción de inteligencia, en especial como actividad gubernamental en el marco de la

\* Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Diplomado en Ejercicio Jurisdiccional y Justicia Constitucional impartido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Desde 2005 forma parte de la planta docente de la Especialidad en Inteligencia para la Seguridad Nacional ofrecido anualmente por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ha sido ponente invitado en el Colegio de la Defensa Nacional (COLDEF) y el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV). Ingresó al CISEN en 1995, en donde labora actualmente. Desde el año 2000 es instructor en la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional.

<sup>1</sup> El objetivo estratégico 2 del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (DOF miércoles 30 de abril del 2014) es: 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 así la consecución de los objetivos e intereses nacionales.

política de seguridad nacional y de un entorno democrático. Sin embargo, al margen de las legítimas diferencias en las perspectivas nacionales e institucionales, conviene tener en cuenta que el término inteligencia ha sido sujeto a muchos abusos “tanto por la literatura académica como por el discurso oficial”<sup>2</sup>. Si bien no es el caso analizar aquí diversas definiciones de inteligencia, tarea condenada a la parcialidad, de forma genérica se pueden categorizar dos grupos:

- a) El que identifica a la inteligencia con la información. Platt afirma que en esencia inteligencia es información evaluada e interpretada<sup>3</sup>; Lowenthal afirma que la inteligencia es una subdivisión de la información que es una “categoría más amplia”<sup>4</sup>, en tanto Kaplan sostiene que la acumulación de datos abre una brecha entre la mera información y el conocimiento<sup>5</sup> por lo que sugiere implícitamente debe haber algo más, pero no lo identifica, y
- b) El que vincula a la inteligencia con el conocimiento. Rathmell la concibe como “proceso, profesión y política” de producción de conocimiento<sup>6</sup>; Horn destaca el nexo entre conocimiento y decisión<sup>7</sup>, en tanto que Shulsky la vincula a la actividad tanto para obtener conocimiento como para negarlo<sup>8</sup>.

Debe reconocerse que cada Estado practica la inteligencia de formas que le son específicas<sup>9</sup>. Eso entorpece la homogenización de conceptos, ya que siguen siendo muy dependientes de las culturas organizacionales de cada servicio de inteligencia y más aún, de la idiosincrasia de cada Nación. No obstante, una “definición satisfactoria” debería apelar —y en ello seguimos a Robertson<sup>10</sup>— a conceptos como amenaza, secrecía, propósito. Ahora bien, en México tenemos dos referencias obligadas:

<sup>2</sup> Cfr. Rathmell, Andrew, “Toward Postmodern Intelligence”, *Intelligence and National Security*, Vol. 3, Otoño 2002, p. 88.

<sup>3</sup> Cfr. Platt, Washington, *Producción de Inteligencia Estratégica. Principios Básicos*, trad. del inglés por Jorge Roberto Soneyra, 1ª. ed. en español, Argentina, Struhart & Cia., 1983; pp. 24-25.

<sup>4</sup> Cfr. Lowenthal, Mark M., *Intelligence. From Secrets to Policy*, Washington, D.C., CQ Press, 2000, pp. 1-2. También la define como el producto del ciclo de inteligencia. *Ibid.*, p. 8.

<sup>5</sup> Cfr. Kaplan, Robert D., *El Retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*, trad. del inglés por Jordi Vidal; 2ª. ed., Barcelona, Ediciones B, 2002, p. 191.

<sup>6</sup> Cfr. Rathmell, *op. cit.*, p. 89.

<sup>7</sup> Cfr. Horn, Eva, *Knowing The Enemy: The epistemology of Secret Intelligence*, trad. del alemán al inglés por Sara Ogger, consultado el 11 de mayo del 2013 disponible en <http://www.fas.org/irp/doddir/army/tacimpl.htm>.

<sup>8</sup> Cfr. Shulsky, Abram N. y Gary J. Schmitt, *Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence*, Washington, D.C., Brassey, 1993, p. 189.

<sup>9</sup> Cfr. Lowenthal, *op. cit.*, p. 10.

<sup>10</sup> Citado en Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 118.

- a) La definición de inteligencia contenida en el artículo 29 de la Ley de Seguridad Nacional (DOF 31 de enero del 2005) en adelante LSN:

*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.*

- b) La ofrecida en el Glosario del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (DOF 30 de abril del 2014) en adelante PSN:

*Conocimiento nuevo, útil, veraz, oportuno y pertinente para la toma de decisiones y la coordinación de acciones en materia de Seguridad Nacional, generado y utilizado a partir del ciclo de planeación, recolección, procesamiento, análisis, diseminación, explotación y retroalimentación de información<sup>11</sup>.*

Entre ambas media casi una década, y se destaca que no hay discrepancias de fondo. Las dos definiciones –una legal y la otra programática– reconocen al conocimiento como género próximo de la inteligencia lo cual tiene un profundo impacto práctico. Ambas apelan al ciclo de inteligencia como “proceso” de generación de ese conocimiento y las dos identifican a “la toma de decisiones en materia de seguridad nacional” como la finalidad del producto de inteligencia. El PSN agrega otro fin: la “coordinación de acciones” en materia de seguridad nacional.

Dentro del Objetivo “Garantizar la Seguridad Nacional” del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (DOF 20 de mayo del 2013), reconocemos al menos tres líneas de acción directamente vinculadas con este segundo fin:

1. Impulsar la creación de instancias de coordinación interinstitucional para la generación de estudios, investigaciones y proyectos, que den sustento a la definición de la Política General de Seguridad Nacional que identifique las vocaciones y fortalezas nacionales, así como los intereses estratégicos de México en el entorno global.
2. Promover esquemas de coordinación y cooperación nacional e internacional que permitan un cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de Seguridad Nacional, con pleno respeto a la soberanía nacional, al Pacto Federal, así como a los derechos humanos.
3. Impulsar la coordinación con entidades paraestatales responsables de instalaciones estratégicas nacionales, para determinar prioridades y situación particular de cada instalación.

<sup>11</sup> Esta concepción se alinea al contenido del Artículo 7 del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional (DOF 29 de noviembre del 2006).

Alinear las capacidades de México en forma de una política general de seguridad nacional, un esquema para cumplir tareas de seguridad nacional o diversos planes de protección a nuestras instalaciones estratégicas –entre muchos otros aspectos– puede sintetizarse en un concepto central: generar ventajas. Pero no cualquier ventaja. Me refiero a aquella que impulse la realización de objetivos valiosos como lo son: preservar a nuestro pueblo y a nuestro territorio, asegurar la gobernabilidad democrática, el desarrollo sustentable o promover el Estado de Derecho.

### 3. Definición propuesta

Habiendo establecido lo anterior, sugiero que inteligencia es “conocimiento nuevo que otorga ventaja legítima en un entorno competitivo”. Esta noción describe la función de la inteligencia en cualquier entorno donde se enfrenten dos o más voluntades persiguiendo un interés, incluido el de la promoción de la seguridad nacional de un país. Los tres elementos que integran esta definición se desarrollan a continuación.

#### Conocimiento nuevo

Efectivamente afirmamos que el género próximo de la inteligencia es el conocimiento. En otro lugar estudié las similitudes entre el ciclo de la inteligencia y el método científico. Esa indagación confirmó que ambos son cimiento de conocimiento objetivo, sirven para modelar problemas complejos y sugerir soluciones viables<sup>12</sup>. Difieren en que la inteligencia estudia problemas sólo hasta el punto en que se puede construir una ruta de acción que genera alguna ventaja. En el centro de ambas empresas colectivas está la generación y validación de hipótesis, la construcción de inferencias, la formulación de juicios, todo lo cual es ajeno a la producción de información.

Es cierto, por otra parte, que para generar productos de inteligencia es esencial contar con los mejores insumos informativos posibles. En un Estado democrático como lo es México, la eficacia para generar esos insumos informativos depende de dos elementos: a) las atribuciones que la ley reconozca a un servicio de inteligencia para recolectar información, y b) la capacidad de los oficiales de inteligencia para conseguir la información idónea y oportuna ejerciendo esas atribuciones. La Ley de Seguridad Nacional fija los límites vigentes hoy en México para generar inteligencia desde el gobierno federal, a saber:

*Artículo 31. Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán*

<sup>12</sup> Cfr. Vignettes, Mario, “El Ciclo de Inteligencia: Naturaleza y Alternativas”, *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, No. 8. (junio-noviembre, 2010), pp. 113-136.

*hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.*

En los servicios de inteligencia alrededor del mundo y para efectos prácticos, los métodos a los que hace referencia la legislación se agrupan según las habilidades requeridas para explotar fuentes específicas. Por ello, se habla de Inteligencia Humana (HUMINT o *Human Intelligence*) para referirse a las técnicas y métodos para obtener información de fuentes vivas; de Inteligencia Técnica (TECHINT o *Technical Intelligence*) para la información obtenida mediante el uso de un aparato mecánico, eléctrico o electrónico como por ejemplo un radar; y de Inteligencia de Fuentes Abiertas (OSINT *Open Source Intelligence*) para la información recolectada de fuentes abiertas particularmente digitales como el Internet. En este apretado recuento no deben omitirse los métodos de investigación de campo propios de las ciencias sociales. Todas las técnicas básicas son útiles para el trabajo de inteligencia, a saber: la entrevista estructurada, la observación, la investigación documental, etc.

Lo que se obtiene de la labor profesional, ordenada, legal y legítima de la recolección son: insumos informativos de diversa índole y valor, por ejemplo: los derivados de la observación directa o de entrevistas, de firmas electrónicas, de estudios demoscópicos y toda una gama de documentos en forma de libros, folletos, revistas, diarios o apuntes, tanto en formato análogo como digital. Dichos documentos pueden ser desde estudios académicos hasta reportajes periodísticos, desde constancias con valor legal (por ejemplo una certificación de un Archivo Público) hasta volantes repartidos en la vía pública.

Ese acervo demanda ordenación por categorías, formateo –análogo o digital–, comparación y contrastación, incluso traducción, todo ello con un fin práctico: convertir la información ahí contenida en evidencia, es decir en “información elevada al grado de certeza”. Esto último es ideal pero no siempre posible dadas las limitaciones de tiempo, de presupuesto o de recursos humanos o materiales. Con alguna frecuencia, la coyuntura o el usuario demandan ofrecer un primer producto en este punto a pesar de que el alcance del esfuerzo sea sólo descriptivo.

En unos cuantos párrafos reseñamos superficialmente un proceso colectivo que puede durar desde horas hasta años... dependiendo de la naturaleza de la evidencia requerida. Por tanto, conviene que los oficiales de campo sean pacientes, resistentes a la frustración, metódicos y sagaces, es decir que combinen astucia y prudencia en su ejercicio profesional.

Por otra parte la generación de inteligencia demanda insumos intelectuales, capacidades y destrezas propias de un pensamiento crítico, es decir, “la

aplicación del proceso y los valores de la investigación científica a las especiales circunstancias de la inteligencia”<sup>13</sup>. El analista de inteligencia debe ser capaz de problematizar la realidad en clave de seguridad nacional, pensar en términos de entornos estratégicos (internos y externos), pero sobre todo ser diestro en construir soluciones que sean útiles, posibles y legítimas porque responden al marco legal y a la postura estratégica del usuario.

El servicio de inteligencia depende entonces de la pericia individual de cada analista, pero más aún de su destreza colectiva. Los analistas deben ser capaces de cooperar en grupos de trabajo multidisciplinares y bajo presión. Hay una serie de requisitos para que la reflexión de los analistas sea objetiva, disciplinada y fructífera. El primero de ellos es la humildad intelectual ante el problema a resolver. Ello se expresa en el deseo de generar y exponer ideas sin temor de que su prestigio personal sufra cuando ellas son adversadas, desechadas, modificadas o enriquecidas<sup>14</sup>. Se expresa también en la comprensión de que una solución a un problema complejo es siempre un bien compartido.

Pero la creatividad que se espera de esos grupos de trabajo debe domeñarse, enfocarse, refinarse mediante métodos analíticos, es decir, procedimientos estándar para descomponer en sus elementos constitutivos una situación compleja y así ayudar a acotar la volatilidad, la incertidumbre y la ambigüedad que la caracterizan<sup>15</sup>. De manera esquemática pueden agruparse en tres grandes grupos:

1. **Juicio experto:** Es la vía tradicional del análisis de inteligencia. Cuando se hace bien, el juicio experto combina la pericia sobre el tema con el pensamiento crítico. Se basa en el uso de analogías, en el método histórico y en el estudio de caso. Usualmente es un esfuerzo individual en el cual el razonamiento permanece en la mente del analista —el experto—. La capacitación para este tipo de análisis se proporciona en la Universidad, especialmente en ciencias sociales y humanidades. Pero una vez que el analista experto se pierde por jubilación, muerte o separación del cargo, buena parte de su destreza se va con él. La institución pierde.

<sup>13</sup> Concepto atribuido a Jack Davis citado en Hibbs Pherson, Katherine y Randolph H. Pherson: *Critical Thinking for Strategic Intelligence*, Washington, D.C., CQ Press, 2013, p. xxii.

<sup>14</sup> El presidente de Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt decía de Winston Churchill, primer ministro del Reino Unido durante la Segunda Guerra Mundial: “Winston tiene cien ideas por día y de seguro una estaba encaminada a ser correcta” anécdota citada en Kean, Geoff, “Sir Winston Leonard Spencer-Churchill”, consultado el 23 de marzo del 2015, disponible en <http://maghullandlydiateu3a.co.uk/2015/03/01/sir-winston-leonard-spencer-churchill/>

<sup>15</sup> Yarger afirma que toda situación competitiva está determinada por VICA (volatilidad, incertidumbre, complejidad, y ambigüedad). La labor de la inteligencia consiste en acotar esas características lo que facilita al tomador de decisiones optar o no por una cierta vía de acción. Cfr. Yarger, Harry R., *Strategy and the National Security Professional. Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century*, Westport, Praeger, 2008, *passim*.



Por otra parte, un estudio realizado por Philip Tetlock en la década de los 80s ofrece evidencia empírica de que las predicciones de los expertos no fueron mejores de las que se pudieron lograr escogiendo al azar algún desenlace<sup>16</sup>.

**2. Métodos cuantitativos:** Se distinguen dos grandes categorías: a) los que usan datos generados por expertos, y b) los que usan datos empíricos. Respecto de la categoría a) los servicios de inteligencia se enfrentan con frecuencia a la falta de datos empíricos. Por tanto, se han diseñado métodos para usar datos cuantitativos generados por la opinión de expertos, especialmente juicios subjetivos sobre probabilidad, tales como inferencias bayesianas, modelaje dinámico y simulación. La capacitación en el uso de estos métodos se proporciona a través de la educación de posgrado en campos como matemáticas, ciencias de la información o investigación de operaciones. En cuanto a la categoría b) sus métodos se usan cuando hay datos empíricos cuantificables pero de diferente naturaleza. El modelaje económico es un ejemplo común de este método. El adiestramiento para su uso se obtiene a través de posgrados en estadística, economía, o ciencias duras.

**3. Análisis estructurado:** Se realiza mediante procedimientos estándar que potencian el trabajo en equipo y están diseñados para minimizar los errores lógicos y los sesgos culturales en que todo mundo puede incurrir. Ello se logra externando el pensamiento de los analistas para que pueda ser revisado, discutido y criticado paso a paso por otros, lo cual es útil para descubrir paradojas y prevenir sorpresas. Para la mayoría, la capacitación sobre estas técnicas se obtiene **únicamente** dentro del servicio de inteligencia. Son útiles en muchos otros campos profesionales y es posible que en el futuro cercano se incorporen a los planes de estudio de diversas licenciaturas<sup>17</sup>.

Además de método se requiere “oficio” para cumplir profesionalmente la misión del analista de inteligencia. Tomo como referencia lo que en la Grecia clásica se conoció como *metis*. Es la astucia eficiente aplicada a la resolución de problemas. Es, a un mismo tiempo, creación y adaptación al ambiente. *Metis* se nutre de la experiencia, se aplica a las realidades fugaces y ambiguas<sup>18</sup>. Claramente no hay tratados sobre ella, como si los hay de lógica. Se transmite mediante el método tradicional de maestro a aprendiz.

<sup>16</sup> Cfr. Freedman, Lawrence, *Strategy. A History*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 604. El estudio aludido es: Tetlock, Philip, *Expert Political Judgement*, New Jersey, Princeton University Press, 2006.

<sup>17</sup> Cfr. Heuer, Richards J. y Randolph H. Pherson, *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*, Thousand Oaks, CQ Press, 2015, p. 22 a 23.

<sup>18</sup> Cfr. Antaki, Ikram, *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, México, Ariel, 2000, p. 27.

Hay dos elementos más dentro de los insumos intelectuales: los estándares lógicos y la doctrina institucional. Omito elaborar sobre los estándares lógicos, ya que la literatura de nivel bachillerato y profesional es abundante. Baste decir que la “lógica es el estudio de los métodos y principios que se usan para distinguir el razonamiento bueno.”<sup>19</sup> Bueno en el sentido de construido correctamente, o sea válido formalmente. Es virtualmente imposible reducir con éxito la incertidumbre y elaborar más allá de la evidencia (información) si no se está seguro de la validez de los razonamientos que permiten formular un juicio sobre el futuro.

La doctrina juega también su parte en el proceso de comprensión e interpretación de la realidad. Una de las tantas acepciones de doctrina es cuerpo articulado de principios claros que norma la propia actuación en una materia. Algunos de esos principios capitales para la generación de inteligencia desde el Estado son:

- a) Respetar los Derechos Humanos. Esto es crítico al menos en dos momentos, cuando se ejercen atribuciones de recolección de inteligencia –art. 31 de la LSN– y cuando se sugieren líneas de acción. Es parte fundamental del *ethos* profesional del analista de inteligencia formular recomendaciones de la aplicación del poder nacional que sean legales y posibles. Si no cumplen con esas dos condiciones la sugerencia es ilegítima e inútil;
- b) Decir la verdad. En un ejercicio de honestidad intelectual, el analista de inteligencia debe exponer al usuario su pensamiento, todo lo que sabe, pero también señalar los límites de ese conocimiento, es decir, debe señalar lo que ignora aun a riesgo de desagradar al usuario;
- c) Ponderar riesgos con mesura. La identificación, valoración y sugerencia de manejo de riesgos específicos debe ser consecuencia de un ejercicio de prudencia profesional, ya que la promoción de la seguridad nacional debe considerar las consecuencias internas y externas de la acción del Estado;
- d) Actuar con patriotismo. En palabras de Herman “El amor a la patria ha sido una fuerte fuerza orientadora... El patriotismo hoy en día se mezcla con ideas más amplias como servicio público, e incluso promoción de la justicia internacional, de la paz y del orden”<sup>20</sup>, y
- e) Ceñirse a temas de seguridad nacional. Los analistas deben tener en la conciencia, siempre, que al generar inteligencia desde el Estado su objetivo único es hacer prevalecer los intereses nacionales.

Pero ¿qué es lo que busca el analista de inteligencia? O dicho en otro giro ¿con que insumos intelectuales se contrastan y evalúan las evidencia derivadas de insumos informativos? La respuesta es compleja y la que se

<sup>19</sup> Cfr. Copi, Irving M. y Carl Cohen: *Introducción a la Lógica*, 8º ed., México, Limusa, 2005, p. 17.

<sup>20</sup> Herman, *op. cit.*, pp. 327-328.

proporciona aquí podría tildarse de reduccionista: el analista básicamente busca y conforma paradigmas, modelos y patrones.

**PARADIGMAS.** Quizás el primer elemento en el arsenal del analista de inteligencia es el paradigma. Es decir, un conjunto de ideas ya probadas para interpretar la realidad, que está embebido en la comunidad analítica por la vía de un consentimiento tácito. Thomas Kuhn reconoce que la investigación científica –y por extensión la de inteligencia– sería imposible sin “al menos algún cuerpo implícito de creencias teóricas y metodológicas interrelacionadas que permita la selección, la evaluación y la crítica”<sup>21</sup>. Hay peligros implícitos en el uso inconsciente de paradigmas, tales como interpretarlos desde una estrecha perspectiva cultural, crearlos e imponerlos *ad hoc* a las circunstancias dadas o derivar de ellos, exclusivamente, inferencias que apoyen o desvirtúen líneas de acción concebidas previamente. Las técnicas de análisis estructurado hacen explícitos los paradigmas, de forma que pueda valorarse su pertinencia y su vigencia con cada nuevo problema analizado. Esta evaluación no admite atajos.

Como segundo punto, debe señalarse que un buen hábito analítico consiste en iniciar el trabajo de reflexión considerando al problema de inteligencia como un sistema complejo. Cualquier sistema comprende estructuras, funciones y procesos, por tanto, el analista debe aplicar esas categorías básicas para comprender el asunto bajo análisis. De forma esquemática la estructura se refiere a los componentes del sistema y a las relaciones entre dichos componentes; la función tiene que ver con los efectos o resultados producidos por el sistema; y el proceso apela a la secuencia de eventos o actividades que hacen posibles esos resultados<sup>22</sup>. Todo esfuerzo de generación de inteligencia tiene que ver, entonces, con la reducción de la incertidumbre respecto de ese sistema, o sea respecto de ese conflicto.

**MODELOS.** Dicho lo anterior, la creación de un modelo del problema es un paso necesario que debe dar el equipo analítico. Por ejemplo, un mapa meteorológico en el noticiero nocturno –enriquecido con temperaturas e iconos– es un modelo de la forma en que se espera que se comporte el clima. De forma análoga, en nuestro medio, todo modelo es una representación que describe, parcial o totalmente, la forma en que funciona un conflicto, la forma en que interactúan las voluntades y las decisiones. El analista de inteligencia crea y usa modelos conceptuales<sup>23</sup>, raramente construye un modelo físico. Concebir un modelo es un acto

<sup>21</sup> Cfr. Kuhn, Thomas, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, 3ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 16-17.

<sup>22</sup> Cfr. Clark, Robert M., *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*, Washington, D.C., CQ Press, 2004, p. 21.

<sup>23</sup> Metodológicamente se conocen como constructos mentales, y si bien son útiles para comprender el mundo, siempre son parciales al recoger sólo una parte de la realidad. Cfr. Freedman, *op. cit.*, p. 414.

de síntesis –de fusión– en tanto que la extracción de entendimiento o comprensión de él es resultado del análisis<sup>24</sup>. Todas las metodologías que agrupamos más arriba conducen a la creación de un modelo. Ello es particularmente cierto para el análisis estructurado en donde una matriz, un plano cartesiano, una tabla dinámica, una línea de tiempo, una red de vínculos, un mapa anotado, incluso un listado son los formatos básicos de un modelo. Usualmente un sistema complejo demanda la aplicación de más de una técnica analítica. Comprender una realidad compleja podría requerir dos o tres modelos. El producto central de ese esfuerzo en la definición de hipótesis, que luego se contrastaran con las evidencias. Es el procedimiento básico de falsación en la terminología de Popper.

*PATRONES.* Pero ¿qué clase de entendimiento o comprensión se extrae del modelo? Baste decir que el reconocimiento de patrones de actividad o comportamiento es crítico en el análisis de inteligencia. A partir de ello, puede intentarse determinar: a) si el patrón representa un punto de partida respecto de los que es conocido o esperado, y b) si los cambios en los patrones ya reconocidos son suficientemente significativos como para llamar la atención<sup>25</sup>. Hay que proceder con parsimonia y disciplina para evitar reconocimiento precipitado de un patrón donde no lo hay, pero también para tener una mente abierta para cambiarlo cuando así lo sugiera la evidencia. En 1958 John Kenneth Galbraith acuñó el término “sabiduría convencional” (*conventional wisdom*) para referirse a los sistemas de ideas que tienen capacidad de influenciar la opinión a pesar de su escasa base empírica. El análisis de inteligencia tiene el deber de alejarse de toda “sabiduría convencional”<sup>26</sup>. De hecho, debemos seguir la analogía de Wittgenstein que solía comparar el pensamiento con la natación. En efecto, nuestros cuerpos tienen una tendencia natural a flotar de modo que se necesita un esfuerzo físico para sumergirse hasta el fondo. De modo similar, pensar requiere un esfuerzo mental para alejarnos de lo superficial y sumergirnos en la profundidad de un problema<sup>27</sup>.

Cuando la inteligencia es incapaz de discernir el patrón de comportamiento de aliados, adversarios o enemigos, el resultado con frecuencia es una sorpresa. Significa que los analistas fueron incapaces de generar hipótesis relevantes o que cometieron un error en el procedimiento de verificación, o bien que el usuario optó por no usar el producto de inteligencia. La posibilidad de generar una sorpresa siempre es atractiva para la parte débil en un conflicto. Pero como propinar una sorpresa en una proposición

<sup>24</sup> Cfr. Clark, *op. cit.*, p. 32.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>26</sup> Cfr. Freedman, *op. cit.*, p. 420.

<sup>27</sup> Anécdota recuperada en Pitcher, George, *The Philosophy of Wittgenstein*, New York, Prentice Hall, 1964, p. 20.

riesgosa, que va más allá de las capacidades que se le atribuyen al adversario, la potencial víctima con frecuencia desecha o desestima los escenarios de sorpresa, incluso en el caso de que detecte una iniciativa en ese sentido. Esta asimetría en la percepción de lo que es prudente y lo que es insensato crea una paradoja que yace en el corazón de la teoría de la sorpresa: “mientras mayor sea el riesgo, menos posible parece, y deviene menos amenazante”<sup>28</sup>. Por el contrario, cuando se logra discernir un patrón su resultado es una capacidad anticipatoria: una ventaja. Un apartado posterior trata de la ventaja legítima.

La inteligencia –dentro de los negocios y desde los gobiernos– tiene varias finalidades prácticas, entre ellas: simplificar la realidad. ¿Hasta qué punto ello es benéfico para la toma de decisiones? ¿Cuándo es excesivo el reduccionismo? Las respuestas a estas preguntas siempre serán provisionales. Aplicar procedimientos analíticos de forma sistemática y tener buenos hábitos de análisis es la respuesta racional. Ello no libra del error de inteligencia pero reduce su incidencia y deja trazada una ruta metodológica que permite aprender de los errores. Ahora bien, la esencia del pensamiento crítico es prestar toda la atención posible –reflexionar– tanto en el proceso de nuestros pensamientos como en su resultado. Esta es la mejor garantía posible para que en cada situación competitiva, el equipo analítico reafirme si el paradigma, el modelo o el patrón utilizado siguen siendo vigentes y útil o no.

En fin, la interacción entre evidencias (insumos informativos) e hipótesis (insumos intelectuales) es fundamental en la fase del procesamiento en el ciclo de inteligencia. Este proceso se logra mediante razonamientos explícitos que toman la forma de inferencias, es decir “el paso de un conjunto de proposiciones (premisas) a otro (conclusiones)”<sup>29</sup>.

Si bien en inteligencia todas las formas de inferencia pueden ser útiles (compuesta, deductiva, disyuntiva, estadística, inductiva, por analogía, por concordancia, por igualdad, por diferencia, por homología, por muestreo, etc.) la inferencia por abducción merece ser destacada. Al respecto nos dice De Gortari: “La inferencia por abducción es la forma más común y simple del razonamiento plausible o argumentativo. En primer lugar, son inferencias por abducción aquellas inferencias inductivas, transductivas o deductivas en las cuales por lo menos una de las premisas es solamente un juicio probable, verosímil o plausible. En tal caso, la conclusión también

<sup>28</sup> Cfr. Wirtz, James J., “Theory of Surprise” en *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael I. Handel*, London, Routledge, 2003, pp. 105-106. La formulación de esta paradoja se le atribuye al propio Handel.

<sup>29</sup> Bunge, Mario, *La Investigación Científica*. Barcelona, Siglo XXI, 2000, p. 712.

será probable, verosímil o plausible<sup>30</sup>. Inteligencia no es ciencia, entre otras razones porque el analista debe producir conocimiento nuevo aún si tiene lagunas o si los insumos informativos son parcialmente ciertos. Para cuando se logre la confirmación absoluta, la oportunidad de apoyar la decisión habrá pasado o el contexto podría haber cambiado sustancialmente. Es decir, la posibilidad de generar y aprovechar una ventaja se habrá perdido.

El analista de inteligencia debe ser experto en construir argumentos en forma de juicios. El juicio es la expresión de la capacidad fundamental de distinguir y evaluar circunstancias y derivar de ellas una apreciación equilibrada así como conclusiones robustas. El juicio, en el ámbito de la generación de inteligencia, es el vehículo del conocimiento nuevo.

Dependiendo de la profundidad de la reflexión que sustenta el juicio, éste puede: 1) describir la realidad y evaluarla, es decir detallar el contexto del tomador de decisiones; 2) puede interpretarla desde la posición del usuario, de forma que el producto de inteligencia destaque una ventaja aprovechable o sugiera medios para generarla, y 3) prospectar las consecuencias de hacerlo, en términos de la reacción (intereses vs. voluntad) de los jugadores que actúan en el entorno nacional o internacional, incluido el propio usuario.

Ahora bien, a nivel conceptual puede distinguirse una correlación funcional entre el juicio producto de la reflexión de los analistas de inteligencia y el concepto estratégico que sustenta una ventaja, de tal manera que el juicio se origina en el concepto y, a su vez, el concepto estratégico se forma en una sucesión de juicios. Expresado en otro giro, la ventaja se determina en el juicio, y el juicio es determinado por la ventaja.

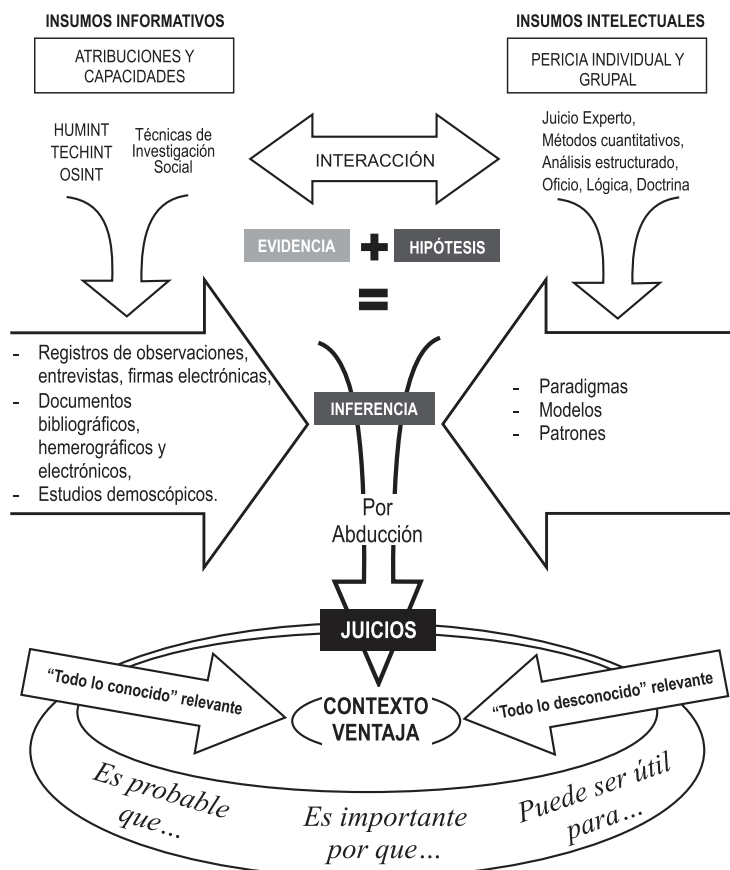
Sea que describa un contexto o que sugiera un ventaja, es deseable que el producto de inteligencia exprese también “todo lo desconocido” que sea relevante. De esta forma el tomador de decisiones tendrá una idea de las lagunas que aún persisten tras la formulación del juicio. Por su parte, cuando el equipo analítico expresa “todo lo conocido” relevante debe ponderar sintéticamente cuan probable es que suceda un hecho o que se tome una decisión ajena, por qué es importante ese hecho o esa decisión para el usuario de la inteligencia y cómo puede ser útil para hacer avanzar sus intereses.

Para ilustrar la formulación de juicios dentro de la fase de procesamiento del Ciclo de Inteligencia proponemos el siguiente esquema:

---

<sup>30</sup> De Gortari, Elí, *Lógica General*, México, Grijalbo, 1992, p. 255 y 256.

**Figura I<sup>31</sup>**  
**Inferencias y juicios en la fase de procesamiento**



### Entorno competitivo

El imprescindible Sherman Kent califica la tarea del analista de inteligencia como bien definida y simple (*sic*). La describe como: “1) el agotador examen de la situación para la que es requerida una política, y 2) la exploración objetiva e imparcial de todas las soluciones que el problema ofrece”<sup>32</sup>. A partir de esos dos elementos proponemos la siguiente analogía: a) la “situación” de la que habla Kent es el entorno competitivo, y b) la “solución” es la ventaja legítima en nuestra definición de inteligencia.

De hecho, el proceso del pensamiento es estratégico siempre que sugiera la forma en que el usuario puede aplicar sus recursos disponibles (poder)

<sup>31</sup> Esquema sustancialmente modificado por el autor a partir del incluido en Defense Intelligence Agency, *Strategic Plan 2007-2012*, [sin pie de imprenta], p. 14, consultado el 15 de enero del 2015, disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=474568>.

<sup>32</sup> Cfr. Kent, Sherman, *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*, Buenos, Aires, Pleamar, 1967; p. 218.

para influenciar la situación actual con objeto de alcanzar sus objetivos o al menos hacerlos avanzar<sup>33</sup>. La inteligencia estratégica, que tiene una vocación enciclopédica, ayuda en ese proceso de auto-conciencia situacional. Ello es necesario pero no suficiente. Debe considerarse también que ningún actor es completamente racional, que el azar actúa generando obstáculos a la actuación o creando oportunidades fugaces que sólo pueden aprovechar aquellos que las reconocen. En efecto, "...la inteligencia es más modesta de lo que generalmente se cree. Es un prerrequisito para una estrategia o política pública, pero nunca puede ser un sustituto de la estrategia o la política pública, para la sabiduría política o para el poder militar"<sup>34</sup>.

### Ventaja legítima

Thomas Hobbes afirmaba que la defensa del interés nacional es un deber moral<sup>35</sup>. Este es uno de los lineamientos de ética profesional básicos para el analista de inteligencia para la seguridad nacional y debe ser asumido como regla práctica en los equipos de trabajo que forme. Esta afirmación, empero, debe ser adecuada a cada situación concreta mediante un ejercicio prudencial, particularmente por lo que hace a la sugerencia de líneas de acción como ya se había adelantado.

La prudencia es cardinal en el análisis de inteligencia. En tanto que "razón práctica" es capaz de unir en el orden de la praxis la norma general (en este caso defender un interés nacional) y la acción eficiente para aplicar, aquí y ahora, los medios del poder nacional al alcance del Estado<sup>36</sup>. Cada línea de acción sugerida debe ser elaborada como una "verdad práctica y operable" referente a la dirección de los actos del Estado "en orden al bien común de la república" es decir, para la promoción de la seguridad nacional<sup>37</sup>. Hacerlo en equipo, promueve que todas esas aristas sean tomadas en cuenta.

La prudencia es, por lo tanto, una postura **ética fundamental** de las instituciones en un Estado de Derecho. Para acreditar la buena fe y la aplicación de estándares profesionales por parte del equipo de analistas que trabajan un problema de inteligencia, existen diversos criterios prácticos. Aquí se citan sólo los básicos, y consisten en verificar que cada línea de acción sugerida:

<sup>33</sup> Arthur F. Lykke, Jr., "Toward an Understanding on Military Strategy", *Military Strategy: Theory and Application*, Pennsylvania, Strategic Studies Institute, 1989, p. 3 a 8.

<sup>34</sup> Laqueur, Walter, *The Uses and Limits of Intelligence*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1995, p. 338.

<sup>35</sup> Cfr. Erskine, Toni, "As Rays of light to de Human Soul?, Moral Agents and Intelligence Gathering", *Intelligence and National Security*, Vol. 19, Number 2, Summer 2004, p. 364.

<sup>36</sup> Cfr. Forscher, Maximilian, "Prudence", *Dictionaire de Morale*, Fribourg, Éditions Universitaires, 1983, p. 160 y 161.

<sup>37</sup> Cfr. Palacio, Leopoldo Eulogio: *La Prudencia Política*,...



- a) Esté alineada a los objetivos nacionales (están declarados en la Constitución federal así como en los planes y programas de seguridad nacional); de lo contrario sería inútil;
- b) Implique el ejercicio de atribuciones que la ley reconoce al usuario o a las instancias gubernamentales a las que correspondería operar la línea de acción, en caso de que se adopten; de lo contrario sería inoperante o tendría repercusiones legales que entorpecerían o anularían la consecución del efecto o fin buscado;
- c) Responda a una política pública ya establecida en los documentos programáticos vigentes (por ejemplo a un plan de desarrollo) toda vez que la sugerencia debe apoyar a la consecución de algún objetivo ahí declarado. Una contradicción profunda entre ambos extremos es un indicador para replantear la línea de acción. Pero si pese a la nueva ponderación, la línea de acción sigue resultando necesaria, el usuario debe saber que existe tensión con la política pública;
- d) Equilibre de forma proporcional, por una parte la naturaleza y magnitud del riesgo y por la otra los medios del poder nacional (expresados en atribuciones) que se sugiere usar. El examen detallado de protocolos o manuales de uso de la fuerza y del marco legal general de los Derechos Humanos, son requisitos imprescindibles, y
- e) Considere la integridad de las instituciones nacionales a efecto de cumplir con los estándares legales y democráticos; de lo contrario podría causarse una merma en la percepción pública de dichas instituciones y del Estado.

## 5. Conclusiones

El presente ensayo motiva las siguientes reflexiones finales:

- El género próximo de la inteligencia es el conocimiento, no la información. Su diferencia específica consiste en generar una ventaja al tomador de decisiones que actúa en un entorno competitivo;
- Para producir inteligencia son necesarios insumos informativos e insumos intelectuales. Estos últimos son los mismos con que se hace ciencia (conocimiento objetivo), pero en circunstancias y con fines distintos. La inteligencia generada desde el Estado debe responder a la aplicación sistemática de metodologías analíticas;
- La labor fundamental de los equipos de análisis de inteligencia para la seguridad nacional consiste en problematizar la realidad distinguiendo paradigmas, modelos y patrones de organización y comportamiento humano, así como evaluar su potencial para afectar o impedir la realización de un interés nacional;
- El análisis de inteligencia permite establecer juicios objetivos –contrastando hipótesis contra evidencia– y a partir de ellos

discernir las vías para generar y aprovechar una ventaja en cada situación particular. Esos hallazgos se transmiten al tomador de decisiones en forma de argumentos, donde se deje en claro al usuario todo lo que se sabe y todo lo que se ignora, siempre que sea relevante a la decisión, y

- En un Estado democrático el análisis de inteligencia, como práctica profesional, está sujeto a estándares éticos particularmente cuando se individualizan sugerencias de líneas de acción.

## Bibliografía

- Antaki, Ikram, *El Manual del Ciudadano Contemporáneo*, México, Ariel, 2000, p. 27.
- Arthur F. Lykke, Jr., "Toward an Understanding on Military Strategy", *Military Strategy: Theory and Application*, Pennsylvania, Strategic Studies Institute, 1989, pp. 3-8.
- Bunge, Mario, *La Investigación Científica*. Barcelona, Siglo XXI, 2000, p. 712.
- Clark, Robert M., *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*, Washington, D.C., CQ Press, 2004, p. 21.
- Copi, Irving M. y Carl Cohen: *Introducción a la Lógica*, 8º ed., México, Limusa, 2005, p. 17.
- De Gortari, Elí, *Lógica General*, México, Grijalbo, 1992, pp. 255-256.
- Erskine, Toni, "As Rays of light to de Human Soul?, Moral Agents and Intelligence Gathering", *Intelligence and National Security*, Vol. 19, Number 2, Summer 2004, p. 364.
- Forschner, Maximilian, "Prudence", *Dictionaire de Morale*, Fribourg, Éditions Universitaires, 1983, pp. 160-161.
- Freedman, Lawrence, *Strategy. A History*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 604.
- Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 118.
- Heuer, Richards J. y Randolph H. Pherson, *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*, Thousand Oaks, CQ Press, 2015, pp. 22-23.
- Hibbs Pherson, Katherine y Randolph H. Pherson: *Critical Thinking for Strategic Intelligence*, Washington, D.C., CQ Press, 2013, p. xxii.
- Horn, Eva, *Knowing The Enemy: The epistemology of Secret Intelligence*, trad. del alemán al inglés por Sara Ogger, consultado el 11 de mayo del 2013 disponible en <http://www.fas.org/irp/doddir/army/tacimpl.htm>.
- Kean, Geoff, "Sir Winston Leonard Spencer-Churchill", consultado el 23 de marzo del 2015, disponible en: <http://maghullandlydiateu3a.co.uk/2015/03/01/sir-winston-leonard-spencer-churchill/>

- Kaplan, Robert D., *El Retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*, trad. del inglés por Jordi Vidal; 2ª. ed., Barcelona, Ediciones B, 2002, p. 191.
- Kent, Sherman, *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*, Buenos Aires, Pleamar, 1967; p. 218.
- Kuhn, Thomas, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, 3ª. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 16-17.
- Laqueur, Walter, *The Uses and Limits of Intelligence*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1995, p. 338.
- Lowenthal, Mark M., *Intelligence. From Secrets to Policy*, Washington, D.C., CQ Press, 2000, pp. 1-2. También la define como el producto del ciclo de inteligencia. *Ibid.*, p. 8.
- Pitcher, George, *The Philosophy of Wittgenstein*, New York, Prentice Hall, 1964, p. 20.
- Platt, Washington, *Producción de Inteligencia Estratégica. Principios Básicos*, trad. del inglés por Jorge Roberto Soneyra, 1ª. ed. en español, Argentina, Struhart & Cia., 1983; p. 24-25.
- Rathmell, Andrew, "Toward Postmodern Intelligence", *Intelligence and National Security*, Vol. 3, Otoño 2002, p. 88.
- Shulsky, Abram N. y Gary J. Schmitt, *Silent Warfare. Understanding the World of Intelligence*, Washington, D.C., Brassey, 1993, p. 189.
- Vignettes, Mario, "El Ciclo de Inteligencia: Naturaleza y Alternativas", *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, No. 8. (junio-noviembre, 2010), pp. 113-136.
- Wirtz, James J., "Theory of Surprise" en *Paradoxes of Strategic Intelligence: Essays in Honor of Michael I. Handel*, London, Routledge, 2003, pp. 105-106. La formulación de esta paradoja se le atribuye al propio Handel.
- Yarger, Harry R., *Strategy and the National Security Professional. Strategic Thinking and Strategy Formulation in the 21st Century*, Westport, Praeger, 2008, *passim*.

## Documentos oficiales

- Defense Intelligence Agency, *Strategic Plan 2007-2012*, [sin pie de imprenta], p. 14, consultado el 15 de enero del 2015, disponible en: <https://www.hsdl.org/?view&did=474568>.
- Ley de Seguridad Nacional (DOF 31 de enero del 2005).
- Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018 (DOF 20 de mayo del 2013).
- Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 (DOF miércoles 30 de abril del 2014).
- Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional (DOF 29 de noviembre del 2006).



# Revista de Administración Pública

# INNP

## Los fines de la Seguridad Nacional frente al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información

*“La ley regula mis actos, pero son los principios y  
valores los que rigen mi existencia.  
La forma es importante,  
pero el fondo es fundamental.”*

**Pedro Wilfrido Casillas Zamora\***

### Introducción

El propósito del presente estudio es determinar la interrelación que debe observarse entre el ejercicio del derecho de acceso a la información y el poder-deber de clasificar determinada información como reservada por razones de Seguridad Nacional, a fin de asegurar el mantenimiento del Estado Constitucional de Derecho.

Su desarrollo tiene como ejes el análisis del contenido y alcance del Estado Constitucional de Derecho, la Seguridad Nacional, la información e inteligencia para la Seguridad Nacional, el ejercicio de los derechos humanos y sus límites, el principio de máxima publicidad y la relatividad del derecho de acceso a la información, a la luz de las disposiciones jurídicas que regulan tanto el derecho de acceso a la información como los

---

\* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho, UNAM). Especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Diplomado en Derecho Tributario por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Diplomado en Derecho Empresarial y Corporativo por el Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico. Ha ocupado diversos cargos, entre otros, Secretario de Asuntos Jurídicos y Director del Bufete Jurídico Gratuito de la Facultad de Derecho, UNAM; Abogado Asesor de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM; Subdirector de Consejo Gubernamental, Procedimientos Penales y Enlace Jurídico de la Dirección de Servicios Legales de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, así como profesor de las asignaturas de Derecho Administrativo y Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho, UNAM.

finde de la Seguridad Nacional<sup>1</sup>, a fin de sustentar la tesis: la preservación de la Seguridad Nacional constituye un derecho humano, de carácter colectivo, cuyo objetivo esencial es la búsqueda constante y permanente del equilibrio racional entre el interés privado y el interés público, para la consecución del beneficio social, por lo que en el caso concreto, debe asegurarse la sana coexistencia entre el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información y la necesidad práctica de subsistencia del Estado mexicano.

## DESARROLLO

### I. Estado Constitucional de Derecho

Coincidimos con el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al expresar, que si bien es cierto que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* es, en sentido amplio, un conjunto de normas, también lo es, que por su propia definición, como documento político, contiene las bases de un Estado Constitucional de Derecho, ya que comprende, esencialmente, la forma de gobierno y su organización, el reconocimiento de los derechos fundamentales<sup>2</sup> y los medios de control constitucional, así como los principios y valores fundamentales del Estado mexicano.<sup>3</sup>

Ello implica, que todas las autoridades del Estado mexicano deban, en primer término, en el ámbito de su competencia, respetar, promover, proteger y garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos que

<sup>1</sup> Nota aclaratoria: en el presente estudio se revisan las disposiciones constitucionales, convencionales, legales y administrativas que regulan los supuestos jurídicos de limitación al ejercicio del derecho de acceso a la información por razones de Seguridad Nacional, a partir de la reforma al artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada el 07 de febrero del 2014 en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF). Asimismo, cabe puntualizar, que si bien es cierto que el 04 de mayo del 2015 se publicó en el DOF la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuya vigencia inició al día siguiente de su publicación, también lo es, que de acuerdo con su artículo Quinto Transitorio, se estableció un plazo de hasta un año para que el Congreso de la Unión armonice la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*; en tal virtud, en la época de elaboración del presente trabajo sólo nos abocamos al análisis de las disposiciones jurídicas sobre información reservada que regula esta ley –régimen general– confrontándolas con sus similares de la Ley de Seguridad Nacional –régimen especial–.

<sup>2</sup> Luigi Ferrajoli propuso una definición material de los derechos fundamentales, considerando estos como "... aquellas expectativas de prestaciones o de no lesiones que se atribuyen, de forma universal e indisponible, a todos en cuanto personas, ciudadanos y/o capaces de obrar." Ver: Ferrajoli, Luigi, "Los fundamentos de los derechos fundamentales", Madrid, Trotta, 2001, pp. 9-17, 287-381.

<sup>3</sup> ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO PUEDE CONSIDERARSE COMO LEY NI CONFERIRSELE UN ÁMBITO FEDERAL O LOCAL Y, MENOS AÚN, CLASIFICARSE EN UNA MATERIA EN CONCRETO, PARA LA PROCEDENCIA DE DICHA VÍA. Tesis: P. VI/2009, Novena Época, Registro 167595, Pleno, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, Materia Constitucional, p. 1100.

reconoce nuestra Ley Fundamental, así como los tratados internacionales de los que México sea parte y, en segundo lugar, que deban defender y promover los intereses públicos fundamentales<sup>4</sup>, esto es, los derechos inalienables, imprescriptibles e inembargables de auto-conservación (integridad/existencia), auto-determinación (estabilidad/coexistencia) y auto-realización (permanencia/subsistencia) de la nación, sin los cuales no podría considerarse a México como un verdadero Estado soberano<sup>5</sup>, donde la voluntad popular sea la que prive y determine su destino.

Así, la intersección entre la potestad estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales, en su connotación de interdependientes e indivisibles, fija la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma, constitucionalmente protegida, que es el universal para sujetos de la misma clase y con expectativas de progresividad en lo concerniente a prestaciones.

En este sentido, es de llamar la atención la coincidencia que se da entre los conceptos de *seguridad humana*<sup>6</sup>—surgido en el ámbito internacional— y el de *mínimo vital*<sup>7</sup> formulado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sobre este último, la Corte estableció que el derecho al mínimo vital debe coincidir con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria o de necesidades insatisfechas que limiten sus libertades, de tal manera que este derecho abarca todas las medidas

<sup>4</sup> Intereses Nacionales Esenciales y Objetivos Nacionales Permanentes.

<sup>5</sup> *Carta de las Naciones Unidas*.

Artículo 2.

Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.

2. ...

7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

<sup>6</sup> El concepto de seguridad humana no es nuevo, sus orígenes se pueden encontrar después de la Segunda Guerra Mundial, particularmente con la creación de la Organización de las Naciones Unidas. En la Conferencia de San Francisco de 1945 el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Edward Reilly Stettinius, pronunció la siguiente frase célebre: "La batalla por la paz ha de librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en el cual la victoria significa vivir libres de miedo. El segundo es el frente económico y social, en el cual la victoria significa vivir libres de miseria. Solo la victoria en ambos frentes puede garantizar al mundo una paz perdurable...". Ver: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, PNUD, "Inventario de iniciativa relacionadas con seguridad humana en América Latina", San José, C.R.: IIDH, 2011, p. 13.

<sup>7</sup> DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONCEPTO, ALCANCES E INTERPRETACIÓN POR EL JUZGADOR. Tesis: I.4o.A.12 K (10a.), Décima Época, Registro 2002743, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, p. 1345.

positivas y negativas, de protección y empoderamiento, necesarias para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano, por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna.

De esta manera, podemos afirmar que el Estado Constitucional de Derecho es aquel, en dónde la institucionalización del poder público, bajo un régimen democrático, tiene como propósito fundamental el beneficio social, político, económico y cultural del país y sus habitantes, por lo que su ejercicio debe atender, invariablemente, a los principios y valores del mandato constitucional, a fin de promover, respetar, proteger y garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales, así como la subsistencia práctica del Estado, pues es éste el medio idóneo para alcanzar dicho fin.

Ahora bien, los alcances del control jurídico sobre el poder público han variado en el curso de la historia, ampliándose cada vez más según las finalidades y justificaciones que se han dado a la existencia estatal y a su orden jurídico. De ser un simple instrumento del poder, el derecho pasó a ser una garantía contra el abuso de su ejercicio, con diversos grados de sujeción para la actividad estatal. Así hemos ido del Estado despótico al llamado Estado de Derecho, y de éste al actual Estado Constitucional de Derecho, como ideal de la organización política de la sociedad.

Al respecto, Rubén Sánchez Gil, ha señalado que "... mientras el Estado constitucional, al igual que el Estado de Derecho, sostiene el deber del poder público de someterse a la ley y a la Constitución, estos se diferencian en que, mientras para éste —en su concepción clásica y formalista— sería irrelevante el contenido de la ley, el otro no admite que el orden jurídico tenga un contenido cualquiera, sino uno fundado precisamente en la dignidad humana, en el pluralismo y en un ejercicio racional del poder, en el cual la soberanía popular sigue fundando la vida estatal, pero sin que se entienda como competencia para la arbitrariedad ni como magnitud mística por encima de los ciudadanos, sino como fórmula que caracteriza la unión renovada constantemente en la voluntad y en la responsabilidad pública."<sup>8</sup>

En estas condiciones, el Estado Constitucional de Derecho no sólo postula el inexorable cumplimiento del derecho sino también que éste sea claro, creado de buena fe, materialmente correcto y justo; lo cual exige, por supuesto, un importante esfuerzo argumentativo de agentes políticos y operadores jurídicos para justificar sus posiciones y resoluciones, de modo que parezcan —y efectivamente sean— tomadas racionalmente y no provengan de un mero capricho o voluntarismo, es decir, arbitrariamente.

<sup>8</sup> Sánchez Gil, Rubén, "El principio de proporcionalidad", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 16-18. Fuente: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2422/7.pdf>



Asimismo, agrega Rubén Sánchez, que: “Un verdadero Estado Constitucional de Derecho no sólo se afina sobre el estricto respeto al derecho –principio de legalidad–, sino por un contenido del orden jurídico –en sus vertientes legislativa, administrativa y jurisdiccional– conforme a la razón y orientado por el valor de la justicia. En esta búsqueda de racionalidad del derecho se implican las prohibiciones de arbitrariedad y de exceso en el ejercicio del poder público, íntimamente relacionadas con el principio de proporcionalidad”<sup>9</sup>, así como del abuso del derecho por parte de los gobernados, pues ello nos llevaría a un estado de anarquía.

De esta forma, el grado de incondicionalidad de un derecho fundamental va a depender del interés público y general, cuando estas limitantes se puedan desprender de lo dispuesto en la Ley Fundamental, así como de los derechos humanos de los gobernados que pudieran estar en colisión frontal, en determinado momento, con aquéllos, dado que también vinculan a todo poder público, lo cual produce que la medida y alcance del derecho fundamental específico sea el resultado de su balance con todos esos aspectos, que será reflejo de la cultura e idiosincrasia de la comunidad en el país.<sup>10</sup>

Sobre el particular, nuestro Máximo Tribunal ha determinado que, si el Constituyente equilibró, en la medida de lo posible, los intereses particulares con el interés público y los derechos de terceros, interrelacionados en la Norma Suprema, todas las autoridades del Estado mexicano, de conformidad con el artículo 1º de la Carta Magna, están obligadas, en el ejercicio de sus atribuciones, a realizar una ponderación de los valores que están en juego en cada caso concreto y establecer una relación proporcional entre ellos, con el fin de que tengan eficacia todos, aun cuando alguno deba ceder en cierto grado en función de otro, pues la coexistencia de valores y principios que conforman la Norma Suprema exige que cada uno se asuma con carácter no absoluto, compatible con aquellos otros que también fueron considerados por el Constituyente, lo cual es conforme con el principio de unidad de nuestro Ordenamiento Supremo y con la base pluralista que lo sustenta.<sup>11</sup>

Por ello, consideramos, al igual que Rubén Sánchez, que “... no es posible ni justificable, pues, que un bien o derecho exija la lesión de otro bien o derecho, sino que debe conjugarse su finalidad con la perspectiva aportada

<sup>9</sup> *Op. cit.*, Sánchez Gil, Rubén, pp. 19-20.

<sup>10</sup> Silva García, Fernando, “La crisis del estatuto teórico de los derechos fundamentales”, p. 4. Fuente: [https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/6/Becarios\\_006.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/6/Becarios_006.pdf)

<sup>11</sup> DERECHOS CONSTITUCIONALES. LA VINCULACIÓN DE SUS LÍMITES EN EL ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA SECUNDARIA. Tesis: I.1o.A.100 A, Novena Época, Registro 182852, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, noviembre de 2003, Materias Administrativa y Común, p. 955.

por una visión coexistencial<sup>12</sup>, en un ambiente de justicia social, en donde se concilien los valores democráticos de libertad, igualdad, fraternidad y solidaridad, que propugnan por la prevalencia del bien común sobre el interés particular. Los principios constitucionales tanto de índole privado como públicos sencillamente no son enemigos naturales, se deben complementar para el logro del interés general.

Todos los mexicanos tenemos el derecho de exigir a nuestras instituciones de gobierno que realicen lo necesario para que se materialicen de manera armonizada los valores, principios y reglas que constituyen los objetivos permanentes de nuestro proyecto de nación contenidos en la Carta Magna, lo cual sólo puede realizarse mediante un compromiso conjunto entre la sociedad política y la sociedad civil, en el que se sumen todos los esfuerzos, a partir de un objetivo común: el beneficio social.

Para lograr lo anterior, y a fin de dotar a las acciones de todas las autoridades e instituciones públicas del Estado mexicano de racionalidad y legitimidad, éstas deben regir su actuación a partir de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Ello implica que deban ejercer sus atribuciones en los términos que les fueron conferidas –autorizadas–, ya sea que se trate de una facultad, una orden o un permiso, siempre con miras al cumplimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes.

En razón de ello, es correcto afirmar que el poder público debe ser ejercido dentro de un marco estricto de principios –Constitución– y normas –leyes– que derivan del orden jurídico vigente, por lo cual, no existe funcionario o actividad pública que actúe con plena libertad en el ejercicio de sus funciones, sino que deben apegarse a las reglas expresadas en sus respectivas normativas.

En estas circunstancias, toda vez que la Administración Pública lleva a cabo diversas actividades que, a su vez, se modifican con el tiempo, sus límites no siempre se encuentran precisamente definidos por las leyes y, por esa razón, el ordenamiento jurídico brinda dos tipos de potestades a la administración:

1. **Potestad reglada** (norma taxativa): aquella cuyas normas se encuentran debidamente indicadas por el ordenamiento público –leyes y reglamentos–, en donde se determine qué autoridad debe proceder en cada caso –competencia: facultad, orden o permiso–, respondiendo a las interrogantes **qué** –objeto y alcance–, **quién** –sujetos vinculados– y **para qué** –fines–, y **cómo** –medios y pro-

<sup>12</sup> *Op. cit.*, Sánchez Gil, Rubén, p. 23. Cfr. Castillo Córdova, Luis Fernando “¿Existen los llamados conflictos entre derechos fundamentales?”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, UNAM, n° 12, enero-junio 2005, p. 128.

cedimientos—, sin dejar lugar a ningún tipo de subjetividad por parte de la misma.

2. **Potestad discrecional** (norma dispositiva): brinda un cierto margen de libertad para que la autoridad, habiendo valorado una situación, decida cómo ejercer sus potestades en un caso concreto. Sobra decir que dicha libertad no excede los límites de la ley, sino que responde a los principios que ésta haya establecido y debe siempre usarse para actuar en favor de la misma, es decir, invariablemente debe atender a los fines que justifican la acción estatal.

Cabe mencionar, que si bien a simple vista ambos tipos de potestades parecen opuestas, no lo son; la potestad discrecional debe responder a determinados elementos fundamentales, que son: su propia existencia; su ejercicio en un marco bien definido; la competencia de un determinado órgano, y sus objetivos, que siempre deben girar en torno a la consecución de finalidades públicas.

Adicionalmente, no debe confundirse el concepto de discrecionalidad con el de arbitrariedad, dado que se trata de dos categorías opuestas. La primera representa un cierto grado de libertad dentro de una serie de posibilidades establecidas por la ley, y haciendo uso de un criterio responsable e informado. De forma opuesta, los actos arbitrarios se asocian a caprichos propios del abuso de poder, que van en contra de los principios constitucionales que hemos referido con antelación.

## II. Concepto jurídico de Seguridad Nacional y sus fines

La definición de Seguridad Nacional prevista en el artículo 3 de la Ley de la materia, reconoce al Estado mexicano en su conjunto, toda vez que los bienes jurídicos que tutela dicha función pública incluyen tanto a sus elementos de existencia como de legitimidad (población, territorio, gobierno, soberanía —*independencia* y *supremacía*—, orden constitucional, y democracia —para el desarrollo del país y sus habitantes—)<sup>13</sup>, es decir, se trata de la estructura que sustenta a la comunidad política para realizar finalidades colectivas centradas en el bienestar de la persona humana y de la sociedad en su conjunto, a partir del sometimiento de la acción del Estado al derecho, dirigida a la defensa y promoción de los derechos de auto-conservación, auto-determinación y auto-realización de la nación.

Es así, que en materia de Seguridad Nacional, los intereses y objetivos nacionales son para el Estado mexicano lo que los derechos humanos para su población. Los dos conceptos se complementan, ambos son fundamentales para la existencia de aquél, y se conjugan para constituir

<sup>13</sup> Intereses Nacionales Esenciales y Objetivos Nacionales Permanentes.

un círculo virtuoso dinámico, cuyo propósito, constante y permanente, es la búsqueda del equilibrio racional entre el interés privado y el público, para el logro del interés general, mediante la implementación de estrategias de protección y empoderamiento, que permitan el logro del desarrollo y el progreso libre e igualitario del país y sus habitantes.

En este orden de ideas, la concepción de la Seguridad Nacional que estableció el Poder Legislativo Federal en la Ley de Seguridad Nacional, en ejercicio de la facultad (poder de policía) que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-M constitucional, está dirigida al logro de propósitos relevantes enraizados en tres horizontes temporales y dinámicos, a partir de una acción fundamental, “preservar”:

1. La cualidad de íntegro –*existencia*– del Estado mexicano en el sentido de conservar intocados los elementos de existencia –Intereses Nacionales Esenciales– que le dan a la organización político-social la característica de Estado soberano.
2. El **equilibrio** –*coexistencia*– del Estado mexicano que permite su consolidación como organización político-social de corte republicano y democrático, cobrando especial relevancia las nociones de unidad nacional, cohesión social, y gobernabilidad democrática, en el marco del Estado Constitucional de Derecho.
3. La **permanencia** –*subsistencia*– del Estado mexicano, que parte de la premisa de que al Estado no se le funda para que sucumba, sino para que permanezca como un bien público necesario para la nación, es decir, como el medio idóneo para alcanzar sus aspiraciones.

Lo anterior permite a las estructuras del Gobierno Federal alinearse al dinamismo propio de las amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional, de manera tal que en cada momento en el que aquél debe ver por la preservación de los elementos constitutivos del Estado, sin los cuáles éste pierde su capacidad de servir a su población, es ineludible atender estas tres prioridades.

Este enfoque da solidez y consistencia al cumplimiento de la facultad y obligación exclusiva de preservar la Seguridad Nacional que le confiere el artículo 89, fracción VI de la Constitución Federal al Presidente de la República, en términos de resultados, y proyectar al Estado mexicano hacia el futuro, autorizándolo, incluso, para disponer de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y la defensa exterior, en caso de ser necesario, de donde se desprende que la Seguridad Nacional, en el nivel estratégico –decisión política fundamental–, impacta las acciones ejecutivas de las funciones públicas de defensa exterior, seguridad interior, seguridad pública, protección civil, entre otras.

En esta lógica, el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, establece las razones, motivos o fines que le son propios, que se traducen en acciones de protección, defensa, fortalecimiento, mantenimiento y preservación de los intereses públicos fundamentales, que deben atender a la decisión política fundamental que al efecto tome el Presidente de la República en el seno del Consejo de Seguridad Nacional, previa deliberación a partir de la información e inteligencia estratégica que aporten los representantes de las instancias de Seguridad Nacional y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, respectivamente, en cumplimiento de sus atribuciones.

### *III. Información e inteligencia para la preservación de la Seguridad Nacional*

De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, es a través de la información e inteligencia que se propone la instrumentación de medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que puedan poner en peligro el mantenimiento de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. Por ello, resulta necesario que los productos de inteligencia estén protegidos de miradas indiscretas, con el objeto de que las decisiones gubernativas y las acciones administrativas, que se tomen e implementen, logren un alto grado de efectividad, asegurándole al Estado una posición competitiva<sup>14</sup> respecto de los sujetos o fenómenos que deba enfrentar para prevenir y evitar un peligro (amenazas) a su existencia o un daño o perjuicio (riesgos y vulnerabilidades) al desarrollo nacional.

Para asegurar dicha competitividad, los servidores públicos que laboran en las instancias de Seguridad Nacional, previo a su ingreso, acuerdan la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función, incluso, después de su separación del servicio, toda vez que su divulgación no autorizada, por sí misma constituye un riesgo a la Seguridad Nacional, pues no se tiene certeza del uso que le pueda dar cualquier persona que tenga conocimiento de ella, aunado a que al ser revelada, se vulneran las capacidades del Estado mexicano de prevención, disuasión, contención o desactivación, oportuna y efectiva, de amenazas o riesgos a la Seguridad Nacional, que de consumarse podrían causar un daño irreparable a los derechos inmanentes de auto-conservación, auto-determinación y auto-realización de la nación.

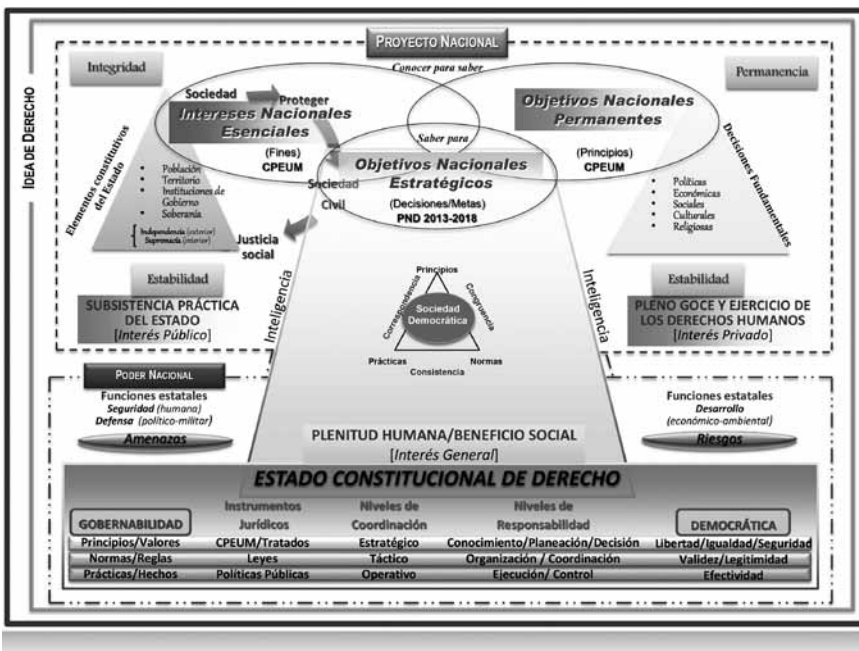
En síntesis, la preservación de la Seguridad Nacional constituye una función política de carácter superior del Estado mexicano, a cargo del Presidente

---

<sup>14</sup> La inteligencia para la Seguridad Nacional es la producción integral de conocimiento, oportuno, útil, veraz, pertinente, sistematizado y jerarquizado que tiene como propósito fundamental suministrar un marco de referencia y reflexión evaluativo y prospectivo para la toma de decisiones para la atención de amenazas y riesgos. Ver: los artículos 4, fracción III, 7 y 9, fracción II del Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional.

de la República, que se caracteriza por ser estratégica, multidimensional<sup>15</sup>, y dinámica<sup>16</sup>, que se materializa a través de actos de gobierno de conducción, orientación y regulación global, sustentados en conocimiento elevado al grado de certeza<sup>17</sup>, en el marco de la política interior y exterior, cuyos fines tienden a proteger, defender, mantener, fortalecer y promover los intereses públicos fundamentales<sup>18</sup>, encaminando la evolución de estos hacia etapas superiores de desarrollo político, económico y social, con miras de lograr el Proyecto Nacional.

**Figura I**  
**Modelo de Seguridad Nacional**



Fuente: Creación del autor.

#### IV. El ejercicio de los derechos humanos y sus límites

El derecho internacional público no establece la manera en la que los Estados deben incorporar sus disposiciones a nivel interno. Una vez que

<sup>15</sup> Es multidimensional ya que atiende de manera integral los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, mediante la coordinación de acciones de las funciones de seguridad, defensa y desarrollo, en sus vertientes: humana, político-militar, y económico-ambiental, respectivamente.

<sup>16</sup> Ver: Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014.

<sup>17</sup> Inteligencia.

<sup>18</sup> Intereses y Objetivos Nacionales.

el Estado ha adquirido una obligación internacional es el propio Estado quien, en ejercicio de sus facultades soberanas, determina la forma en la que hará efectivas dichas obligaciones a nivel interno, ya sea a través del método de incorporación directa, o a través de la aprobación y ratificación de los instrumentos internacionales por parte del poder legislativo; cada Estado determina la forma de incorporación de acuerdo a su tradición jurídica.<sup>19</sup>

De esta forma, una vez que el Estado ha adquirido una obligación a nivel internacional, se espera que éste cumpla con dicha obligación. Es una regla general del derecho internacional que el Estado no puede argumentar su derecho interno para evadir esas obligaciones internacionales.<sup>20</sup> Esto se refleja en el principio *pacta sunt servanda*, que establece que los tratados son vinculantes entre las partes y deben ser cumplidos en buena fe.

Al respecto, viene a colación lo prescrito por el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual señala que los Estados Parte “se obligan a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención”.<sup>21</sup>

En este sentido, el 10 de junio de 2011, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia de derechos humanos, dando cumplimiento con ello a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano con motivo de la suscripción de diversos tratados internacionales sobre la materia.

En tal virtud, el Constituyente Permanente determinó que la redacción del artículo 1° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en la parte que interesa, sea del tenor siguiente:

**Artículo 1°.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

<sup>19</sup> Jennings, Robert y Watts, Arthur, *Oppenheim's international Law*, Vol. 1, Peace, 9th ed., Oxford University Press, 2008.

<sup>20</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entrada en vigor el 27 de enero de 1980, el artículo 27 de la Convención señala: “El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

<sup>21</sup> Corte IDH. Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 51; Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 1 de julio del 2011. Serie C No. 227, párr. 140.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.  
[...]

Bajo esta premisa, de una interpretación lógica, sistemática y teleológica del artículo 1º y 133 constitucionales, se desprende que ningún derecho fundamental es absoluto, y en esa medida todos admiten restricciones.

Sobre el particular, nuestro Máximo Tribunal ha establecido<sup>22</sup> que los límites, intervenciones o restricciones a los derechos fundamentales y, en especial, a las libertades, se justifican, fundamentalmente, cuando su ejercicio puede afectar los derechos de la sociedad. A estos límites se les conoce como poder de policía, en tanto son mandatos que se dirigen a mantener la eficacia y operatividad de un orden público donde imperen tanto las libertades como la seguridad, entendidas como valores jurídicos fundamentales, privilegiando conseguir así las mejores condiciones para el desarrollo, prosperidad y bienestar de la sociedad en su conjunto.

Así, de conformidad con los artículos 1º, 73 y 89 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la regulación de los derechos y las libertades corresponde al Congreso de la Unión, mientras que el mantenimiento del orden público es responsabilidad, y está bajo la unidad de mando, del Presidente de la República.

En estas condiciones, la regla ordinaria es que sólo el Congreso de la Unión ejerce el poder de policía, pues únicamente éste puede, dentro del marco de los principios y valores consagrados en la Constitución, regular y limitar los derechos y libertades para garantizar el control y efectividad del

<sup>22</sup> Ver: DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN CON EL PODER DE POLICÍA. Tesis: I.4o.A.19 K (10a.), Décima Época, Registro 2003972, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, Página: 1386; ORDEN PÚBLICO. ES EL LÍMITE A LA LIBERTAD CONTRACTUAL DERIVADO DE LOS VALORES MÁS IMPORTANTES QUE RECOGE EL ORDEN JURÍDICO Y REQUIERE DE LA PONDERACIÓN JUDICIAL. Tesis: I.3o.C.925 C, Novena Época, Registro 162334, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Abril de 2011, Materia Constitucional, p. 1349.



orden público, en tanto, la función de policía es la potestad de aplicación o concreción de las normas legales dictadas en virtud del poder de policía.

En consecuencia, los derechos fundamentales, en abstracto, constituyen mandatos que no están condicionados en cuanto a su ejercicio, antes bien, deben ser optimizados; sin embargo, cuando cobran vigencia y se aplican, existe una serie de normas que establecen complementos, excepciones y reglamentaciones para mejorar su eficacia y hacerlos compatibles con otros derechos y bienes públicos, que definen su existencia jurídica y contenido concretos.

Es decir, se reconoce que el ejercicio de las libertades, derechos o el goce de los bienes por parte de los miembros de una sociedad no es absoluto sino que se halla acotado por la concepción que de orden público se sustente en las normas básicas de la organización social porque sólo de ese modo se garantiza el desarrollo armónico y general de los individuos sin menosprecio de alguno de los fines del Estado.

Esas limitaciones se encuentran impuestas en la Constitución y los principios que la informan, como en las leyes inferiores que reflejan o concretizan aún más esos principios esenciales de la organización social. Entonces, el orden público constituye un límite en el uso y goce de los derechos fundamentales de los particulares.

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS"<sup>23</sup>, ha señalado que ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones y, para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales, y c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses

<sup>23</sup> Tesis: 1a./J. 2/2012 (9a.), Décima Época, Registro 160267, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Materia Constitucional, p. 533.

constitucionales, en el entendido de que la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

*V. Principio de máxima publicidad (divulgación) y la relatividad del derecho de acceso a la información*

En relación con el derecho de acceso a la información, cabe destacar, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó, en su oportunidad, entre otros aspectos que: 1) la información pública “deb[í]a ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal”<sup>24</sup>, y 2) “el principio de máxima divulgación... establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”.<sup>25</sup> Asimismo, dicho tribunal reconoció que este derecho puede admitir restricciones, pero que éstas:

“...deb[ían] estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse “por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.”<sup>26</sup>

Sobre este último aspecto, la Corte Interamericana aclaró que:

“...la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.<sup>27</sup>

En cuanto a ese punto, el tribunal explicó que “las restricciones que se impongan deb[ían] ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”<sup>28</sup> y que la carga de la prueba de las posibles restricciones a este derecho se encontraba en manos del Estado.<sup>29</sup> En otras palabras, toda limitación que impida a los ciudadanos ejercer su derecho de acceso a la información debía sujetarse a un control en el marco del test de proporcionalidad.

Por su parte, nuestro Máximo Tribunal ha señalado en la tesis “CENSURA PREVIA. ESTÁ PROHIBIDA POR LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS COMO RESTRICCIÓN A LOS

<sup>24</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, párr. 77.

<sup>25</sup> *Ibidem*, párr. 92.

<sup>26</sup> *Ibidem*, párr. 89.

<sup>27</sup> *Ibidem*, párr. 90.

<sup>28</sup> *Ibidem*, párr. 91.

<sup>29</sup> *Ibidem*, párr. 92.

DERECHOS FUNDAMENTALES A LA INFORMACIÓN Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, A MENOS DE QUE SE ACTUALICE LA EXCEPCIÓN CONTENIDA EN SU ARTÍCULO 13, NUMERAL 4.<sup>30</sup> que el artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece, entre otros, dos derechos funcionalmente esenciales en la estructura del Estado Constitucional de Derecho, que tienen una doble faceta: por un lado aseguran a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual, que deben ser respetados y protegidos por el propio Estado y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas centrales para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.

Lo anterior es acorde con lo dispuesto en el artículo 29, numeral 2 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), el cual dispone que en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

Por ello, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, en sentido amplio –Constitución y leyes que de ella emanen–, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Bajo esta lógica, y de una interpretación lógico-sistemática de los artículos 1°, 108, 109, 113, 128 y 133 constitucionales, todas las autoridades, funcionarios y servidores públicos del Estado mexicano, están obligados a guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, incluyendo los tratados internacionales de los que México sea parte, y en el ámbito de sus competencias, promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, tomando en consideración los supuestos y condiciones de restricción o suspensión establecidas en la Ley Fundamental, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; por lo que, deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

De lo anterior se deduce, que la garantía de los derechos humanos, en sentido amplio, comprende no solamente lo relativo a su goce y ejercicio –regla–, sino también los supuestos y condiciones de restricción o

<sup>30</sup> Tesis: I.4o.A.13 K (10a.), Décima Época, Registro 2002720, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, p. 1329.

suspensión de aquellos. De ahí que, en la medida en que las autoridades, instituciones y organismos autónomos atiendan tanto a la regla como a la excepción, podrá afirmarse que se cumple con el deber de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, en su integridad y no de manera parcial, pues el Orden Jurídico Nacional prevé tanto reglas como excepciones.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación al referirse a las limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos humanos, en particular al de acceso a la información pública, ha sido puntual al señalar que:

- Las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiendo que, derivado de la parte final del primer párrafo del artículo 1º de la Ley Fundamental, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material.<sup>31</sup>
- El derecho a la información consagrado en el artículo 6º de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la Seguridad Nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, restricciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica “reserva de información” o “secreto burocrático”.<sup>32</sup> En estas condiciones, al

<sup>31</sup> DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Tesis: P/J. 20/2014 (10a.), Décima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia, 26 de abril de 2014, Materia Constitucional, p. 202.

<sup>32</sup> “Una sociedad no puede ser absolutamente pública porque podría dañar los derechos individuales, ni enteramente privatizada en provecho del interés de pocos; ni tampoco hermética del todo, sumida en la opacidad del secreto. Es sabido que la democracia requiere publicidad, pero también debemos saber que algunas de sus *policies* necesitan secrecía. El hecho es simple: como antaño su efectividad depende de la reserva de su hechura”, Thompson, Dennis, “Democratic Secrecy”, en *Political Science Quarterly*, vol. 114, núm. 2, Estados Unidos, The Academy of Political Science, 1999, pp. 182, 192-193.

“La democracia necesita, en ciertos casos y por algún tiempo, de cierto tipo de secrecía, y ello es incluso deseable porque la publicidad no es un hecho absoluto en los procesos de gobierno. Como lo hemos podido observar, la justificación usual de la vigencia del secreto es el mantenimiento del interés público, que se considera como el más importante de la sociedad moderna.”, Goldschmidt, Maure, “Publicity, Privacy and Secrecy”, en *The Western Political Science Quarterly*, Vol. VII, núm. 3, Estados Unidos, The Academy of Political Science, 1951, pp. 32-33), *Cit. por*. Guerrero, Omar, “Secrecía y Transparencia en la Administración Pública”, Examen, revista mensual, marzo del 2015, publicación editada por el Comité Nacional Editorial y de Divulgación del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la Seguridad Nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses y objetivos nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva.<sup>33</sup>

- Que el artículo 14, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al remitir a diversas normas ordinarias que establezcan restricciones a la información, no viola la garantía de acceso a la información contenida en el artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, porque es jurídicamente adecuado que en las leyes reguladoras de cada materia, el legislador federal o local establezca las restricciones correspondientes y clasifique a determinados datos como confidenciales o reservados, con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger, es decir, que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y la razón que motive la restricción legislativa correspondiente, la cual debe ser adecuada y necesaria para alcanzar el fin perseguido, de manera que las ventajas obtenidas con la reserva compensen el sacrificio que ésta implique para los titulares de la garantía individual mencionada o para la sociedad en general.<sup>34</sup>

Lo anterior cobra relevancia, pues de la lectura armónica de los artículos 1, 2, 3, fracciones III, V, VI y XIV, 4, 5, 6, 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierte que la finalidad de este cuerpo legal es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información contenida en los documentos, que en ejercicio de sus facultades o actividades, posean los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal o sus servidores públicos, con excepción de la información reservada o confidencial que dicho cuerpo legal precisa.

<sup>33</sup> DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. Tesis P. LX/2000, 9a. Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Abril de 2000, Tesis Aislada, Materia Constitucional, p. 74.

<sup>34</sup> TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. Tesis 2a. XLIII/2008, 9a. Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro 169772, Segunda Sala XXVII, Materias Constitucional y Administrativa, Abril de 2008, p. 733.

## VI. Régimen especial del derecho de acceso a la información en materia de Seguridad Nacional

Respecto a la información reservada, los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establecen, por un lado, las hipótesis genéricas en las que se podrán sustentar los sujetos obligados para clasificar bajo esa categoría la información que posean, generen, adquieran, administren o transformen y, por el otro, los casos en que se la considerará específicamente como tal, cuando así lo disponga una ley.

En relación con las hipótesis normativas previstas en el artículo 13 estamos en presencia de normas dispositivas, es decir, se trata de una potestad discrecional que autoriza cierto grado de libertad al sujeto obligado para que éste determine si la información que se pretende clasificar, ya sea en el momento que se genera, adquiere, transforma o con motivo de una solicitud de acceso, se ubica en algunos de los supuestos normativos que contempla el citado precepto jurídico, a fin de clasificarla como información reservada, es decir, es una facultad que puede o no ejercerse dependiendo de las circunstancias y bajo la exclusiva responsabilidad del titular de la unidad administrativa de que se trate, incluso al grado de resolver si un documento puede clasificarse en su integridad o parcialmente, siendo viable jurídicamente, sólo en este supuesto, la elaboración de una versión pública, lo que implica testar todos los elementos que puedan obstaculizar la efectividad de los fines de la Seguridad Nacional previsto en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional.

Cabe señalar, que por las características antes referidas, el artículo 13 que se comenta establece en cada una de sus hipótesis una presunción *iuris tantum*, pues la ley presume la existencia de un hecho, salvo prueba en contrario. Tan es así, que el artículo 33 en correlación con los diversos 16 y 17 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y Primero de los *Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*<sup>35</sup>, facultan al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos<sup>36</sup> para que en vía de revisión resuelva sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, es decir, si la clasificación efectuada por el sujeto obligado se hizo de conformidad con los criterios establecidos en esa Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el propio Instituto.

De lo anterior se sigue, que toda la información que se pretenda clasificar como reservada en términos del artículo 13 deba estar debidamente

<sup>35</sup> Publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto del 2003.

<sup>36</sup> Ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

fundada y motivada, debiéndose considerar, en cada caso, la existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados por dicho precepto.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene la naturaleza jurídica de ser una norma taxativa cuyo contenido entraña una potestad reglada, lo cual implica que su mandato debe ser cumplido exactamente en los términos en que se expresa, *so pena* de incurrir en responsabilidad por incumplimiento al deber de reserva, es decir, este tipo de normas imperan independientemente de la voluntad de los sujetos obligados, de manera que no es lícito dejarlas de aplicar, ni absoluta, ni relativamente, en vista al fin determinado por la ley, ya que el logro de ese fin está cabalmente disciplinado por la norma misma.

Lo anterior quiere decir, que cuando alguna disposición legal determine o considere que cierta información es reservada, el sujeto obligado tiene el deber ineludible de clasificar toda aquella información que se ubique en esa hipótesis sin reparo alguno, ya que en estos casos la ley establece una presunción *iure et de iure* (de pleno derecho), lo que implica que jurídicamente constituye una presunción que no admite prueba en contrario, según se desprende de la lectura del segundo párrafo del lineamiento Octavo en correlación con el Vigésimo Quinto de los *Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*, el cual establece que: “Al clasificar la información con fundamento en alguna de las fracciones establecidas en los artículos 14 y 18 de la Ley, bastará con que la misma se encuadre en alguno de los supuestos a que se refieren dichos artículos.”

Luego entonces, es correcto afirmar que en función al principio de máxima publicidad, el Estado, como sujeto obligado que genera información, que tiene el carácter de pública, y supone, por lo tanto, el interés de los miembros de la sociedad por conocerla, se encuentra constreñido a comunicar a los gobernados sus actividades y éstos tienen el derecho correlativo de tener acceso libre y oportuno a esa información, con las limitantes que para fines prácticos se pueden agrupar en tres tipos: limitaciones en razón del interés nacional e internacional, limitaciones por intereses sociales y limitaciones para la protección de la persona.

Tales limitaciones o excepciones al derecho de acceso a la información de suyo implican que no se trate de un derecho absoluto y, por tanto, debe entenderse que la finalidad de éstas es la de evitar que este derecho entre en colisión con otro tipo de derechos o bienes públicos.

Sobre tales premisas resulta claro que no toda la información que generan los entes públicos puede ser materia de difusión general, en la medida en que implique una afectación al interés público o a la Seguridad Nacional, debiéndose restringir a sus receptores, especificados por la legitimación que les es exigida por la ley, para poder acceder a la información deseada para el cumplimiento de sus funciones.

En refuerzo de lo anterior, el artículo 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental señala que: “La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.”, lo que es acorde con el artículo 6° Constitucional, el cual prevé el principio de temporalidad de la reserva por razones de interés público y seguridad nacional, así como el facultamiento para que el legislador ordinario establezca regímenes especiales en diversos cuerpos legales, según se desprende de la fracción I del Apartado A del citado precepto constitucional.

Por cuanto hace a la disponibilidad de la información e inteligencia para la Seguridad Nacional, debemos partir de la premisa de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es una ley reglamentaria del artículo 6° Constitucional, la cual establece el régimen general del derecho de acceso a la información aplicable a todas las materias –transversal–, lo cual no es óbice para que el legislador ordinario en ejercicio de sus facultades expida leyes en las que en atención a las peculiaridades de la materia de que se trate, a la naturaleza de los bienes jurídicos tutelados por éstas, y a los fines de interés general que persigan, establezcan regímenes especiales para cada una de ellas, verbigracia, en materia de Seguridad Nacional.

En tal virtud, la Ley de Seguridad Nacional establece un régimen especial respecto a la información e inteligencia para la Seguridad Nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual debe aplicarse supletoriamente en los casos en que no exista una previsión expresa, de conformidad con lo prescrito la fracción V del artículo 8 de aquella Ley.

Sobre este aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la jurisprudencia siguiente:

**SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.** La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus



disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir, y d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.<sup>37</sup> (El subrayado es nuestro)

Más aun, el régimen especial previsto en la Ley de Seguridad Nacional en ningún momento impide la aplicación simultánea del régimen general establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es decir, no se actualizan los extremos de la figura jurídica de la antinomia<sup>38</sup>, pues para que ésta se dé es necesario que ambas disposiciones pertenezcan a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, y atribuyan consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, lo que en el caso concreto no ocurre toda vez que el régimen especial que regula la Ley de Seguridad Nacional es aplicable exclusivamente a una o a varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas, que se colocan dentro de las hipótesis que ésta prevé, mismas que a su vez encuentran su soporte jurídico tanto en los artículos 13, 14 y 18 de la ley reglamentaria, así como en el artículo 6° constitucional.

No obstante lo anterior, en el caso de que algún operador jurídico previo a su aplicación considere que existe un conflicto normativo, primero debe recurrir a la interpretación jurídica, con el propósito de evitarla o disolverla, con el objeto de conservar en su integridad la obra del legislador y conjurar toda posibilidad de confrontación entre los poderes estatales, al mantener nítidamente a cada uno dentro del ámbito de sus atribuciones naturales, y determinar si cabe la posibilidad de asegurar a cada norma un campo

<sup>37</sup> Tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.), Décima Época, Registro: 2003161, Segunda Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, p. 1065.

<sup>38</sup> Ver: ANTINOMÍAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN. Tesis: I.4o.C.220 C, Novena Época, Registro 165344, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Materia Civil, p. 2788.

material o temporal distinto de aplicación, con lo que el enfrentamiento se evita y queda sólo en los terrenos de la forma o la apariencia.

En este punto, reiteramos, que la Ley de Seguridad Nacional establece un régimen especial tanto material como personal, por lo que es aplicable el criterio de especialidad "*lex specialis derogat legi generali*", el cual establece que ante dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda, el criterio se sustenta en que la norma especial subtrae una parte de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria).

El régimen especial establecido por la Ley de Seguridad Nacional se integra por normas de carácter dispositivo y taxativo que se alinean a lo dispuesto en los artículos 1º y 6º constitucionales, en correlación con los diversos 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por cuanto hace a las normas dispositivas que se alinean al artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sólo los artículos 50 y 51 de la Ley de Seguridad Nacional, confieren potestades discrecionales a los sujetos obligados para determinar, en su caso, la clasificación de la información, la que deberá estar debidamente fundada y motivada.

Por su parte, los artículos 6, fracción V, 10, 17, 21, 37, 38, 42, 45, 48, 52, 53, 54, y 64 de la Ley de Seguridad Nacional, corresponden a normas taxativas que confieren potestades regladas que se alinean a los artículos 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es decir, imponen un deber jurídico que impera con independencia de la voluntad del sujeto obligado debiéndose cumplir irrestrictamente en los términos formulados por el legislador ordinario, los cuales ordenan explícitamente que:

- El personal de las Instancias de Seguridad Nacional, previo a su ingreso a la institución contratante, acordará la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan con motivo de sus funciones;
- Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo de Seguridad Nacional son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes;
- Todas las funciones que desempeñen los servidores públicos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, serán consideradas de confianza y están obligados a mantener reserva de la información y de los asuntos a los que tengan acceso, por la naturaleza de sus funciones;

- El procedimiento de intervención de comunicaciones privadas tiene el carácter de reservado; por lo que, no se permitirá el acceso a los expedientes a persona alguna, salvo al secretario del juzgado y a quien se autorice por escrito por parte del Director General del Centro;
- Los datos que se obtengan de las actividades autorizadas mediante resolución judicial será información reservada que sólo podrá conocer el Director General del Centro, las personas que designe el Consejo de Seguridad Nacional y los jueces federales competentes;
- El personal del juzgado en el que se desahogue la solicitud de autorización de intervención de comunicaciones privadas está obligado a mantener secreto el contenido de las solicitudes y resoluciones, así como aquella información generada por la aplicación de las mismas, de la que llegaren a tener conocimiento;
- La información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas, tienen el carácter de reservados. Su difusión no autorizada implica responsabilidad en los términos de la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos legales aplicables;
- La publicación de información no reservada, generada o custodiada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, se realizará invariablemente con apego al principio de la información confidencial gubernamental;
- Los servidores públicos que laboren en las instancias que integren el Consejo de Seguridad Nacional o en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, así como cualquier otro servidor público o cualquier persona que se le conceda acceso a la información relacionada con la Seguridad Nacional, deberán otorgar por escrito una promesa de confidencialidad que observarán en todo tiempo, aún después de que hayan cesado en el cargo en razón del cual se les otorgó el acceso;
- La persona que por algún motivo participe o tenga conocimiento de productos, fuentes, métodos, medidas u operaciones de inteligencia, registros o información derivados de las acciones previstas en la Ley de Seguridad Nacional, debe abstenerse de difundirlo por cualquier medio y adoptar las medidas necesarias para evitar que lleguen a tener publicidad, y
- En ningún caso se divulgará información reservada que, a pesar de no tener vinculación con amenazas a la Seguridad Nacional o con acciones o procedimientos preventivos de las mismas, lesionen la privacidad, la dignidad de las personas o revelen datos personales.

De lo anterior se colige, que en caso de incumplimiento a las obligaciones antes referidas, los sujetos obligados que ahí se consignan, incluyendo a servidores públicos adscritos a otras entidades públicas o a cualquier

persona que tenga conocimiento de información reservada, incurrirían en responsabilidad administrativa<sup>39</sup>, política o penal, de conformidad con los artículos 108, 109, 110 y 113 constitucionales<sup>40</sup>, en correlación con el diverso 8, fracciones I, V y XXIV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y lo dispuesto en el Título Noveno *Revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática*, Capítulo I *Revelación de secretos*, del Código Penal Federal.

Lo anterior es así, ya que si bien es cierto que todas las autoridades del Estado mexicano están obligadas a respetar, proteger, promover y garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, también lo es que en cumplimiento al mandato previsto en el artículo 128 de nuestra Ley Fundamental, en correlación con sus similares 1º, 6º, 39, 40, 41, 73, 89 y 133 constitucionales, deben guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, por lo que, como lo ha establecido nuestro Máximo Tribunal en la jurisprudencia titulada PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES<sup>41</sup>, el principio pro homine o pro persona no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de “derechos” alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.

## Conclusiones

**Primera.** En un Estado Constitucional de Derecho el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no es absoluto, ya que el grado de incondicionalidad de éste dependerá de los bienes jurídicos protegidos por el interés público y la Seguridad Nacional, que establece la Constitución Federal, así como de los derechos de terceros –demás gobernados.

<sup>39</sup> Ver: SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. Tesis: I.4o.A. J/22, Novena Época, Registro 184396, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Abril de 2003, Materia Administrativa, p. 1030.

<sup>40</sup> Con la reforma al artículo 110 constitucional, también los integrantes de los órganos constitucionales autónomos pueden ser sujetos de juicio político cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

<sup>41</sup> Tesis: 1a./J. 104/2013 (10a.), Décima Época, Registro 2004748, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, p. 906.

**Segunda.** Si bien la preservación de la Seguridad Nacional corresponde de manera exclusiva al Presidente de la República, en ejercicio de la función de policía que implica la potestad de aplicación o concreción de las normas legales dictadas para regular y limitar los derechos y libertades fundamentales, a fin de garantizar el control y efectividad del orden público, también lo es que todas las autoridades, instituciones, organismos autónomos y gobernados, son responsables, cada uno en su ámbito, de colaborar activamente en la consecución de los fines de la Seguridad Nacional, pues éstos entrañan la necesidad de defender y promover los intereses públicos fundamentales, de los que todos somos titulares y que constituyen los elementos de existencia y legitimidad del Estado mexicano, sin el cual, la Nación carecería del instrumento idóneo para alcanzar el Proyecto Nacional.

**Tercera.** En cumplimiento a los principios de supremacía constitucional y de legalidad, ninguna autoridad, institución, organismo autónomo o gobernado está legitimado para dejar de observar disposiciones jurídicas de orden público, ya que de hacerlo, sin excepción, serán sujetos de responsabilidad.

**Cuarta.** En materia de derecho de acceso a la información pública, es constitucional que el legislador ordinario establezca en las leyes que emita (nacionales, generales, federales y reglamentarias), tanto regímenes generales como especiales, sin que ello implique la inconstitucionalidad de estos últimos.

**Quinta.** Es necesario que tanto la sociedad política como la sociedad civil colaboren corresponsablemente, a fin de construir y divulgar una Cultura de Seguridad Nacional orientada a la generación de una conciencia ética colectiva, que permita llegar al convencimiento de la necesidad de mantener el equilibrio racional entre la subsistencia práctica del Estado y la defensa y promoción de los derechos humanos, para asegurar el logro de nuestro Proyecto Nacional, sustentado en los valores democráticos de libertad, igualdad, justicia, fraternidad y solidaridad.

## Bibliografía

- ANTINOMÍAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN.  
Tesis: I.4o.C.220 C, Novena Época, Registro 165344, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Materia Civil, p. 2788.
- Becerra Ramírez, Manuel, "Artículo 1º, tercer párrafo. Prevenir, investigar, sancionar y reparar como deberes del Estado frente a las violaciones de derechos humanos", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fundación Konrad Adenauer, México, 2013. Fuente: <http://biblio.juridicas.unam.mx>

Castelazo, José R., "Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática", *Revista de Administración Pública*, Vol. 110, enero-abril 2004.

*Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco, Estados Unidos de América (1945).

*Código Penal Federal* (2014).

*Convención Americana sobre Derechos Humanos*, "Pacto de San José de Costa Rica" (1978).

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2014).

*Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948).

*Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789).

DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. Tesis P. LX/2000, 9a. Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Pleno, Abril de 2000, Tesis Aislada, Materia Constitucional, p. 74.

DERECHO AL MÍNIMO VITAL. CONCEPTO, ALCANCES E INTERPRETACIÓN POR EL JUZGADOR. Tesis: I.4o.A.12 K (10a.), Décima Época, Registro 2002743, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, p. 1345.

DERECHOS CONSTITUCIONALES. LA VINCULACIÓN DE SUS LÍMITES EN EL ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA SECUNDARIA. Tesis: I.1o.A.100 A, Novena Época, Registro 182852, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVIII, Noviembre de 2003, Materias Administrativa y Común, p. 955.

DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN CON EL PODER DE POLICÍA. Tesis: I.4o.A.19 K (10a.), Décima Época, Registro 2003972, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, p. 1386.

DERECHOS HUMANOS COMO RESTRICCIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA INFORMACIÓN Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, A MENOS DE QUE SE ACTUALICE LA EXCEPCIÓN CONTENIDA EN SU ARTÍCULO 13, NUMERAL 4. Tesis: I.4o.A.13 K (10a.), Décima Época, Registro 2002720, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, p. 1329.

DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE

AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Tesis: P./J. 20/2014 (10a.), Décima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Jurisprudencia, 26 de abril del 2014, Materia Constitucional, p. 202.

Ferrajoli, Luigi, "Los fundamentos de los derechos fundamentales", Madrid, Trotta, 2001.

García Máynez, Eduardo, "Introducción al Estudios del Derecho", Porrúa, S. A., México, 1995.

Guerrero, Omar, "Secrecía y Transparencia en la Administración Pública", *Examen*, revista mensual, marzo de 2015, publicación editada por el Comité Nacional Editorial y de Divulgación del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, PNUD, "Inventario de iniciativas relacionadas con seguridad humana en América Latina", San José, C.R.: IIDH, 2011.

*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* (2014).

*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (2014).

*Ley de Seguridad Nacional* (2005).

*Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal* (2003).

ORDEN PÚBLICO. ES EL LÍMITE A LA LIBERTAD CONTRACTUAL DERIVADO DE LOS VALORES MÁS IMPORTANTES QUE RECOGE EL ORDEN JURÍDICO Y REQUIERE DE LA PONDERACIÓN JUDICIAL. Tesis: I.3o.C.925 C, Novena Época, Registro 162334, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Abril de 2011, Materia Constitucional, p. 1349.

*Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018*.

PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES. Tesis: 1a./J. 104/2013 (10a.), Décima Época, Registro 2004748, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, p. 906.

*Programa para la Seguridad Nacional, 2014-2018*.

*Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (2003).

*Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional* (2006).

RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Tesis: 1a./J. 2/2012 (9a.),

Décima Época, Registro 160267, Primera Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, Materia Constitucional, p. 533.

Roldán Xopa, José, "Derecho Administrativo", Oxford, México, 2008.

Sánchez Gil, Rubén, "El principio de proporcionalidad", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007. Fuente: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2422/7.pdf>

SERVIDORES PÚBLICOS. SU RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA SURGE COMO CONSECUENCIA DE LOS ACTOS U OMISIONES PREVISTOS EN LA LEGISLACIÓN QUE RIGE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO. Tesis: I.4o.A. J/22, Novena Época, Registro 184396, Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Abril de 2003, Materia Administrativa, p. 1030

Silva García, Fernando, "La crisis del estatuto teórico de los derechos fundamentales". Fuente: [https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/6/Becarios\\_006.pdf](https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/6/Becarios_006.pdf)

SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Tesis: 2a./J. 34/2013 (10a.), Décima Época, Registro: 2003161, Segunda Sala, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2, Materia Constitucional, p. 1065.

TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. Tesis 2a. XLIII/2008, 9a. Época, Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro 169772, Segunda Sala XXVII, Materias Constitucional y Administrativa, Abril de 2008, p. 733.

Villoro Toranzo, Miguel, "Introducción al estudios del Derecho", Porrúa, S.A., México, 2012.

Weber, Max, *El Político y el Científico*, Madrid, Alianza, 1979.



# Revista de Administración Pública

# INNP

## Inteligencia en gobiernos subnacionales: El caso de México

Eduardo Vázquez Rossainz\*

*“La inteligencia consiste no sólo en el conocimiento, sino también en la destreza de aplicar los conocimientos a la práctica...”*

**Aristóteles**

### Introducción

En México desde hace unos años se ha suscitado un incremento en los índices delictivos, cuyos registros indican delitos de alto impacto social perpetrados por la delincuencia organizada, con una evolución que preocupa a la sociedad y a sus gobiernos.

Aunado a esto, otros hechos de la agenda de seguridad de orden nacional, han tenido su impacto en la estructura social, económica y política en los niveles generalmente locales.

Diversos problemas originados en territorios locales y que inicialmente correspondía a las autoridades inmediatas atender, han escalado en competencia gubernamental y en ocasiones trascendido las fronteras nacionales, con el consecuente impacto en las distintas esferas de la vida comunitaria y nacional.

Esta situación ha llevado a establecer diversas medidas: las de orden legislativo, las de seguridad pública, el incremento de recursos financieros en los presupuestos gubernamentales para estos temas, buscar la

\* Médico cirujano egresado de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Maestro en Gobierno y Administración por la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; candidato a Doctor por el Instituto de Administración Pública de Puebla. Egresado de Programas en materia de Inteligencia, Seguridad Nacional y Defensa en la Escuela JFK, Universidad de Harvard; en el Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos en Defensa, Washington, DC; en el Centro Europeo Marshall de Estudios para la Seguridad, en Alemania. Actualmente es Consultor Privado en materia de Seguridad Corporativa; Asesor en el sector público municipal y estatal en México y Centro América.

colaboración con organizaciones sociales y más recientemente sumar los esfuerzos de los servicios de inteligencia.

El panorama contemporáneo descrito nos lleva a una interrogante: ¿es pertinente la generación de inteligencia desde los gobiernos subnacionales ante los retos de la seguridad? Si la lógica de los acontecimientos deviene en una respuesta afirmativa, esto no soluciona el punto, sino que nos conduce a otras preguntas: ¿qué clase de inteligencia se requiere?, ¿inteligencia propia o compartida?, ¿qué capacidades se tienen para ello?

Este documento versa sobre algunos derroteros de la inteligencia en los gobiernos subnacionales, con una estructura que comprende los fundamentos conceptuales de la inteligencia, las competencias de los gobiernos nacional y subnacionales en la materia, la situación que prevalece en la generación de la inteligencia local y plantea retos a futuro y algunas ideas a modo de conclusión.

### **La inteligencia y el Estado**

La inteligencia fundamenta su naturaleza por su relación con el Estado. En la definición Weberiana tenemos que: “El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un territorio –el concepto del ‘territorio’ es esencial a la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”<sup>1</sup>, pues proporciona elementos para la toma de las decisiones en la materia.

Adicionalmente Max Weber afirmaba: “La tendencia al secreto se deriva en determinados sectores de gobierno de su misma naturaleza y se manifiesta siempre allí donde se trata de los intereses de poder hacia fuera mantenidos por la organización correspondiente, [...] O bien, cuando se trata de organizaciones políticas frente a organizaciones extranjeras potencialmente enemigas [...] Al aumentar la importancia de los elementos puramente técnicos, la dirección militar debe atenerse cada vez más al secreto de sus más importantes disposiciones”<sup>2</sup>.

Esta naturaleza permea sobre diversas áreas de la vida pública, al respecto en el mundo contemporáneo puede verse así: “Los discursos sobre la seguridad nacional y la Razón de Estado, recuperan fundamentos en las propuestas teóricas del realismo político, de la interdependencia y la dependencia y se expresan en las prácticas discursivas, que se encuentran en los responsables de cada nación, de las políticas públicas sobre la materia, sobre la seguridad pública, la procuración de justicia, los temas estratégicos y los ámbitos internacionales”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Weber Max, *Economía y Sociedad*, Madrid, España, Fondo de Cultura Económica, 2002, pág. 1056.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pág. 745.

<sup>3</sup> Vizarratea Emilio, *Poder y Seguridad Nacional*, México, Instituto de Estudios Críticos, CESNAV y Fundación Democracia y Desarrollo, 2013, pág. 424.

Esta situación en mucho obedece a que hoy los riesgos han cambiado: “las nuevas guerras surgen en situaciones en las que los ingresos del Estado disminuyen por el declive de la economía y la expansión del delito, la corrupción, la ineficacia y la violencia está cada vez más privatizada como consecuencia del creciente crimen organizado y la aparición de grupos paramilitares, mientras que la legitimidad política va desapareciendo”<sup>4</sup>.

Antaño la Segunda Guerra Mundial enfrentó a grandes Estados con capacidades industriales fuertes y ejércitos poderosos; la Guerra Fría llevó a conflictos periféricos de orden ideológico-político y hoy, los riesgos a la seguridad del Estado han aparecido bajo la forma de grupos delictivos organizados con esquemas novedosos, que obtienen recursos de los tráficos ilícitos y la rapiña, hacen uso de las tecnologías de la información y atacan a la población y a los gobiernos con estrategias de alto impacto.

Ante este nuevo riesgo “Lo que se necesita es una alianza entre los defensores locales del civismo y las instituciones transnacionales que pongan en marcha una estrategia dirigida a controlar la violencia [...] las nuevas guerras son, en cierto sentido, una mezcla de guerra, crimen y violaciones a los derechos humanos, los agentes de esa ley cosmopolita tendrían que ser una mezcla de soldados y policías”,<sup>5</sup> afirma Mary Kaldor.

Por ello, el Estado ha hecho uso de los servicios de inteligencia para buscar la seguridad de la población y las instituciones, como lo señala Hugo Alfredo Anzorreguy, un ex Secretario del ramo de Argentina: “En consecuencia, el desafío es intensificar los esfuerzos conjuntos de la comunidad de inteligencia a fin de superar las estrategias y tácticas utilizadas por los grupos irregulares. A medida que las organizaciones criminales transnacionales adquieran mayor relevancia, se requerirá más información sobre sus características, fortalezas, debilidades y vulnerabilidades”<sup>6</sup>.

Cabe preguntarse ¿las áreas de inteligencia pueden jugar un papel preponderante por su naturaleza y utilidad? Al respecto podemos adoptar la siguiente tesis de Carlos Ruiz como respuesta, que permite concebir y enfrentar los nuevos riesgos en mejores condiciones: “el Estado constitucional, en cuanto Estado y en cuanto constitucional, necesariamente tiene que preservar una serie de áreas reservadas”<sup>7</sup>.

¿Cómo sustenta la anterior tesis el autor? Bajo los argumentos siguientes: “En primer lugar, sólo sería inadmisibles el secreto si todos los Estados

<sup>4</sup> Kaldor Mary, *Las Nuevas Guerras, violencia organizada en la era global*, España, Editores Kriterion Tusquets, 2001, pág. 20.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pág. 26.

<sup>6</sup> Anzorreguy Hugo, “Agenda de Inteligencia para el año 2000, Inteligencia y Seguridad Nacional en un Mundo Globalizado”, *Revista de Administración Pública (RAP) INAP*, número 101, año 2000, págs. 35-50.

<sup>7</sup> Ruiz Carlos, *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, España, Editorial Tecnos, 2002, pág. 25.

operaran con plena publicidad en todas sus acciones. [...] como cada Estado es soberano, ningún Estado puede obligar a otro a someterse a la publicidad. [...] ningún Estado, que nace para proporcionar seguridad a sus miembros frente a amenazas exteriores, sólo puede proporcionar esa seguridad si a su vez guarda secretos frente a aquel Estado que utiliza el secreto”<sup>8</sup>.

Un segundo argumento consiste en: “... sólo sería inaceptable que un Estado tuviera secretos si todos los miembros de ese Estado realizaran públicamente todas sus actividades de relevancia política. [...] El hecho de que existieran en el Estado individuos o grupos que conspiraran para destruir ese espacio público en el que la comunidad política articula su convivencia en paz, situaría a los mismos en posición de ventaja pues mientras ellos pueden conocer cuáles son los instrumentos y objetivos del Estado, el Estado desconocería los instrumentos y objetivos de sus adversarios. [...] el Estado que nace para proporcionar seguridad a sus miembros frente a amenazas interiores, sólo podría proporcionar esa seguridad si a su vez guarda secretos frente al enemigo interior que conspira en secreto”<sup>9</sup>.

Y el tercer argumento es: “...sería inaceptable que un Estado tuviera secretos si los ciudadanos no tuvieran secretos. [...] en la medida en que el Estado constitucional es constitucional reconoce a sus ciudadanos unos derechos fundamentales”.<sup>10</sup>

Por lo que podemos concluir que los grupos criminales y los elementos que los conforman, al ejercer sus actividades delictivas se colocan en el segundo y tercer argumento, lo que hace necesaria la intervención de los servicios de inteligencia, bajo lo enunciado.

### **Inteligencia en el gobierno nacional**

Una vez considerada a la inteligencia como factor clave ante la actuación del crimen, pasemos a señalar tres tipos de actores que hoy pueden practicar actividades de inteligencia:

- a) Los conformados por los propios Estados nacionales como los organismos internacionales y supranacionales;
- b) Los que tienen actuación propia y son independientes de la actuación Estatal, como los organismos no gubernamentales y empresas trasnacionales, y
- c) Los sujetos que son parte del Estado con un menor nivel en la escala de gobierno.

<sup>8</sup> *Ídem.*

<sup>9</sup> *Ídem.*

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 26.

Estos últimos sujetos son considerados como entidades subnacionales y normalmente suponen un gobierno que incluye diversas localidades, comarcas, municipios o provincias con un cierto grado de autonomía, en un número variable de materias de orden público.

Para el caso de México cuando se habla de gobierno subnacional se hace referencia a los gobiernos estatales y sus gobiernos municipales y al del Distrito Federal y sus delegaciones políticas, todos en los territorios de su respectiva competencia.

Ahora bien, en cuanto a la generación de inteligencia de un Estado tenemos un origen dual, si consideramos la instancia gubernamental que la produce, surge entonces por un lado la inteligencia de orden civil y por otra parte, la de orden militar.

En México la inteligencia de orden civil está reservada a las autoridades federales como lo dicta la fracción primera del artículo 18, capítulo II, de la Ley de Seguridad Nacional: "Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho"<sup>11</sup>.

Por la naturaleza de la inteligencia tenemos la general y la específica, siendo la primera reservada también a las autoridades federales a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), como se desprende de la ley anteriormente referida (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Naturaleza de la Inteligencia**

Formal	Factual
Inteligencia civil o militar	Inteligencia general: para temas de seguridad de un país, conocida usualmente como de seguridad nacional.
Inteligencia civil o militar	Inteligencia específica: para temas particulares como grupos criminales, tráfico ilícito, industrial, u otra materia.

Fuente: Elaboración propia.

En lo que hace a la inteligencia específica, el desarrollo de esta actividad ha tenido una evolución paulatina conforme a las circunstancias del momento, ya que la comunidad de inteligencia es un reflejo de la nación a la que sirve y de la cual deriva su propia capacidad e idiosincrasia.

<sup>11</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Seguridad Nacional, pág. 6.

Por las características de nuestra república federada la normatividad considera un esquema de supletoriedad en la fracción I del artículo 8 de la Ley de Seguridad Nacional, que dice: “Respecto del apoyo que deban prestar las Instancias se estará a lo dispuesto en la *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*”<sup>12</sup>.

El precepto legal anterior, ahora bajo el nombre de Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP) por sus últimas reformas, nos da un marco de referencia para los gobiernos subnacionales.

La materia de esta ley circunscribe el campo de actuación de estos gobiernos a la seguridad pública, por lo que las entidades federadas en su instancia de gobierno estatal o municipal, tienen competencia sólo en esta materia.

Por ello se establece que en el Consejo Nacional de Seguridad Pública participan los gobiernos de los estados, a través de los gobernadores, y el jefe de gobierno del Distrito Federal<sup>13</sup>.

En lo que respecta a los gobiernos municipales, éstos tienen representación en la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, que es una de las instancias de coordinación del Sistema<sup>14</sup>.

La generación de información que se convertirá posteriormente en inteligencia, ha sido comprendida en el artículo 109 de la LGSNSP, que a la letra dice: “La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, suministrarán, intercambiarán, sistematizarán, consultarán, analizarán y actualizarán, la información que diariamente se genere sobre Seguridad Pública mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos”<sup>15</sup>.

Así pues, sin detrimento de otros preceptos normativos, podemos observar que los gobiernos estatales y municipales centran su esfuerzo de generación de información para la modalidad de inteligencia civil específica, siendo ésta en materia criminal por ser la que se apega a su competencia de seguridad pública en sus respectivos territorios.

Adicionalmente, los gobiernos subnacionales han plasmado en sus constituciones políticas, en su legislación local y en reglamentos, las facultades de sus instancias administrativas estatales y municipales para cumplir con la función de seguridad pública.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 3.

<sup>13</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, pág. 5.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pág. 4.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 44.

En la arena política, actualmente tenemos el debate sobre las competencias de las entidades federadas en materia de seguridad pública, en particular para el nivel municipal, cuyo sentido es si la problemática delictiva los ha rebasado por lo que es momento de repensar sus funciones en la materia dentro del pacto federal, pero este tema aún en debate no es propósito del presente ensayo.

### **Inteligencia criminal en los gobiernos nacional y subnacionales**

El término *inteligencia criminal* presenta diversas interpretaciones según la parte del mundo en que se emplee, popularmente unos lo entienden como una actividad informal de los grupos delictivos, otros piensan de inmediato en las tareas de las organizaciones gubernamentales competentes.

También se habla de *información* y del término de *inteligencia* y se usan de manera indistinta. Las definiciones de inteligencia criminal varían, unas nos dicen que es *información preparada para la acción*, en tanto que otras afirman que es *información evaluada*.

Al transformar la información a través de un proceso analítico, ésta se convierte en inteligencia, que constituye un tipo especial de información con valor adicional que puede reconocerse o asignársele, por lo que la *inteligencia criminal* “es simplemente cualquier tipo de información con valor adicional que puede ser utilizado por los agentes del orden para combatir la delincuencia”<sup>16</sup>.

Para comprender la evolución de la inteligencia criminal en México, retomaré algunos antecedentes que van de la mano con la tendencia internacional del empleo de ella, con información cuyo origen es la práctica de responsabilidades institucionales, salvo lo expresamente señalado de otros autores.

En primer término, el empleo de la inteligencia fue para la seguridad y defensa nacional y posteriormente pasó a tareas de procuración de justicia, después se agregarían las de seguridad pública preventiva a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado.

Bajo un enfoque preventivo, la inteligencia criminal fue desarrollada por instituciones ministeriales, a través del Centro Nacional de Planeación y Control de Drogas (CENDRO), que dependió de la Coordinación General para la Atención de los Delitos Contra la Salud, de la Procuraduría General de la República (PGR), y estuvo encabezado en sus inicios por personal proveniente del CISEN y con esquemas de coordinación interinstitucional con

<sup>16</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Sistemas Policiales de información e Inteligencia, *Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal*, Nueva York, EUA, 2010, pág. 7.

áreas de inteligencia militar. Más tarde, en la PGR se creaba el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD).

Posteriormente y durante un periodo breve, el gobierno federal creó la Subsecretaría de Seguridad Pública, dependiente de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y con ello también a la Policía Federal Preventiva (PFP).

Éste fue el antecedente de la Secretaría de Seguridad Pública que incorporó a la PFP. Durante este período la inteligencia criminal cobra mayor relevancia; paralelamente la PGR creaba el Centro Nacional de Planeación e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI).

Por último, en este breve recuento, desapareció la Secretaría de Seguridad Pública para crearse la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), dependiente de la SEGOB, que absorbió sus funciones.

En cuanto a la agenda de riesgos, el país transitaba de ser un productor de estupefacientes y psicotrópicos en diferentes áreas del territorio nacional y de servir como terreno de tránsito a la cocaína con destino a los Estados Unidos de América, a convertirse en uno con presencia del narcomenudeo y producción de drogas sintéticas para ofertar productos a la demanda local, sin dejar de experimentar lo primero.

Aunado a ello, irrumpieron los delitos de secuestro, extorsión, homicidio, tráfico de armas y situaciones de violencia, unas veces derivados de la propia dinámica del narcotráfico, en otras con su propio desenvolvimiento delincencial.

Mientras tanto, los gobiernos subnacionales –de nivel estatal o municipal– han mantenido la preponderancia de asignar en sus administraciones la instancia para la seguridad pública, conservando con ello las secretarías del ramo con su consecuente impacto en la generación de inteligencia criminal.

Para comprender el rol de los gobiernos subnacionales en este esquema de inteligencia criminal, veamos de una manera breve la situación que existe en la CNS, como uno de sus referentes de actuación.

En las atribuciones de la CNS, la fracción XXI del artículo 35 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, le asigna: “Aprobar el sistema que permita la obtención, suministro, intercambio, análisis, procesamiento y administración de la información que en materia de seguridad pública se genere en el ámbito federal”.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Diario Oficial de la Federación, “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, publicado el 2 de abril de 2013, pág. 26.



Sin embargo, el diseño institucional de las policías se encuentra dividido en tres grandes ámbitos: federal, estatal y municipal, lo cual imposibilita hablar de una inteligencia criminal homogénea, ya que cada uno de los órdenes de gobierno tiene lógica y racionalidad propia, además de que se registran rezagos y asimetrías en el desarrollo policial.

No obstante lo anterior, este sistema abarca los diversos ámbitos de la inteligencia, donde puede apreciarse una convergencia de sus tres niveles: estratégica, táctica y operativa, con mayor presencia de la vertiente táctico-operativa en lo local, que deviene de la naturaleza de la función policial dentro de un ciclo de inteligencia (ver Cuadro 2).

**Cuadro 2**

**Ciclo de la Inteligencia del CISEN**



*Fuente:* <http://www.cisen.gob.mx/intCicloInt.html>

Se concibió así un modelo policial cuya implantación se inició hace un lustro aproximadamente y de manera paulatina en las entidades federadas, con el objetivo de prevenir y combatir el delito a partir de la generación de inteligencia criminal, basada en el ciclo de inteligencia y en la herramienta tecnológica denominada *Plataforma México*.

El modelo tiene como característica la búsqueda de un equilibrio e interrelación entre los recursos tecnológicos, operativos y las capacidades humanas, mediante dos ejes rectores, que se presentan a continuación, en un extracto de interés para el tema de este ensayo<sup>18</sup>:

<sup>18</sup> Rosas María, Coordinadora, *Modelo de Policía en México*, SSP y CIES, México, primera edición, septiembre 2012.

- A. Una red de interconexión de telecomunicaciones y un conjunto de bases de datos a nivel nacional que se concentran en la Plataforma México. El sistema de interconexión para la inteligencia operativa permite concentrar toda la información generada por las policías del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales.

El sistema contribuye a la toma de decisiones al detectar el delito de forma temprana, ubicarlo geográficamente y con ello, direccionar de modo adecuado el despliegue y las acciones operativas pertinentes.

Además, este sistema permite tener una conexión en tiempo real de manera segura, controlada y simultánea, lo que representa una ventaja para la planeación y ejecución de operaciones policiales contra la delincuencia.

En cuanto a sus componentes, entre otros, están el Informe Policial Homologado, mapas delincuenciales georreferenciados, registro del personal policial, ficha criminal de personas y organizaciones, tableros de control y el Sistema de Gestión Operativa.

- B. Una Policía Federal con servicio profesional de carrera policial, que particulariza en el desarrollo de las destrezas y capacidades de los diferentes perfiles de policía requeridos para operar bajo el ciclo de inteligencia.

Además, debo señalar que paulatinamente las instancias de seguridad locales se han conectado a Plataforma México gracias a la adquisición de tecnologías de la información, con diversos recursos aprobados por la Cámara de Diputados y que han sido asignados bajo diferentes fondos para tal fin.

A partir de los acuerdos internacionales que dieron vida, entre otros, a la Iniciativa Mérida, la división de inteligencia de la CNS, y en general la comunidad de inteligencia civil y militar en México, han incorporado con éxito capacidades técnico-operativas que van desde el empleo de tecnología satelital, radares, unidades aéreas no tripuladas, uso de sistemas para procesamiento de voz y datos, ubicación de objetivos y análisis de información, entre otras, hasta el empleo de oficiales de caso y personal de campo para ubicación, seguimiento y neutralización de objetivos prioritarios en la agenda de seguridad nacional.

Aunado a ello, los gobiernos subnacionales han desarrollado otros instrumentos de generación de información, unos emplean medios tecnológicos y otros humanos. Señalo por su importancia dos ejemplos, los esquemas de videovigilancia urbana y la información de campo del elemento policial.

En cuanto a la videovigilancia urbana los gobiernos estatales y municipales han sido capaces de instalar cámaras en diversos puntos de su territorio de competencia, empleando recursos de orden federal y en ocasiones con una mezcla de recursos de diverso origen.

Las capacidades tecnológicas de las cámaras varían según modelos, formas de transmisión de las imágenes y memoria de almacenamiento. No obstante, a pesar de lo diferenciado de su aplicación en las ciudades del país, el esquema de videovigilancia ha permitido a los gobiernos locales generar información valiosa para la inteligencia criminal.

Por una parte, la videovigilancia proporciona imágenes útiles para la investigación de los diversos delitos, además de otras utilidades para la vida local y, por otra, alimentan un efecto disuasivo al comportamiento delictivo.

Como complemento, diversas autoridades locales de orden policial preventivo cuentan con el esquema de detección de matrículas vehiculares que abonan al esfuerzo de recuperación de automóviles robados.

En lo que respecta a la información generada por medios humanos, los elementos policiales estatales o municipales trabajan guiados por un plan de búsqueda, que incluye la identificación de fuentes de información.

Por la naturaleza de las consignas y objetivos, estas fuentes humanas vivas y a veces cerradas, tienen su grado de precisión, aunque operan en ambientes muy cerrados y complejos, de los que se extrae información relevante que responde a los objetivos locales.

El acopio de información por este medio humano considera tanto el trabajo de campo como el de gabinete, al contar con investigadores de campo que trabajan directamente en la agenda de interés y a lo que de forma coloquial se les suele denominar *la calle*. Igualmente se tienen analistas que de manera sistemática revisan bases de datos, voz, imágenes e información para dar cumplimiento al plan de búsqueda y aportar datos sólidos sobre los fenómenos delictivos de interés local.

La tecnología ha avanzado y con ello la capacidad de contar con herramientas que permiten la obtención de información por medio de intervención de señales de comunicación. En los últimos años se han hecho inversiones importantes en los gobiernos federal y estatales para equipar unidades antisequestro con equipos de intervención de telefonía celular, satelital y de mensajería electrónica, así como de localización de objetivos por medio del seguimiento y escuchas técnicas a teléfonos inteligentes y computadoras, y con el empleo de herramientas forenses tecnológicas, lo que ha permitido un importante avance en materia de combate al crimen organizado.

Entre las fuentes de información para la integración de bases de datos locales se consideran usualmente las siguientes:

- Datos criminales recabados en lugares públicos;
- Denuncias recibidas;
- Información intercambiada con otras autoridades, pudiendo ser hasta extranjeras, y
- Operaciones encubiertas y de infiltración, a veces sofisticadas y en otras ocasiones no, para recopilar datos de organizaciones criminales que operan en las localidades.

En lo que respecta a la recolección de información de fuentes abiertas, los gobiernos subnacionales hacen uso de diversos instrumentos, en función de la presencia de medios de comunicación, bibliotecas, hemerotecas u otra fuente disponible, de las cuales se obtiene información sobre el diario acontecer de las localidades.

En la totalidad de las entidades federadas existen diarios de circulación estatal o regional, impresos o electrónicos, redes sociales y revistas periódicas. La producción de libros e investigaciones académicas se liga en mucho a las editoriales de carácter universitario y a las escuelas de enseñanza superior, que existen en muchas localidades.

Esta situación se reproduce en las capitales estatales o en las ciudades de importancia socioeconómica de una entidad federada y constituyen una fuente de información abierta para las autoridades que trabajan en la producción de inteligencia.

Además, los gobiernos estatales tienen, en diversas instancias administrativas, bases de datos con información tales como matrículas de vehículos, empresas locales, registro civil, comercios, servicios, grupos sociales, sindicales, empresariales, políticos y, en general, un amplio universo de fuentes con información que les sirve de base para el proceso de inteligencia.

En el ámbito municipal, la información de fuentes abiertas no es despreciable en lo que respecta a medios de comunicación impresos o electrónicos y redes sociales, que por las características de extensión territorial y población, divulgan datos de: relaciones personales y de negocios, propiedades inmobiliarias de las personas destacadas de la localidad, actividades sociales y políticas, así como la fuente periodística de policía.

Las bases de datos que han construido las autoridades municipales sirven de apoyo para ubicar domicilios e inferir la situación económica de una persona por el lugar que habita, establecimientos mercantiles, grupos sociales, económicos y políticos municipales y, en ocasiones, estado

de salud de las personas cuando prestan servicios de asistencia en la materia, entre otros.

Hace 40 años ya se veía el valor de la inteligencia de fuentes abiertas, las palabras de Allen Dulles citadas en un texto así lo confirman: “La recolección de inteligencia extranjera se logra de diversas formas, no todas ellas misteriosas o secretas. Esto es en particular cierto para la inteligencia abierta, que es información derivada de diarios, libros, de lo aprendido y de publicaciones técnicas, informes oficiales de procedimientos gubernamentales, radio y televisión. Incluso una novela u obra pueden contener información útil acerca del estado de una nación”<sup>19</sup>.

Tal vez los gobiernos locales han entrado tarde a esta útil fuente de información, sin embargo, ahora lo importante es que ya se explota y va en crecimiento exponencial.

Por todo ello, es que con diversos grados de profundidad, los gobiernos subnacionales han comprendido el valor central del trabajo analítico en la generación de inteligencia criminal y han empleado distintas herramientas de entre las que resaltan la *información cruda* para convertirse en inteligencia, las redes de vínculos, los retratos hablados, las redes analíticas y mapas delictivos, entre otros.

La inteligencia generada ha servido para apoyar la puesta en marcha de operaciones para desarticular el trabajo delictivo de personas, grupos o fenómenos que atenten contra la seguridad en sus territorios de competencia.

De esta forma, los sistemas de información policial que antaño operaban sobre la base del cotejo de fichas de un archivero y con las aportaciones de informantes, las más de las veces ajenos a las instituciones policiales, hoy ya han cambiado de esquema de operación.

En los últimos 10 años los gobiernos subnacionales han ido perfeccionando el uso de la información para transformarla en inteligencia criminal y ello ha sido posible gracias a la evolución en la tecnología de la información; las viejas policías se han convertido en áreas que utilizan programas informáticos especiales y analistas profesionales del delito.

Adicionalmente, se han adaptado técnicas y metodologías de inteligencia para detectar amenazas delictivas o trazar el perfil de delitos o delincuentes que operan en los territorios locales.

---

<sup>19</sup> Mercado Stephen, *Navegando por el Mar de la OSINT en la Era de la Información, Inteligencia de Fuentes Abiertas*, Lecturas básicas de inteligencia, Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, año 3, número 9, año de publicación 2012, pág. 54.

Desde el punto de vista táctico y operativo, actualmente se dispone de datos de inteligencia que permite a las policías locales adoptar decisiones cada vez más efectivas.

La inteligencia es hoy un elemento esencial para proporcionar la dirección y determinar el despliegue de personal para todas las formas de actividad policial, incluidas las policías comunitarias.

Actualmente en los gobiernos subnacionales la inteligencia que se produce no sólo abarca el tema criminal, ya que las autoridades locales son responsables de la gobernabilidad en sus respectivos territorios y por consecuencia hacen uso de los diversos recursos a su alcance.

La inteligencia que las áreas de seguridad y procuración de justicia proporcionan en los temas de la agenda local, es una herramienta rica para la atención de los diversos temas de gobierno, que pueden o no estar relacionados con las actividades delictivas.

En este sentido, se produce además inteligencia sobre el acontecer político, social y económico de las entidades federadas, a través de áreas de gobierno o de otras que las apoyan, dependiendo de la problemática que se desee conocer.

Por el tipo de inteligencia que no corresponde a la de carácter criminal, no abundaremos en ella, lo que sí resaltaremos es la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar información *cruda* o procesada sobre diversos aspectos de la vida local, que hoy están interrelacionados con otros hechos o con situaciones que son el contexto de fenómenos de orden delictivo de mayor envergadura.

Toda esta situación nos refleja el mayor logro de los gobiernos subnacionales de estos últimos años en la materia: la inteligencia tomó carta de naturalización en el esquema de seguridad local.

### **Retos a futuro**

La evolución que ha tenido la inteligencia en las áreas de seguridad de muchos gobiernos estatales, ciudades capital o de importancia socioeconómica de una entidad federativa, no ha sido homogénea en nuestro país, aun considerando todos los avances ya citados.

Lo anterior obedece a muchas razones, una de ellas es que los gobiernos subnacionales no son autónomos del todo, y ante riesgos en la agenda que son compartidos, porque atañen por igual a los distintos órdenes de gobierno, sus capacidades de respuesta son heterogéneas en término de realidades y de competencias.

A esto se aúna la dinámica de la propia operación policial cotidiana que requiere de cooperación entre los órdenes del gobierno federado y que en los aspectos de la inteligencia, es necesario vencer inercias de autosuficiencia, desconfianza y hasta compatibilidad en esquemas tecnológicos.

El propio orden federal en la práctica no favorece la confianza interinstitucional en la colaboración para las autoridades locales, porque cuando el gobierno federal solicita información, generalmente le es proporcionada, mientras que si ocurre al revés, por ejemplo que un ayuntamiento lo haga, se le contesta “es clasificada”.

Aun cuando los gobiernos subnacionales tengan la voluntad de avanzar en la producción de inteligencia, la necesidad de disponer recursos financieros oportunos que soporten las inversiones requeridas para generarla por medios tecnológicos o humanos, ha sido uno de los motivos de su evolución desigual.

Mientras tanto, la dinámica delictiva sigue su curso y afecta de forma semejante el desenvolvimiento social y la capacidad de gobernar de manera efectiva por parte de los gobiernos estatales y municipales, ya que los riesgos de sus propias agendas se cruzan con la agenda nacional y las fronteras generalmente aparecen muy tenues.

¿Hacia dónde debería enfocarse la inteligencia de los gobiernos subnacionales? ¿Es necesario un cambio, ajustes o un fortalecimiento? Las respuestas no son sencillas y seguramente habrá muchas en sentidos distintos.

Algunas respuestas devendrán, si hubiera el consenso suficiente, en los tópicos enlistados a continuación:

- Lograr la prevención, reducción e investigación de la delincuencia local, requiere de inteligencia criminal oportuna y susceptible de servir a la operación, entendiendo por oportuna que se tiene a tiempo y servir a la operación cuando su nivel de detalle y fiabilidad lo permite;
- La inteligencia criminal puede consolidarse como el fundamento de una policía eficaz para proporcionar su dirección y determinar el despliegue de elementos para todas las formas de actividad policial en el territorio local, y
- La inteligencia criminal puede ser de gran utilidad en la tarea de asignar prioridades a los recursos, ya que la detección y análisis de tendencias, *modus operandi* y focos de delinquentes, sería la base para destinar fondos a la prevención, detección y reducción de las formas de delito.

Si existiera un consenso político en estos temas, tendríamos algunos derroteros para el futuro inmediato, en virtud de que nos servirían de punto de llegada en áreas de orden técnico, operativo y administrativo.

Enumero algunas propuestas sobre los temas:

1. Formar personal de nivel de gobierno local profesional con respecto a competencias de vanguardia para investigadores de campo, analíticos, administradores de inteligencia y el de contrainteligencia. Esta formación necesariamente se inscribe en un servicio profesional con sustento normativo y administrativo.
2. Mejorar y homologar la infraestructura técnica para el manejo y la integración de los datos, incluido el fortalecimiento de la seguridad de los mismos.
3. Vigorizar y generalizar los servicios técnicos disponibles para el personal que analiza la información generada por el plan de búsqueda.
4. Avanzar en la integración de bases de datos locales vía digital, para que el intercambio de información sea de corte electrónico, que en mucho ayuda a la rapidez y protección del flujo de información.
5. Establecer políticas de mejoramiento de las instalaciones físicas de las áreas de inteligencia y medidas de contrainteligencia locales.
6. Establecer y o fortalecer mecanismos de supervisión internos y de otros poderes locales, tema que requiere de cambios de orden legal para ello.
7. Fortalecer la colaboración para el intercambio de inteligencia entre los tres niveles de gobierno, a través de los *centros de fusión de inteligencia*<sup>20</sup>.

Estos breves puntos y otros que se desprenderían de la adopción de consensos, podrían contribuir al desarrollo de la inteligencia criminal en los gobiernos subnacionales.

### **A modo de conclusión**

Ante la creciente presencia de fenómenos delictivos de alto impacto social en los territorios competencia de los gobiernos subnacionales, la generación de inteligencia local se ha constituido en uno de los apoyos de las políticas de los gobiernos de las entidades federativas en materia de seguridad pública.

Esta actividad no ha sido exenta de incidencias a pesar de su utilidad para el gobierno nacional; si bien en el último lustro los avances han sido notables, la situación actual no es del todo favorable.

---

<sup>20</sup> Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, pág. 107.



En aras de una mejor integración de los servicios de inteligencia como función del Estado-nación, es pertinente el perfeccionamiento del marco jurídico, que hará posible un mejor desenvolvimiento operativo en la generación de inteligencia en los gobiernos subnacionales.

En cuanto a las medidas de orden administrativo, con un marco jurídico fortalecido, habrá un ambiente propicio para destinar mayores recursos a la profesionalización de servicios de inteligencia criminal locales.

La adopción de consensos políticos en torno a la situación, las necesidades del desarrollo de la inteligencia local y su utilidad, forman la base para la toma de las decisiones en esta materia.

Contribuir a ello, desde las diversas trincheras sean políticas, administrativas, académicas o de otra índole, es un deber ineludible de quienes se han comprometido con este tema, que su naturaleza polémica no debe ser el motivo para su abandono o sólo debatirlo en círculos de conocedores.

Cómo los gobiernos subnacionales pueden enfrentar problemas delictivos sin el pleno conocimiento de ellos, la respuesta aunque conocida, es poco comprendida. Sun Tzu decía: “Cualquiera que tenga forma puede ser definido, y cualquiera que pueda ser definido puede ser vencido”. He aquí el *leitmotiv* de la inteligencia.

## Bibliografía

- Anzorreguy Hugo, “Agenda de Inteligencia para el año 2000, Inteligencia y Seguridad Nacional en un Mundo Globalizado”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, número 101, año 2000.
- Diario Oficial de la Federación*, “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, 2 de abril de 2013.
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.
- Kaldor Mary, *Las Nuevas Guerras, violencia organizada en la era global*, España, Editores Kriterion Tusquets, año 2001.
- Mercado Stephen, “Navegando por el Mar de la OSINT en la Era de la Información”, Inteligencia de Fuentes Abiertas, Lecturas Básicas de Inteligencia, *Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional*, año 3, número 9, año de publicación 2012.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Sistemas Policiales de Información e Inteligencia, *Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal*, Nueva York, EUA, 2010.
- Rosas María, Coordinadora, *Modelo de Policía en México*, SSP y CIES, México, primera edición, septiembre 2012.
- Ruiz Carlos, *Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional*, España, Editorial Tecnos, año 2002.

Weber Max, *Economía y Sociedad*. Madrid, España, Fondo de Cultura Económica, año 2002.

Vizarretea Emilio, *Poder y Seguridad Nacional*, México, Instituto de Estudios Críticos, CESNAV y Fundación Democracia y Desarrollo, año 2013.

### **Cibergrafía**

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf> fecha de consulta 10 de marzo de 2015.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf> fecha de consulta 10 de marzo de 2015.

# Revista de Administración Pública

# INNP

## Hacia una estrategia nacional de ciberseguridad en México

Edgar Iván Espinosa\*

México atraviesa por una crisis de ciberseguridad que se ha ido agudizando ante la falta de una política unificada que coordine los esfuerzos implementados por algunas dependencias gubernamentales y la iniciativa privada. Contar con una estrategia integral resulta indispensable para hacer frente a tres principales amenazas: la ciberdelincuencia, el ciberespionaje y el *hacktivismo*.

La preocupación por las cuestiones de ciberseguridad no es algo nuevo. La reflexión sobre estos temas inició desde mediados de los años 90 en Estados Unidos, ante el temor de que *hackers* o piratas informáticos comprometieran la información gubernamental, y los sistemas de control y supervisión de procesos (SCADA, por sus siglas en inglés) de plantas nucleares, hidroeléctricas, tratamiento de aguas, sistemas de transporte, salud, defensa, y otros servicios de la infraestructura crítica.<sup>1</sup>

A nivel internacional, el interés se incrementó a raíz de tres incidentes. El primero, los ciberataques lanzados en 2007 contra Estonia desde direcciones IP rusas, en represalia por la remoción de un monumento dedicado a los soldados soviéticos caídos durante la Segunda Guerra Mundial.<sup>2</sup> Dicho acontecimiento dejó en claro que el mundo estaba ante una nueva amenaza asimétrica capaz de vulnerar la Seguridad Nacional de cualquier país, derivado de la incapacidad de poder desarrollar una estrategia de disuasión frente al problema de la atribución o identificación

\* Egresado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS) de la Universidad Nacional de Defensa (NDU) de Estados Unidos. Licenciado en Ciencia Política y licenciado en Relaciones Internacionales con Mención Especial por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Cursó la especialización en Ciberseguridad por el Instituto para la Seguridad Nacional y el Contraterrorismo de la Universidad de Siracusa (INSCT), en Nueva York. Se ha desempeñado como Co-coordinador Académico del Diplomado en Seguridad Nacional del ITAM.

<sup>1</sup> Warner, Michael, "Cybersecurity: A Pre-history", *Intelligence and National Security*, 27, 5, 2012, pp. 781-799; y Rudner, Martin, "Cyber-Threats to Critical National Infrastructure: An Intelligence Challenge", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26, 3, 2013, pp. 453-481.

<sup>2</sup> Martínez De Rituerto, Ricardo, "Los 'ciberataques' a Estonia desde Rusia desatan la alarma en la OTAN y la UE", *El País*, 18 de mayo del 2007.

exacta de la ubicación y/o los autores de un ciberataque.<sup>3</sup> En efecto, aunque los ataques contra Tallin provenían de territorio ruso, técnicamente no era correcto asumir que el Kremlin estuviera involucrado. Aun si se hubiesen detectado computadoras del gobierno, Moscú habría podido alegar que éstas habían sido infectadas y transformadas en *botnets* o redes “zombies” manipuladas a distancia.<sup>4</sup>

Este hecho a su vez detonó la discusión en torno a si un ciberataque puede o debe considerarse *casus belli*, ya que, según algunos, estrictamente no constituiría un ataque físico convencional, como el que proscribe el Artículo 2 de la Carta de Naciones Unidas. Tampoco quedaba claro cómo aplicaría el Derecho Internacional Humanitario en caso de que fuese interpretado como una agresión.<sup>5</sup>

El segundo incidente que incrementó la preocupación global fue el empleo en 2010 de Stuxnet, un virus tipo gusano—considerado la primer ciberarma—, diseñado para destruir los sistemas de la planta nuclear iraní de Bushehr y el complejo de enriquecimiento de uranio en Natanz, utilizando certificados de seguridad robados.<sup>6</sup>

El ataque, atribuido a Estados Unidos e Israel, fue comparado con el lanzamiento de la bomba atómica en Hiroshima y Nagasaki. Este episodio tuvo al menos tres implicaciones: 1) por primera vez un virus informático “confeccionado a la medida” tenía la capacidad de causar daño físico; 2) su complejidad evidenciaba la participación de un Estado, y 3) en cualquier momento una ciberguerra podría estallar.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Kostadinov, Dimitar, *The Attribution Problem in Cyber Attacks*, Infosec Institute, 2013; Wheeler, David A., et al., *Techniques for Cyber Attack Attribution*, Institute for Defense Analyses, 2003; Hunker, Jeffrey, et al., *Role and Challenges for Sufficient Cyber-Attack Attribution*, Institute for Infrastructure Protection (I3P), Dartmouth College, 2008; Rid, Thomas y Ben Buchanan, “Attributing Cyber Attacks”, *Journal of Strategic Studies*, 38, 1-2, 2015, pp. 4-37; Hare, Forrest, “The Significance of Attribution to Cyberspace Coercion: A Political Perspective”, 4th International Conference on Cyber Conflict, Tallin, OTAN, 2012; y Healey, Jason, *Beyond Attribution: Seeking National Responsibility for Cyber Attacks*, The Atlantic Council’s Cyber Statecraft Initiative, 2012.

<sup>4</sup> Plohmann, Daniel et al., *Botnets: Detection, Measurement, Disinfection & Defence*, European Network and Information Security Agency (ENISA), 2011, y Zheng Bu, et al., *The New Era of Botnets*, McAfee, 2010.

<sup>5</sup> Meulenbelt, Stephanie, “The ‘Worm’ as a Weapon of Mass Destruction: How to respond legally to Cyber-warfare?”, *The RUSI Journal*, 157, 2, 2012, pp. 62-67; Lucas, Jr., George R., “Postmodern War”, *Journal of Military Ethics*, 9, 4, 2010, pp. 289-298; y Eneken Tikk, et al., *International Cyber Incidents: Legal Considerations*, Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCD COE), 2010.

<sup>6</sup> Collins, Sean y Stephen McCombie, “Stuxnet: the emergence of a new cyber weapon and its implications”, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 7, 1, 2012, pp. 80-91; Langner, Ralph, *To Kill a Centrifuge*, The Langner Group; y Zetter, Kim, *Countdown to Zero Day: Stuxnet and the Launch of the World’s First Digital Weapon*, Crown, 2014.

<sup>7</sup> Clarke, Richard A., *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*, Ecco, 2012; Rid, Thomas, *Cyber War Will Not Take Place*, Oxford University Press, 2013; Stone, John, “Cyber War Will Take Place!”, *Journal of Strategic Studies*, 36, 1, 2013, pp. 101-108; McGraw, Gary, “Cyber War is Inevitable (Unless We Build Security In)”, *Journal of Strategic Studies*, 36, 1, 2013, pp. 109-119; Carr, Jeffery, *Inside Cyber Warfare: Mapping the Cyber Underworld*, California, O’Reilly Media, 2011; y Caplan, Nathalie, “Cyber War: the Challenge to National Security”, *Global Security Studies*, 4, 1, 2013.

El tercer evento, las revelaciones en 2013 del ex analista de seguridad informática, Edward Snowden, sobre los programas de ciberespionaje o vigilancia electrónica de la Agencia de Seguridad Nacional (NSA, por sus siglas en inglés), alertó a la comunidad internacional sobre las capacidades desarrolladas por Estados Unidos para intervenir masivamente los correos electrónicos, servicios de voz, video, chat, fotos, direcciones IP, notificaciones de inicio de sesión, transferencia de archivos y perfiles en redes sociales de cualquiera, incluidos la Canciller alemana Angela Merkel, la mandataria brasileña Dilma Rousseff, el ex presidente Felipe Calderón, y el entonces candidato y ahora presidente, Enrique Peña Nieto.<sup>8</sup>

En este contexto, en diferentes momentos el gobierno mexicano ha implementado medidas para tratar de contener las ciberamenazas, reconocidas desde el 2009 como antagonismos a la Seguridad Nacional en la Agenda Nacional de Riesgos.<sup>9</sup> Asimismo, su inclusión en el actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa para la Seguridad Nacional (PSN) dan cuenta de la relevancia que ha cobrado el tema para las autoridades.

Hasta ahora, las políticas más notables han sido la Estrategia Nacional de Seguridad de la Información (ENSI), enfocada en los aspectos técnico-administrativos, y la Estrategia de Ciberseguridad de la Policía Federal (PF), centrada en la prevención y combate de la ciberdelincuencia.

Sin embargo, estas iniciativas están lejos de ser soluciones integrales como las que han implementado otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o la Unión Europea (UE).<sup>10</sup> En términos reales, se trata de esfuerzos aislados, como los que venían desarrollando cada una de las entidades de la Administración Pública Federal (APF).

En efecto, la ENSI, además de no haber sido publicada ni difundida lo suficiente tras su adopción –a un año de concluir el sexenio pasado–, presenta un importante retraso en su implementación. Asimismo, sus tres fases de operación (APF; gobiernos locales, poderes Legislativo y Judicial; y sector privado y público en general) no son coherentes con las necesidades, entre las que apremia la creación de un marco jurídico y una cultura de ciberseguridad entre la población. La estrategia tampoco define el tipo de ciberamenazas que enfrenta el Estado, y deja de lado elementos

<sup>8</sup> Greenwald, Glenn, *No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State*, Metropolitan Books, 2014; y Peinado, Mari Luz, “Snowden afirma que la NSA tuvo acceso al correo electrónico de Felipe Calderón”, *El País*, 20 de octubre del 2013.

<sup>9</sup> “National Strategy for Information Security”, Gobierno Federal, Ottawa, Canadá, 2012. <http://www.oas.org/cyber/presentations/PresentacionIngl%C3%A9sOttawa-Sin%20tiempo.pdf>

<sup>10</sup> Para un estudio comparado de ciberestrategias véase: “Cybersecurity policy making at a turning point: Analysing a new generation of national cybersecurity strategies for the Internet economy”, OCDE, 2012.

clave como el fortalecimiento de la ciberdefensa y la colaboración con el sector privado.<sup>11</sup>

Por su parte, la estrategia de la PF, institución pionera de la ciberseguridad en México, privilegia de forma natural la atención de la ciberdelincuencia a nivel federal, dejando en segundo lugar la protección de la infraestructura crítica y la información sensible del Estado. De igual forma, no delimita los criterios de colaboración con las Fuerzas Armadas, corresponsables en dichas tareas.

Los vacíos e imprecisiones en las políticas, se deben en buena medida a la tardía discusión de las cuestiones estratégico-organizacionales de la ciberseguridad. Y es que los primeros estudios consistían esencialmente en simples traducciones y revisión de conceptos.<sup>12</sup> Años después, la investigación fue tomando dos vertientes: el aspecto técnico de la Seguridad Informática y la Seguridad de la Información; y el marco jurídico.<sup>13</sup> Aunque, recientemente algunos ya han comenzado a plantear ideas novedosas encaminadas al desarrollo y organización de Equipos de Respuesta de Emergencias Informáticas (CERT, por sus siglas en inglés), e incluso se ha empezado a debatir la viabilidad y pertinencia de crear un cibercomando en el seno de las Fuerzas Armadas.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Gobierno Federal, *op. cit.*

<sup>12</sup> Rosas, María Cristina, "Ciberespacio, Crimen Organizado y Seguridad Nacional", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)*, Secretaría de Marina-Armada de México, 2011.

<sup>13</sup> García Cancino, Jorge Luis, "La importancia de los estándares y su certificación en la seguridad de la información", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)*, Secretaría de Marina-Armada de México, abril-junio 2008; Guadarrama Mendoza, Juan Alexander, "¿Por qué seguir las mejores prácticas de seguridad de la información?", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)*, Secretaría de Marina-Armada de México, abril-junio 2008; Cãmpoli, G. A., *Delitos informáticos en la legislación mexicana*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 2005; Sosa Alquicira, Gabriela, *Análisis de instrumentos jurídicos en México y propuesta de un nuevo marco jurídico para regular los delitos informáticos*, México, ITAM, 2005; Navarro Isla, Jorge, "Delitos informáticos: México en el contexto mundial", *Tecnologías de la información y de las comunicaciones: aspectos legales*, México, Porrúa/ITAM, 2008, 381-462; Muñoz Torres, Ivonne Valeria, *Delitos informáticos: diez años después*, México, Ubijus, 2009.

<sup>14</sup> Medina Pérez, José G., "Recomendaciones para la creación de un equipo de respuesta a incidentes de seguridad informática", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)*, Secretaría de Marina-Armada de México, 2007; Ávila Ponce de León, Juan Carlos, *Conformación de un grupo de guerra electrónica especializado en ciberguerra para el apoyo a las operaciones navales de la Armada de México*, Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), Secretaría de Marina-Armada de México, Tesis, 2009; Villalobos Antonio, Roberto Andrés, *Establecimiento de un grupo multidisciplinario de operaciones de información en apoyo a las operaciones navales*, Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), Secretaría de Marina-Armada de México, Tesis, 2012; Mares Mojica, Roberto, *Ciberguerra: una visión estratégica de Defensa Nacional para las Fuerzas Armadas mexicanas*, Colegio de Defensas Nacional (COLDEF), Secretaría de la Defensa Nacional, Tesis, 2015; Castro Reynoso, Sergio, *Principios de Ciberguerra: Una Guía para Oficiales Militares*, México, Mimeo.

Sin abundar en las nociones teórico-conceptuales del término ciberseguridad, ampliamente discutidas en la literatura, el presente artículo se enfoca en exponer algunos lineamientos que podrían servir de referencia para la formulación de una Estrategia Nacional de Ciberseguridad, como la que otros países han desarrollado, con base en la creación de un marco jurídico robusto; la promoción de buenas prácticas; la formación de especialistas; la colaboración con el sector privado; y el fortalecimiento de la ciberdefensa.<sup>15</sup>

El texto está dividido en dos secciones. En la primera se describe la crisis de ciberseguridad por la que México atraviesa, haciendo énfasis en los principales riesgos y amenazas. Asimismo, se exponen las medidas implementadas por los sectores público y privado para intentar reducir las vulnerabilidades. En el segundo apartado se bosquejan los lineamientos considerados por otros países para formular una Estrategia Nacional de Ciberseguridad que coordine y fortalezca los esfuerzos hasta ahora realizados.

## I. La crisis de ciberseguridad en México

En los últimos diez años, el número de internautas y el porcentaje de hogares con acceso a Internet en México se ha incrementado rápidamente. La penetración del servicio ha aumentado 300%, pasando de 12.8 millones de usuarios en 2004 a 53.9 millones en 2014. Este año podría lograrse una cobertura del 53% de la población, concentrada principalmente en el centro y noreste del país (Distrito Federal, Baja California, Sonora y Nuevo León).<sup>16</sup> De este modo, México podría ocupar el segundo lugar con el mayor crecimiento de usuarios en términos absolutos, después de Brasil.<sup>17</sup>

Sin embargo, pese a la adopción de una Estrategia Digital Nacional, que entre otras cosas pretendía potenciar la conectividad, aún queda mucho

<sup>15</sup> Para fines de este artículo se entiende por ciberseguridad “el conjunto de herramientas, políticas, conceptos de seguridad, salvaguardas de seguridad, directrices, métodos de gestión de riesgos, acciones, formación, prácticas idóneas, seguros, tecnologías que pueden utilizarse para proteger los activos de una organización y los usuarios en el ciberentorno”. *Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)*. No obstante, existe un extenso debate en torno a la definición de ciberseguridad. Para conocer algunas aproximaciones véanse: Hansen, Lene y Helen Nissenbaum, “Digital Disaster, Cyber Security and the Copenhagen School”, *International Studies Quarterly*, 53, 4, 2009; Von Solms, Rossouw y Johan van Niekerk, “From information security to cyber security”, *Computers & Security*, 38, 2013, pp. 97-102; Giles, Keir, “Russian Cyber Security: Concepts and Current Activity”, *Chatham House*, Conflict Studies Research Center, 2012; y Rubio Reinés, Ó, “Ciberseguridad y Administración Pública”, *Universidad Politécnica de Valencia*, Tesis, 2014.

<sup>16</sup> “Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet en México 2015”, Asociación Mexicana de Internet (Amipci).

<sup>17</sup> Sánchez Onofre, Julio, “México tendrá 65 millones de internautas en 2015”, *El Economista*, 29 de marzo del 2012.

por hacer.<sup>18</sup> Mientras en México 30.7% de los hogares tuvo conexión en 2013 y 35.8% tenía una computadora, en Uruguay la cifras fueron 33.3% y 52.8%; en Argentina 34% y 47%; en Brasil 37.8% y 45.4%; en Chile 35% y 46.8%; y en Costa Rica 33.6% y 45.3%. En América Latina, México sólo superó a Colombia (23.4% y 29.9%), Paraguay (19.3% y 22.7%) y Perú (14% y 23%), aunque en comparación con la OCDE, donde más del 70% de los hogares tiene Internet, el país se ubica en el último lugar junto con Turquía y Chile.<sup>19</sup>

Desafortunadamente, el rápido aumento de la conectividad no ha sido acompañado de una política integral que garantice la protección de los usuarios y la información. Así, año con año México se ha afianzado como uno de los países más vulnerables en términos del número de ataques y costos. En 2011, la compañía rusa de seguridad informática *Kaspersky*, lo colocó como el quinto país a nivel mundial en ciberataques, al concentrar 4% de los incidentes, detrás de Rusia (16%); Ucrania (12%); Tailandia (7%) y Malasia (6%).<sup>20</sup> Un año después, un reporte del *think-tank Security & Defence Agenda* y la compañía *McAfee* situó a México entre los peor preparados en ciberseguridad.<sup>21</sup> Al mismo tiempo, la Organización de Estados Americanos (OEA) y Trend Micro identificaron al país como el principal originador de *spam* o correo electrónico basura en la región.<sup>22</sup> De acuerdo con *Symantec*, ese mismo año, México fue el segundo país de América Latina con mayor afectación (superado por Brasil), al registrar costos de 3 mil millones de dólares (50% más que en 2011), lo suficiente para comprar un *Ipad* a todos los habitantes del Distrito Federal.<sup>23</sup> Finalmente, el Índice Global de Ciberseguridad 2014 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) identifica a México con un nivel bajo de preparación ante ciberamenazas asignándole 32.4 puntos de 100.<sup>24</sup>

<sup>18</sup> Sánchez Onofre, Julio, "Es oficial: existe en México una Estrategia Digital Nacional", *El Economista*, 25 de noviembre del 2013; Lucas, Nicolás, "Estrategia Digital Nacional vivió su primer tropiezo", *El Economista*, 11 de diciembre del 2013; y "AHCJET: Estrategia Digital se encamina al retraso", *El Economista*, 16 de enero del 2014.

<sup>19</sup> INEGI, *op. cit.*

<sup>20</sup> Ángel, Arturo, "Vigila Policía Federal red informática del país", *24 Horas*, 12 de marzo del 2012.

<sup>21</sup> "Cyber-security: The vexed question of global rules", *Security & Defence Agenda*, McAfee, 2012, <http://www.mcafee.com/au/resources/reports/rp-sda-cyber-security.pdf>

<sup>22</sup> OEA y Trend Micro, "Tendencias en la seguridad cibernética en América Latina y el Caribe y respuestas de los gobiernos", 2013, p. 12.

<sup>23</sup> OEA y Symantec, "Tendencias en la seguridad cibernética en América Latina y el Caribe", 2014.

<sup>24</sup> El *Global Cybersecurity Index* (GCI) evalúa cinco aspectos: marco jurídico, soporte técnico, estructura organizacional, capacitación y cooperación internacional. [www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/GCI.aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/GCI.aspx)



**Tabla 1.**  
**Número de usuarios y porcentaje de hogares con acceso a Internet en México**

Año	2001	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Usuarios (millones)	7.1	10.7	12.8	16.4	20.2	23.9	27.6	30.6	34.9	40.6	45.1	51.2	53.9	65*
% de hogares	6.1	7.4	8.7	9	10.1	12.3	14.5	16.1	22.2	24.4	26	30.7	38.4**	-

**Fuente:** INEGI, Amipci, UIT.

**Notas:** \*Estimaciones de Intel y del Registro de Direcciones de Internet para América Latina y el Caribe (LACNIC). \*\*Estimación del informe de la OEA y Symantec "Tendencias en la Seguridad Cibernética en América Latina y el Caribe".

Los ciberataques, entendidos como accesos no autorizados a sistemas, interrupción o denegación de su servicio (DoS, por sus siglas en inglés), se han incrementado a un ritmo más que proporcional. En 2012, el aumento fue de 40%; en 2013 de 113% y las cifras preliminares de la PF indican que en 2014 el repunte habría sido superior a 300%.<sup>25</sup>

El 98% de los incidentes en México se lleva a cabo mediante *malware* (*software* diseñado para dañar una computadora), y el resto mediante *phishing* o suplantación de identidad.<sup>26</sup> En 2013 los incidentes de acceso lógico no autorizado aumentaron 260%, las infecciones de *malware* 323% y el *phishing* 409%. En contraste, las intrusiones DoS disminuyeron 16%.<sup>27</sup>

Sin incluir los ataques que de diciembre del 2012 a enero del 2015 afectaron a individuos, 53% fue dirigido contra el gobierno, 26% contra organizaciones académicas, y 21% contra el sector privado.<sup>28</sup>

Entre los afectados hay gobiernos municipales (Guadalajara, Chilpancingo, Acapulco, León), estatales (Puebla, Guanajuato, Tabasco, Querétaro, Guerrero, Nayarit, Quintana Roo), así como órganos federales (como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes [CONACULTA], el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación [CONAPRED], el *Diario Oficial de la Federación* [DOF], el Servicio de Administración Tributaria [SAT], la Presidencia de la República y el Senado).

<sup>25</sup> OEA y Trend Micro, *op. cit.*, p. 8; y OEA y Symantec, *op. cit.*, p. 68.

<sup>26</sup> Hernández, Lilian, "Más de 45 millones de mexicanos son víctimas de ciberataque", *Excélsior*, 21 de septiembre del 2014.

<sup>27</sup> OEA y Symantec, *idem*.

<sup>28</sup> "Fortalece CNS estrategias para la protección del ciberespacio mexicano", *OEM*, 24 de febrero del 2015.

En particular, resultan alarmantes las intrusiones registradas desde el 2003 en los sistemas de instituciones con información sensible, como la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la extinta Secretaría de Seguridad Pública (SSP), sustituida en 2013 por la Comisión Nacional de Seguridad (CNS).

En cuanto al sector privado, en 2012 una de cada 10 empresas sufrió un ataque y en 86% de los casos hubo fraudes, modificación de estados financieros y contables, así como robo de información. Un año después, 72% de las firmas se vieron afectadas, particularmente los sectores financiero, de mayoreo y manufactura.<sup>29</sup> En buena medida, esto pudo haberse debido a que apenas la mitad de las compañías mexicanas (52%) capacitan a sus empleados en ciberseguridad, y menos del 1% de los ingresos son destinados a seguridad y administración de riesgos tecnológicos, pues no se percibe un beneficio inmediato, lo cual contrasta con el 5% que invierten las economías desarrolladas.<sup>30</sup>

### Las ciberamenazas

Cada país enfrenta diferentes amenazas. Para algunos el principal temor es el inicio de una ciberofensiva que pueda conducir a una confrontación tradicional entre Estados. Para otros, la gran amenaza es padecer atentados ciberterroristas.<sup>31</sup> A unos simplemente les preocupa que su información económica, financiera y tecnológica caiga en manos de potencias extranjeras. En el caso de México, son tres las principales ciberamenazas: la primera tiene una motivación económica, la segunda es además política, y la tercera es una combinación, más un factor narcisista.

La más preocupante, al igual que en el mundo físico, es la ciberdelincuencia, especialmente el robo, el fraude y la difusión de pornografía infantil, debido a su estrepitoso incremento, su elevado costo, y los limitados recursos con los que cuenta el Estado para combatirlo.

<sup>29</sup> Las cifras podrían revertirse, ya que 80% de los directivos comienza a invertir en recursos humanos para vigilar la seguridad cibernética y física (especialmente en el sector financiero y de telecomunicaciones), con lo que buscan evitar un costo mayor derivado de un ataque, que por concepto de reparación y recuperación de información podría oscilar entre 15 y 20 mil dólares en un espacio de dos o tres semanas, pudiendo alcanzar los 6.9 millones de dólares como en el caso de la cadena departamental Liverpool, *hackeada* en diciembre pasado. Véanse: Meré, Dayna, "Sufre ciberataques 72% de empresas", *Reforma*, 13 de mayo del 2014; Ruiz, Carolina, "México, preocupado por la ciberseguridad", *El Financiero*, 23 de octubre del 2014; Chávez, Gabriela, "México, 'en pañales' en ciberseguridad", *CNN Expansión*, 13 de mayo del 2014; y Ruiz, Carolina, "Hackeo a Liverpool podría costarle más de 100 mdp, estiman", *El Financiero*, 13 de enero del 2015.

<sup>30</sup> "Exposing the Cybersecurity Cracks: A Global Perspective. Part 2", Ponemon Institute, 2014; y "Afectadas por ataques cibernéticos una de cada 10 empresas en México", *Notimex*, 31 de marzo del 2014.

<sup>31</sup> Chen, Thomas M., *Cyberterrorism after Stuxnet*, Strategic Studies Institute (SSI), 2014.

El ciberespionaje ocupa la segunda posición, ya que México no cuenta con la tecnología, presupuesto ni experiencia que otros países poseen para evitar el acceso a información sensible que podría vulnerar la soberanía nacional. Concretamente, la amenaza se circunscribe a las operaciones de extracción de información política de Estados Unidos y Rusia; las de China, interesada en obtener ventajas económicas; al igual que las de Irán, dirigidas a posicionarse en el sector energético (aun cuando es un importante país productor), en el marco de las reformas estructurales del 2014 que abrieron la puerta a la inversión extranjera.<sup>32</sup>

En tercer lugar se ubica el desafío de colectivos *hacktivistas* como *Anonymous*, *Safety Last Group*, Resistencia Cibernética, Raza Mexicana, Insurgencia Digital, *Mexican Hackers Mafia*, entre otros, cuyos miembros –en su mayoría menores de edad–, poseen los conocimientos necesarios para sabotear las plataformas tecnológicas del Estado e imponer sus agendas.

### Ciberdelincuencia

La UIT describe al cibercrimen como “actividades en las que computadoras o redes informáticas son utilizadas como herramientas, blancos o plataformas para la consecución de fines criminales”. Por su parte, el Convenio sobre cibercriminalidad del Consejo de Europa, conocido como Convenio de Budapest, adopta una definición más amplia en cuatro dimensiones: 1) ofensas contra la confidencialidad, integridad y disponibilidad de datos y sistemas informáticos [*hackeo*, *phishing*, espionaje, interceptación, DoS]; 2) ofensas relativas a los contenidos [pornografía infantil, extremismo, apuestas, *spam*]; 3) ofensas mediante el uso de computadoras [fraude, falsificación, robo de identidad], y 4) ofensas contra los derechos de autor y la propiedad intelectual (piratería). Empero, no existe un concepto único que permita una clasificación exacta de los ciberdelitos, los cuales suelen ser combinaciones de tipos y vectores de ataque.

Hasta ahora el estudio del fenómeno se ha realizado a partir de las definiciones y metodologías de compañías como *Kaspersky*, *Symantec*, *Microsoft* y *McAfee*. Esta última, por ejemplo, estima que el costo global de la ciberdelincuencia oscila entre los 400 y los 575 mil millones de dólares, monto superior al ingreso de muchos países y empresas transnacionales.<sup>33</sup> Por su parte, *Symantec* calcula que el costo de los ciberdelitos perpetrados entre julio del 2012 y julio del 2013, ronda los 113 mil millones de dólares (un aumento de 3 mil millones respecto al año anterior), de los cuales 38% fueron pérdidas por fraudes, 24% por reparaciones, 21% por información

<sup>32</sup> Garduño, Silvia, “Ofrece Irán experiencia petrolera”, *Reforma*, 4 de diciembre del 2014.

<sup>33</sup> “Net Losses: Estimating the Global Cost of Cybercrime”, McAfee, Center for Strategic and International Studies, 2014.

robada y 17% por otros ataques. Durante ese periodo 378 millones de adultos reportaron haber sido víctimas (178 millones menos).<sup>34</sup>

Para el caso de México, la empresa calcula que 71% de los internautas fueron afectados (4 puntos porcentuales menos), una proporción superior al promedio mundial (61%). Así, México se ubicó como el país más vulnerado de América Latina, y entre los primeros a nivel global, detrás de Rusia, China y Sudáfrica. En tanto, las cifras de la PF señalan que de diciembre del 2012 a enero del 2015 se cometieron 59 mil 236 delitos cibernéticos, de los cuales 68% fueron *phishing*, 17% fraude, y 15% *defacement* o remplazo de contenidos por comunicados, quejas, sátiras o amenazas.<sup>35</sup> La cifra contrasta con los 10 millones de víctimas contabilizados por *Symantec* sólo en 2013.

Los delitos más recurrentes son la estafa, el fraude al comercio electrónico (principalmente en telefonía, autos, ropa y accesorios), robo, extorsión, generación y envío de *spam*, difamación, amenazas, robo de contraseñas, así como difusión de pornografía infantil.<sup>36</sup>

El robo se concentra en el sector financiero. Los bancos han llegado a reportar pérdidas anuales de 93 millones de dólares.<sup>37</sup> En 2014 los intentos de robo sumaron 2 millones; al menos cuatro organizaciones fueron vulneradas por troyanos diseñados para interceptar y redireccionar transacciones de banca en línea. A nivel regional, México, Brasil y Colombia han sido los más afectados. Hace poco fue detectada una nueva modalidad de este delito, a través de la extracción directa de cajeros automáticos (ATM), tras infectarlos con el *malware Ploutus*.<sup>38</sup>

El correo electrónico y las redes sociales son la principal vía utilizada para amenazar a los usuarios con publicar material privado, bloquear o suprimir la información del disco duro (a través de *ransomware* como *CryptoLocker*), a cambio del pago de “rescates” que van de los 100 a los 3 mil dólares, una amenaza que sólo en 2012 generó pérdidas por 5 millones de dólares, intensificándose 500% a nivel global en 2013.<sup>39</sup> El *modus operandi* consistía anteriormente en obligar a los usuarios a adquirir un antivirus falso, para eliminar una amenaza inexistente. También estuvo de moda enviar mensajes de parte de una supuesta autoridad (PF,

<sup>34</sup> “Reporte Norton 2013”, *Symantec*.

<sup>35</sup> Alvarado, Noel F., “Participa la Policía Federal en la Expo Seguridad 2014”, *Notired*, 8 de abril del 2014.

<sup>36</sup> “Comprehensive Study on Cybercrime”, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2013; y Organización de Estados Americanos (OEA) y *Symantec*, *op. cit.*, p. 69.

<sup>37</sup> McAfee, *op. cit.*, p. 15.

<sup>38</sup> *Ibidem*. p. 25.

<sup>39</sup> *Ibidem*. p. 21.

CNS, SAT), “multando” a los usuarios por ingresar a páginas no seguras o con contenido prohibido.

El *ciberbullying* o acoso escolar, el *sexting* o envío de contenidos eróticos, y el *grooming*, hacerse pasar por un menor para atraer a uno y luego causarle un daño, son otros riesgos a los que están expuestos los internautas. Aunque, la principal amenaza es la difusión de pornografía infantil, un delito que genera anualmente ganancias cercanas a los 34 mil millones de dólares, según el Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés).<sup>40</sup>

De acuerdo con el *National Center for Missing and Exploited Children*, México es el principal difusor a nivel internacional. La Asociación *End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes* (ECPAT), coloca el país en la segunda posición como productor y distribuidor.

En 2010 la Fiscalía Especial de la PGR para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), registró 580 cuentas personales de Internet desde las que se difundían fotografías o videos de explotación sexual a menores, las cuales aumentaron a más de 3 mil en 2011; a 7 mil en 2012, hasta llegar a las más de 12 mil 300 en 2013. La cifra podría incrementarse, pues el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), estima que cada mes 100 menores en México son víctimas de redes de pornografía infantil que operan en Internet.<sup>41</sup>

## Ciberespionaje

### ***Buenos vecinos***

De acuerdo con documentos filtrados a la prensa por Edward Snowden, el ciberespionaje de Estados Unidos contra México y otros países habría sido llevado a cabo por la NSA en el marco del programa de interceptación masiva denominado *Prism*, aprobado en 2007 durante la administración del presidente George W. Bush.<sup>42</sup>

Al menos dos operaciones habrían sido diseñadas para recabar información sobre la lucha contra el narcotráfico, la estabilidad macroeconómica, el comercio internacional, la política exterior, la situación de derechos humanos y las capacidades militares.<sup>43</sup> La primera operación, *Whitetamale*

<sup>40</sup> “México ocupa el primer lugar en difusión de pornografía infantil”, *Univision*, 23 de julio del 2014.

<sup>41</sup> Solera, Claudia y Laura Toribio, “Depredador doméstico”, *Excélsior*, 11 de agosto del 2013.

<sup>42</sup> Greenwald, Glenn, et al., “Espionagem dos EUA se espalhou pela América Latina”, *O Globo*, 9 de julio del 2013.

<sup>43</sup> *Ídem*.

habría penetrado en 2009 los sistemas de la SSP y las comunicaciones de varios funcionarios, llegando a obtener, entre otros datos, diagramas de las estructuras de las agencias de seguridad. La segunda, *Flatliquid*, emprendida en 2010, habría conseguido sustraer más de 260 documentos del correo electrónico del presidente Calderón y sus más cercanos colaboradores.<sup>44</sup>

A unos meses de terminar el sexenio, la NSA incluyó entre sus objetivos al candidato presidencial Enrique Peña Nieto y a nueve de sus asesores. En total, habrían interceptado 85 mil 489 mensajes de texto, así como varias llamadas y correos electrónicos.<sup>45</sup>

La cibervigilancia habría sido llevada a cabo por la unidad TAO (de Operaciones de Acceso “Confeccionadas a la Medida” o *Tailored Access Operations*) —encargada por años de vulnerar los sistemas de China—, desde la Embajada en México y desde las oficinas de la NSA en San Antonio, Texas (donde también se interceptarían datos de Medio Oriente, Cuba y Venezuela).<sup>46</sup>

En febrero pasado, *Kaspersky* reveló la existencia de otro programa de espionaje dirigido contra 42 países, incluido México, iniciado al menos desde el 2001 por un grupo de *hackers* denominado *Equation Group*.<sup>47</sup> Los métodos empleados, que permiten tomar el control de los discos duros de las principales marcas, coinciden con los de los creadores de *Stuxnet* y los de la NSA. Por ello, no se descarta que también se trate de una operación de Estados Unidos.

### **Osos en el alambre**

Con toda certeza Estados Unidos no es el único país que espía a sus aliados. Aunque no existe evidencia de una operación cibernética dirigida por el Kremlin contra “Los Pinos”, hay elementos a considerar que vuelven imposible descartar dicha hipótesis.

Históricamente, la Unión Soviética, y luego Rusia, ha buscado afianzar su posición en la puerta trasera de Estados Unidos y el puente hacia América Latina. Las diversas operaciones de inteligencia llevadas a cabo en territorio nacional desde finales de los años 30 dan cuenta de la relevancia

<sup>44</sup> Glüsing, Jens, *et al.*, “Fresh Leak on US Spying: NSA Accessed Mexican President’s Email”, *Der Spiegel*, 20 de octubre del 2013.

<sup>45</sup> “Documentos revelan esquema de agència dos EUA para espionar Dilma”, *Globo*, 1 de septiembre del 2013.

<sup>46</sup> M. Aid, Mathew, “Inside the NSA’s Ultra-Secret China Hacking Group”, *Foreign Policy*, 10 de junio del 2013; e “Inside TAO”, *Der Spiegel*, 29 de diciembre del 2013.

<sup>47</sup> “Equation Group: Questions and Answers”, *Kaspersky*, 2015, [https://securelist.com/files/2015/02/Equation\\_group\\_questions\\_and\\_answers.pdf](https://securelist.com/files/2015/02/Equation_group_questions_and_answers.pdf)

para los servicios rusos de tener una representación (резидентура) en México.<sup>48</sup>

Asimismo, en el marco de la recesión por la que atraviesa su petrolizada economía, Rusia podría estar interesada en conseguir información económica, comercial y política que le permitiera ventajas comerciales.<sup>49</sup>

No sería la primera vez que Rusia emprendiera ciberoperaciones, pese a la constante negativa de su *stablishment* de seguridad (силовики) que las atribuye a “patriotas entusiastas” sin vinculación con el gobierno. Los ataques a Estonia no son el único antecedente. La afectación a los sitios gubernamentales de Georgia en 2008, previo al despliegue militar durante el conflicto con el gobierno del presidente Mijaíl Saakashvili es otro ejemplo.<sup>50</sup>

De hecho, los ciberataques siempre han sido parte de la estrategia rusa. En 1998 el coronel Oleg A. Gordievsky, quien desertó en favor de Reino Unido, reveló que la alternativa ofrecida por el gobierno a los cibercriminales condenados era trabajar para el Servicio Federal de Seguridad (FSB, por sus siglas en ruso), agencia a la que el presidente Vladimir Putin recientemente ha encomendado la ciberseguridad nacional.<sup>51</sup>

Las ciberacciones rusas pueden rastrearse incluso hasta 1999 cuando fue descubierta la operación *Moonlight Maze*, en la cual se sustrajo información clasificada del Pentágono, la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA, por sus siglas en inglés), centros de investigación, y otras entidades.<sup>52</sup>

Tampoco debe ignorarse el sólido capital humano con el que Rusia cuenta, herencia de los programas de formación soviéticos que enfatizaban la enseñanza de ciencias exactas, dominadas por la mayoría de los miembros de su comunidad *hacker* (хакеры).<sup>53</sup>

<sup>48</sup> Cedillo, Juan Alberto, *Eitingon: Las Operaciones secretas de Stalin en México*, Debate, 2014.

<sup>49</sup> “Foreign Spies stealing US Economic Secrets in Cyberspace”, Office of The National Counterintelligence Executive, 2011, p. 5.

<sup>50</sup> Markoff, John, “Before the Gunfire, Cyberattacks”, *The New York Times*, 12 de agosto del 2008; y “Overview of the Cyber Campaign against Georgia in August 2008”, US. Cyber Consequences Unit, 2009, <http://www.registan.net/wp-content/uploads/2009/08/US-CCU-Georgia-Cyber-Campaign-Overview.pdf>.

<sup>51</sup> “President Putin orders FSB to protect media sites from cyber attack”, *RT*, 21 de enero del 2013.

<sup>52</sup> Vistica, Gregory, “We’re in the middle of a cyberwar”, *Newsweek*, 20 de septiembre de 1999.

<sup>53</sup> Flook, Kara, “Russia and the Cyber Threat”, Critical Threats Project, 13 de mayo del 2009.

## ***El ojo del dragón***

Los programas chinos de ciberespionaje que por décadas se han enfocado en Estados Unidos, podrían haber puesto también los ojos en México. Para nadie es un secreto que el principal objetivo de Beijing es conseguir información que le otorgue ventajas económicas, financieras y tecnológicas, especialmente ahora que busca fortalecer su posición en América Latina.<sup>54</sup> Para ello, en los últimos años el gobierno chino no sólo ha recurrido al reclutamiento de expatriados y estudiantes de intercambio, sino, que ha apostado por agresivas campañas de ciberespionaje conducidas por la Sección Tercera (3/EPL) y la Unidad 61398 del Ejército Popular de Liberación (EPL).<sup>55</sup>

Algunos indicadores del interés en México son el intenso cabildeo para la construcción del centro comercial *Dragon Mart* en Cancún, Quintana Roo, y el tren de alta velocidad México-Querétaro, ambos suspendidos por las autoridades.<sup>56</sup> Pero las señales de alerta provienen, sobre todo, de la introducción a las entidades de la APF de toda clase de equipos y servicios tecnológicos de empresas de propiedad estatal, como *China Telecom* y *Huawei*, ésta última vetada en 2012 como proveedor de Estados Unidos, Canadá y Australia por el empleo de *backdoors* o “puertas traseras” a través de las cuales se puede sustraer información.<sup>57</sup>

Igualmente sospechosa resulta la insistencia en formar parte de una asociación público-privada para controlar una red mayorista de telecomunicaciones que el gobierno mexicano desea construir, pese a su ineficiencia. De tener éxito, las empresas chinas podrían captar todo tipo de datos en el espectro de banda de 700 MHz y de otras bandas.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Ellis, Evan y Ulises Granados, “La conquista china de Latinoamérica”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2015; y Joseph M. Humire *et al.*, *Iran’s Strategic Penetration of Latin America*, Lexington Books, 2014.

<sup>55</sup> Inkster, Nigel, “Chinese Intelligence in the Cyber Age”, *Survival: Global Politics and Strategy*, febrero-marzo, 55, 1, 2013, pp. 45-66.  
“Exposing One of China’s Cyber Espionage Units”, Mandiant; y Mark A. Stokes, *et al.*, *The Chinese People’s Liberation Army Signals Intelligence and Cyber Reconnaissance Infrastructure*, Project 2049 Institute, 2011.

<sup>56</sup> Vázquez, Jesús, “Suspenden obras del *Dragon Mart* en Cancún”, *El Economista*, 24 de junio del 2014; y “Suspenden indefinidamente tren México-Querétaro”, *Milenio*, 30 de enero del 2015.

<sup>57</sup> García, Carolina, “El Congreso de EE UU recomienda vetar a Huawei y ZTE”, *El País*, 8 de octubre del 2012; Chase, Steven, “Ottawa set to ban Chinese firm from telecommunications bid”, *The Globe and Mail*, 10 de octubre del 2012; y “Australia bans China’s Huawei from bidding for work on Internet network amid security worries”, *The Telegram*, 26 de marzo del 2012.

<sup>58</sup> Tejado Dondé, Javier, “La SCT y la unidad militar 61398”, *El Universal*, 10 de febrero del 2015.



## La daga persa

De acuerdo con una investigación de la empresa de ciberseguridad *Cylance*, desde el 2012 México habría sido uno de los blancos de *Cleaver*, operación dirigida por Teherán contra la industria militar, energética, aeroportuaria, química, sanitaria, aeroespacial, de telecomunicaciones, manufactura y educativa, de Canadá, Reino Unido, Francia, Alemania, India, Israel, Kuwait, Qatar, Arabia Saudita, Corea del Sur, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, China y Estados Unidos.<sup>59</sup>

Aunque no hay registro de la vulneración de sistemas *SCADA*, existe evidencia del robo de información “extremadamente sensible” de muchas infraestructuras críticas, incluida probablemente la paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX).<sup>60</sup>

Las capacidades ciberofensivas desarrolladas por Irán desde que fue presa de *Stuxnet* no deben ser subestimadas. Las diversas operaciones lanzadas desde o por Irán (*Comodo*, *DigiNotar*, *Shamoon*, *Ababil*, *Saffron Rose* y *Newscaster*) demuestran que se ha convertido en una ciberpotencia a la altura de Rusia y China.<sup>61</sup>

## Hacktivismo

Aunque para muchos se trata sólo de jóvenes en busca de publicidad y diversión, el *hacktivismo* se ha convertido en una ciberamenaza para México por lo complejo que resulta su neutralización, debido a su estructura acéfala, su red de apoyo internacional y su capacidad operativa perfeccionada los últimos 15 años. La fuerza acumulada por estos grupos ha sido tal, que en 2011 llegaron a declarar la guerra a “Los Zetas”, uno de los cárteles más poderosos en la historia del narcotráfico en México.<sup>62</sup>

El fenómeno *hacktivista* puede ser entendido como un movimiento colectivo, global y emergente que cuestiona el orden social a través de ciberataques dirigidos contra los sistemas de instituciones públicas y privadas, en promoción de diversas causas, orientadas a la construcción de una sociedad más democrática y un Internet libre del control gubernamental.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> “Operation Cleaver”, Cylance, [http://www.cylance.com/assets/Cleaver/Cylance\\_Operation\\_Cleaver\\_Report.pdf](http://www.cylance.com/assets/Cleaver/Cylance_Operation_Cleaver_Report.pdf)

<sup>60</sup> “Petróleo y gas en México, blanco de hackers iraníes”, *CNN Expansión*, 2 de diciembre del 2014.

<sup>61</sup> Siboni, Gabi y Sami Kronenfeld, “Developments in Iranian Cyber Warfare 2013-2014”, *Military and Strategic Affairs*, 6, 2, 2014, pp. 83-104.

<sup>62</sup> Solís, Víctor, “Anonymous declara la guerra a ‘Los Zetas’”, *El Universal*, 1 de noviembre del 2011.

<sup>63</sup> Burgos Pino, Edixela Karitza, “El Hacktivismo: entre la participación política y las tácticas de subversión digital”, *Razón y Palabra*, 88, 2014.

En su mayoría, los colectivos *hacktivistas* organizan ataques (no siempre coordinados) para ser lanzados en fechas conmemorativas, como celebraciones de independencia (15 de septiembre), días internacionales (de la mujer, del agua, del Internet, etc.) o tomas de protesta de servidores públicos, aunque también actúan en respuesta a situaciones o acontecimientos que consideran atentan contra los valores que promueven, como la aprobación de leyes o la violación de derechos humanos. Los ciberataques suelen ser *DoS* y *defacement*. No obstante, también ha habido robo y filtración de información reservada o confidencial.

De acuerdo con diversos foros y blogs, uno de los primeros grupos en que anidó el *hacktivismo* en México fue “Raza Mexicana”, surgido entre estudiantes del Instituto Tecnológico de Puebla en 1996, con la creación de una revista sobre *hacking*, *cracking* y *phreaking*, así como una lista de distribución y el sitio web del grupo. La mayoría de sus miembros eran mexicanos, pero también se incorporaron *hackers* españoles, argentinos y posteriormente de toda América Latina. La consolidación del grupo entre 2000 y 2005, coincidió con una etapa de disputas internas, conflictos de interés, acciones radicales y la dimisión de sus fundadores.<sup>64</sup>

Si bien uno de los miembros de este colectivo, Alejandro Hernández Flores, alias *alt3kx*, se hizo famoso cuando fue detenido por la extinta Agencia Federal de Investigación (AFI), por atacar el sitio de la Presidencia en junio del 2003, Raza Mexicana como agrupación no se vio oficialmente implicada en el *hacktivismo*.<sup>65</sup> Fue el grupo *X-Ploit*, quien protagonizó la mayoría de las demostraciones entre 1998 y 2001, principalmente en defensa del movimiento zapatista.<sup>66</sup>

Actualmente, el colectivo más conocido es *Anonymous*. Surgido en 2003 bajo la máscara de Guy Fawkes y con el lema “Somos legión, no olvidamos, no perdonamos, espéranos”, este grupo internacional ha sido responsable de importantes golpes contra empresas y gobiernos de los cinco continentes.<sup>67</sup>

En México sus miembros se han atribuido operaciones contra sitios de instalaciones y servicios públicos (incluido el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México), partidos políticos (PRI, PAN, PRD), autoridades electorales (IFE e institutos locales), gobiernos municipales, estatales y el federal, de los tres poderes de la Unión, así como casas encuestadoras (*Consulta Mitofsky*), medios de comunicación (*Televisa* y *TV Azteca*) e instituciones del sector de Seguridad Nacional como SEGOB, PGR,

<sup>64</sup> “Raza Mexicana”, Hack Story, [http://hackstory.net/Raza\\_Mexicana](http://hackstory.net/Raza_Mexicana)

<sup>65</sup> “Cae hacker que intervenía la página de la Presidencia”, *Milenio*, noviembre del 2003.

<sup>66</sup> Hack Story, *idem*.

<sup>67</sup> Olson, Parmy, *We Are Anonymous: Inside the Hacker World of LulzSec, Anonymous, and the Global Cyber Insurgency*, Little, Brown, 2012.

SEDENA y SEMAR. En estos últimos, la estrategia gubernamental ha sido negar o bien subestimar los ataques, pese a que algunas veces se ha comprometido información sensible, como nombres del personal activo y en situación de retiro.<sup>68</sup>

Entre los motivos de sus ataques destacan el repudio a la violencia e inseguridad en algunas partes del país; la corrupción; la coartación de la libertad de expresión y la aprobación en 2014 de las reformas estructurales en materia hacendaria, laboral, energética, educativa y financiera.

### Medidas de contención

Para hacer frente a estas amenazas el gobierno ha implementado en diferentes momentos medidas como la creación de una división especializada en ciberdelincuencia al interior de la PF, la creación de un CERT, la capacitación y equipamiento tecnológico de las Fuerzas Armadas y la creación de un Comité Especializado en Seguridad de la Información (CESI) al interior de la SEGOB.

### Patrullaje cibernético

Dependiente de la CNS, la PF es la principal autoridad en materia de combate y prevención del ciberdelito. La primera Unidad de Delitos Cibernéticos surgió en el año 2000 dentro del Sector de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva (PFP), con la misión de perseguir los ilícitos cometidos en o a través de Internet, especialmente la pornografía infantil.<sup>69</sup> Tras la reestructuración de la PFP y su transformación en 2009 en PF, y debido al incremento en el número de ciberataques, fue creada una Coordinación para la Prevención de Delitos Electrónicos, responsable del manejo de la respuesta a incidentes, el análisis de pruebas digitales, y la protección de la infraestructura crítica.<sup>70</sup>

Bajo dicha Coordinación en la División Científica de la PF, en mayo del 2010 entró en operación el Centro Nacional de Respuesta a Incidentes Cibernéticos (CERT-MX), que monitorea 24 horas, los 365 días del año, los dominios públicos y privados con fines de seguridad, prevención e investigación.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> “Anonymous asegura poseer datos de más de 25 mil militares mexicanos”, *Animal Político*, 21 de enero del 2013.

<sup>69</sup> “Unidad de Policía Cibernética y Delitos Contra Menores”, PFP, [http://www.disc.unam.mx/2005/presentaciones/delitos\\_menores.pdf](http://www.disc.unam.mx/2005/presentaciones/delitos_menores.pdf)

<sup>70</sup> “Reglamento de la Ley de la Policía Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de mayo del 2010.

<sup>71</sup> Para conocer sobre los CERT véase: Moira J. West-Brown, *et al.*, *Handbook for Computer Security Incident Response Teams (CSIRTs)*; Carnegie Mellon, Software Engineering Institute, 2003.

El Centro está integrado por cerca de un centenar de agentes capacitados en Estados Unidos, Canadá, España, Colombia, Francia, Países Bajos, Japón y Singapur.<sup>72</sup> Entre los servicios que ofrece se encuentran el análisis, forense, respuesta y soporte a incidentes; elaboración de auditorías; difusión de alertas; capacitación e intercambio de información con instituciones de los tres órdenes de gobierno, la academia, el sector privado y con 316 CERT de 69 países, en el marco de su adhesión al Foro de Equipos de Respuesta de Emergencias Informáticas (FIRST, por sus siglas en inglés) desde julio del 2011.<sup>73</sup>

Las principales medidas implementadas por la PF son la Estrategia de Ciberseguridad y la firma de un convenio de colaboración con *Microsoft*, mediante el cual es posible acceder a los activos desarrollados por la firma, entre ellos el Centro de Ciberdelincuencia ubicado en Redmond, Washington.<sup>74</sup>

El modelo desarrollado los últimos 15 años por la PF ha servido como base a otras corporaciones locales, como la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP-DF), que en 2013 creó la Policía de Ciberdelincuencia Preventiva, integrada por 30 agentes, quienes además de emitir alertas y bloquear sitios maliciosos –en coordinación con la Unidad de Investigación Cibernética de la Procuraduría del DF–, también imparten capacitación en escuelas, empresas y dependencias.<sup>75</sup> Desde su creación se han recibido mil 334 denuncias, 499 incidentes sociales en internet, 279 reportes de ventas fraudulentas, 250 de contenido inapropiado, 198 de suplantación de sitios web, y 108 reportes de virus.<sup>76</sup>

### Una cuarta dimensión de operaciones

Las Fuerzas Armadas fueron la segunda institución en haber puesto en marcha medidas para fortalecer sus capacidades defensivas en el ciberespacio, mediante la capacitación, actualización, desarrollo tecnológico y colaboración interinstitucional.

Entre septiembre del 2013 y julio del 2014, un representante del Grupo de Coordinación y Ciberdefensa de la SEDENA participó en la Segunda Junta de Trabajo de Oficiales de Alto Rango en C4/Ciberseguridad, en

<sup>72</sup> “Fortalece CNS estrategias para la protección del ciberespacio mexicano”, *OEM*, 24 de febrero del 2015.

<sup>73</sup> Ángel, *op. cit.*

<sup>74</sup> “Fortalece CNS estrategias para la protección del ciberespacio mexicano”, *OEM*, 24 de febrero del 2015; Gómora, Doris, “Microsoft y Policía Federal firman acuerdo contra ciberdelitos”, *El Universal*, 8 de mayo del 2014; y Warnick, Jennifer, *Digital Detectives*, Microsoft, <http://news.microsoft.com/stories/cybercrime/index.HTML>

<sup>75</sup> Jiménez, Gerardo, “SSPDF crea la policía cibernética, para evitar delitos por Internet”, *Excélsior*, 4 de abril del 2013.

<sup>76</sup> “La Policía de Ciberdelincuencia Preventiva”, *Efekt Noticias*, <http://www.efektotv.com/nacional/la-policia-de-ciberdelincuencia-preventiva-especial#sthash.suNQNSaP.dpuf>

Colorado, Springs, Estados Unidos. Otros miembros acudieron a Madrid a las jornadas de ciberdefensa realizadas por el Mando Conjunto de Ciberdefensa español.<sup>77</sup>

Asimismo, algunos oficiales visitaron el Cibercomando de Estados Unidos (USCYBERCOM), en Washington, D.C.; y otros más participaron en el “Tercer Taller de Trabajo Técnico de Ciberseguridad” en San Antonio, Texas. En septiembre, personal especializado acudió al seminario “Cyber Endeavor”, organizado por el Comando Norte (USNORTHCOM). En noviembre del 2013 se asistió al Primer Encuentro Internacional sobre el Ciberespacio, en Hamburgo. Incluso se enviaron representantes a la “Exposición y Conferencia Internacional sobre Soluciones de Ciberseguridad”, realizadas en Tel Aviv.<sup>78</sup>

Otro paso importante encaminado a preparar al personal que eventualmente podrá integrarse al Centro de Operaciones del Ciberespacio (COC) – que la SEDENA busca crear durante la actual administración–, es la inclusión de los temas de ciberseguridad en la currícula de la Maestría en Administración Militar para la Seguridad Interior y Defensa Nacional del Colegio de Defensa Nacional (COLDEF).<sup>79</sup>

Por su parte, la SEMAR ha reestructurado y modernizado su Centro de Monitoreo y Respuesta a Incidentes de Seguridad en el Ciberespacio, el cual es controlado por la Subsección de Protección de Infraestructuras de Información, de la Sección Segunda del Estado Mayor General de la Armada (Inteligencia).<sup>80</sup> Asimismo, la Marina ha reforzado su programa de Maestría en Seguridad de la Información, impartido en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), y ha organizado talleres en coordinación con el USNORTHCOM, así como un seminario dirigido al público, realizado en marzo pasado.<sup>81</sup>

Los planes de la SEMAR son de hecho más ambiciosos, ya que, de acuerdo con su programa sectorial, contemplan elaborar un Diagnóstico Institucional de Seguridad de la Información, Ciberdefensa y Ciberseguridad (DISICC); una Estrategia Institucional de Seguridad de la Información, Ciberdefensa y Ciberseguridad (EISICC); además de modernizar su Sistema Integral de Seguridad de la Información; y constituir un Centro de Control de Ciberdefensa y Ciberseguridad.<sup>82</sup>

<sup>77</sup> Velez, Juan, “En marcha la Ciberdefensa”, EstadoMayor.mx, 8 de septiembre del 2014.

<sup>78</sup> “Segundo Informe de Labores”, Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), 2014.

<sup>79</sup> “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre del 2013.

<sup>80</sup> “Segundo Informe de Labores”, Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR), 2014.

<sup>81</sup> “Seminario Internacional: Seguridad y Defensa en el Ciberespacio”, Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), [http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/web\\_trip.pdf](http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/web_trip.pdf)

<sup>82</sup> “Programa Sectorial de Marina 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre del 2013.

Con el propósito de reforzar la estrecha coordinación que por primera vez ha caracterizado a ambas secretarías, se han adoptado también protocolos de intercambio de información, alineados a su vez con acuerdos con las áreas de ciberdefensa de las Fuerzas Armadas de Francia y España.<sup>83</sup>

### **Investigación universitaria a la vanguardia**

Las instituciones académicas también han jugado un papel determinante en el fortalecimiento de la ciberseguridad. Probablemente la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ha sido la que más ha contribuido a través del establecimiento del UNAM-CERT en 2001, adscrito actualmente a la Coordinación de Seguridad de la Información (CSI) de la Dirección General de Cómputo y Tecnologías de Información y Comunicación.<sup>84</sup>

Dicho CERT, que colabora de cerca con el CERT-MX, proveedores de servicios, gobiernos estatales y CERT privados (como el inaugurado por Telmex en septiembre del 2014), está encargado de proveer respuesta a incidentes, así como de publicar boletines, alertas sobre vulnerabilidades, y realizar investigaciones para mejorar la seguridad de los sitios. Asimismo, el Centro evalúa soluciones como *antivirus*, *antispam*, *firewalls*; realiza auditorías y pruebas de penetración, entre otras asesorías que le reportan ingresos.<sup>85</sup>

Una más de sus contribuciones ha sido la concientización y formación de personal especializado, a través de la difusión en foros académicos desde el 2011, y su programa de becarios, en el que se ha formado cerca del 60% de su personal.<sup>86</sup>

### **Hacia una estrategia**

Buscando responder a las amenazas en el ciberespacio, en abril del 2010 el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) ordenó la conformación de un Grupo Técnico Intersecretarial Especializado en Seguridad de la Información (GTECSI), dividido en un subgrupo técnico y otro legal, para coordinar el desarrollo de la ENSI, aprobada en diciembre del 2011.<sup>87</sup>

Este grupo, transformado un año después en el Comité Especializado en Seguridad de la Información (CESI), tiene entre sus responsabilidades: 1) monitorear y asesorar a las entidades de la APF en la implementación del Manual Administrativo de Aplicación General en las Materias de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y en la de Seguridad

<sup>83</sup> Veledíaz, *op. cit.*

<sup>84</sup> Aquino Luna, Rubén, "Equipos de Respuesta a Incidentes: Experiencias y Retos", Subdirección de Seguridad de la Información UNAM-CERT, Dirección de Telecomunicaciones.

<sup>85</sup> *Ídem.*

<sup>86</sup> *Ídem.*

<sup>87</sup> Gobierno Federal, *op. cit.*

de la Información (MAAGTICSI), en vigor desde el 2012;<sup>88</sup> 2) proponer reformas al marco jurídico para alcanzar los estándares requeridos por la Convención de Budapest; 3) presentar iniciativas de ley sobre ciberdelincuencia; 4) crear una Unidad Especializada responsable del desarrollo de la política pública en tres fases; 5) impulsar la participación activa en materia de ciberdelincuencia, y 6) concientizar a la sociedad sobre las buenas prácticas de seguridad de la información.<sup>89</sup>

No obstante, el incremento en el número de ciberataques y las pérdidas generadas demuestran que las medidas adoptadas hasta ahora no han sido suficientes. Para potenciar su alcance es necesario alinearlas a una Estrategia Nacional, enfocada no sólo en los procedimientos técnicos de resguardo de la información como la ENSI, sino también en la prevención y respuesta a incidentes, a través de una estrecha coordinación inter e intrainstitucional que evite la duplicación de funciones, la disparidad de presupuestos, y defina responsabilidades en caso de crisis.

## II. Una estrategia nacional de ciberseguridad

La elaboración de una Estrategia Nacional de Ciberseguridad, como la que han implementado Estados Unidos (2003), Alemania (2005), Reino Unido (2009), Corea del Sur, Francia, Argentina, Colombia (2011), Bélgica, Suiza, Noruega (2012), Panamá, España, (2013), Kenia (2014) y otros países, debe fundamentarse en al menos cinco ejes: 1) la adopción de un marco jurídico robusto; 2) la promoción de una cultura de ciberseguridad y buenas prácticas; 3) la formación de personal especializado; 4) la colaboración con el sector privado, y 5) el fortalecimiento de la ciberdefensa.<sup>90</sup>

Es importante tener en cuenta que el diseño de la estrategia solamente es un primer paso hacia el desarrollo de una capacidad de pronta recuperación frente a ciberataques (resiliencia). Al mismo tiempo se requiere fijar un responsable de la implementación y monitoreo, el cual enfrente costos políticos reales en caso de retraso o incumplimiento, pues cuando depende de varios actores, no depende de nadie en realidad. Se requiere

<sup>88</sup> El MAAGTICSI define las políticas de seguridad de la información de todas las agencias del gobierno federal, la metodología de identificación de infraestructuras críticas y análisis de riesgos. Asimismo, establece los criterios para la creación del CERT al interior de cada agencia, así como el protocolo de coordinación con el CERT-MX. Véase: Miranda, Horacio, "Nuevo MAAGTIC y Seguridad Pública", *PolíticaDigital.com.mx*, 1 de febrero del 2012.

<sup>89</sup> "APEC Counter Terrorism Action Plan: Mexico", Counter-Terrorism Working Group Meeting, 2012 y 2014. [http://mddb.apec.org/Documents/2015/CTWG/CTWG1/15\\_ctwg1\\_013.pdf](http://mddb.apec.org/Documents/2015/CTWG/CTWG1/15_ctwg1_013.pdf)

<sup>90</sup> La UIT propone hasta diez ejes: 1) la rendición de cuentas; 2) un coordinador nacional de ciberseguridad; 3) una Agencia Nacional de Ciberseguridad; 4) un marco jurídico; 5) un marco administrativo de referencia; 6) un CERT; 7) una cultura de ciberseguridad; 8) cooperación pública-privada; 9) capacitación, y 10) cooperación internacional. Véase: Wamala, Frederick, "The ITU National Cybersecurity Strategy Guide", *Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)*, 2011.

además presupuestar recursos para cada dependencia involucrada. De lo contrario, la estrategia podría convertirse en una lista de buenos deseos, como ha sucedido con la Estrategia Digital Nacional.

### Un marco jurídico robusto

Lo más apremiante es crear una ley única que establezca tipos penales para cada conducta delictiva en o a través del ciberespacio, como la que en su momento implementaron Chile (1993), Venezuela (2001), Argentina (2008), Colombia (2009), Costa Rica (2012), Perú, Brasil (2013) y otros países con menor incidencia ciberdelictiva.<sup>91</sup>

Actualmente, sólo algunos ciberdelitos son punibles, aunque no siempre se encuentran explícitamente tipificados y su fundamento está disperso en distintos ordenamientos, en su mayoría del orden federal, lo que complica su procesamiento a las autoridades.

Por ejemplo, el artículo 16 de la Constitución estipula la inviolabilidad de las comunicaciones y la protección de los datos personales. Por su parte, el Código Penal Federal sanciona la interrupción, interferencia e intervención de comunicaciones electrónicas (Arts. 167, Fracc. VI, y 177); el almacenamiento y difusión de pornografía infantil a través de medios electrónicos (Arts. 202 y 202 Bis); el acceso ilícito a equipos y sistemas de informática (Art. 211 Bis 1-7); y la creación de programas para desactivar la protección de otros (Art. 424 Bis).

En tanto, la Ley Federal del Derecho de Autor regula la copia, alteración y reproducción de *software* y bases de datos (Título IV, Capítulo IV). La Ley Federal de Protección al Consumidor (Arts. 18 Bis y 76 Bis), regula el envío de publicidad no deseada (*spam*), y establece los derechos en las transacciones a través de medios electrónicos. La Ley Federal de Instituciones de Crédito tipifica la alteración, copia o reproducción de la banda magnética o el medio de identificación electrónica, óptica o de cualquier otra tecnología, de cualquier instrumento de pago (Art. 112 Bis, Fracc. IV y VI). También sanciona el uso, obtención, transferencia o disposición indebida de fondos (Art. 113 Bis).

El acceso no autorizado a bases de datos con información personal está sancionado por la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (Art. 298, Inciso B, Fracc. I; D, Fracc. III y V), pena el bloqueo del servicio de Internet; la interceptación de la información transmitida en redes públicas; y la no adopción de medidas para garantizar la confidencialidad y privacidad de las comunicaciones.

<sup>91</sup> Glickhouse, Rachel, "Fighting Cybercrime in Latin America", Americas Society / Council of the Americas. <http://www.as-coa.org/articles/explainer-fighting-cybercrime-latin-america>



Recientemente ha habido otros esfuerzos aislados, como la definición de los conceptos “ciberespacio”, “cómputo en la nube” y “ciberseguridad” en el Acuerdo en el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la APF.

Sin embargo, muy pocas legislaciones locales contemplan la sanción de ciberdelitos. El Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Colima y Quintana Roo son pioneros en la regulación de algunas conductas. Empero, la necesidad de una ley es patente en las diversas iniciativas y propuestas de reforma presentadas desde el 2004 para regular el *hacking*, *cyberbullying*, el envío de *spam*, entre otros cibercrímenes.<sup>92</sup>

Una futura Ley no sólo debe tipificar claramente cada delito y sus vectores de ataque, sino también definir el procedimiento para que la autoridad pueda acceder a la información en posesión de proveedores de servicios en el curso de alguna investigación.

Igualmente, deben fijarse mecanismos para que las compañías reporten a sus clientes y a la autoridad (quizá al CERT-MX) los ataques que comprometan información reservada o confidencial. De esta manera se incentivaría, por una parte, el reforzamiento continuo de la ciberseguridad mediante la libre elección de las empresas que mejor resguarden los datos. Por otra parte, se contribuiría a reducir la dependencia de las estadísticas elaboradas por compañías cuyo único fin es la venta de soluciones de seguridad, a partir de una contabilidad más precisa de los incidentes.

Al mismo tiempo, para evitar la transferencia directa de los costos a las compañías, podrían estipularse obligaciones básicas a los usuarios en caso de querer iniciar algún procedimiento legal, como comprobar el uso de antivirus. Así, todas las partes serían corresponsables: las compañías de resguardar y reportar; el gobierno de contabilizar, analizar y sancionar; y los usuarios de navegar protegidos.

En conformidad con las medidas de austeridad implementadas durante la actual administración, la alternativa más eficiente sería evitar la creación de un ente regulador o supervisor, aprovechando las estructuras existentes al interior de la PF, las Fuerzas Armadas y el CSN, aunque designando

<sup>92</sup> Véanse, por ejemplo: Propuesta de Ley Federal que regula el Correo Electrónico, presentada por el diputado Jorge Legorreta del Partido Verde el 29 de septiembre del 2004, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2004/sep/20040930.html>; Propuesta de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, del Código Penal Federal y de la Ley Federal de Telecomunicaciones en materia de la remisión masiva de mensajes no solicitados (SPAM), presentada por el diputado Julio César Córdova Martínez del PRI el 21 de abril del 2005, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2005/abr/20050421-II.html>; y Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones al Código Penal Federal, en materia de delitos en contra de medios o sistemas informáticos, presentada por los diputados Juan José Guerra Abud y Rodrigo Pérez-Alonso González del Partido Verde el 29 de noviembre del 2011, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/mar/20120328-III.html>

un responsable directo. Esto evitaría además una migración masiva de personal especializado, como sucedió en el año 2000 con personal del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) tras la creación de la SSP y la AFI.<sup>93</sup>

### Una cultura de ciberseguridad

El 57% de los usuarios en México tiene menos de 35 años, y permanece en línea diariamente un promedio de seis horas y 11 minutos, principalmente accediendo a redes sociales, realizando búsquedas o consultando su correo electrónico, ya sea desde su domicilio, trabajo, escuela o algún café Internet, –sobre todo a través de conexiones *Wi-Fi*–.<sup>94</sup>

Sin embargo, la mayoría no es consciente de los riesgos y amenazas a los que está expuesto, y tampoco conoce las medidas básicas para protegerse. Según la Asociación Mexicana de Internet (Amipci), 31% de los cibernautas ignora las medidas de seguridad para realizar transacciones en Internet y 14% no sabe cómo utilizarlas. Entre los pocos que toman precauciones, la mayoría recurre a antivirus (66%), aunque no necesariamente los mantiene actualizados; *firewalls* (48%); anti *spam* (35%); programas anti espías (29%); y actualizaciones del sistema operativo (24%).<sup>95</sup>

El problema es mayor si se toma en cuenta que cada vez más personas navegan desde dispositivos móviles, como *smartphone* y *tablet*, sin ningún tipo de protección. El 54% de los usuarios desconoce que existen aplicaciones de seguridad para sus equipos, y sólo dos de cada cinco tienen un *software* básico de seguridad.<sup>96</sup> El año pasado unos 16 millones de dispositivos a nivel mundial fueron infectados, un incremento del 25% respecto a 2013.<sup>97</sup>

Para reducir la exposición a los riesgos, es indispensable llevar a cabo una extensa, coordinada y permanente campaña de difusión de alertas y buenas prácticas (Tabla 2), mediante acciones de bajo costo dirigidas al usuario promedio, como cursos y talleres en centros educativos, y a través de redes sociales (*Facebook*, *Twitter*, *YouTube*). Su diseño podría basarse en la Campaña Nacional de Prevención contra el Delito Cibernético, emprendida desde el 2008 por la SSP, la cual llegó a impactar a entre 90 mil y 143 mil personas, principalmente menores de edad.<sup>98</sup>

<sup>93</sup> Parte de este proceso de transferencia de capital humano es descrito en Borges, Tomás, *Diario de un agente encubierto*, Temas de Hoy, 2013.

<sup>94</sup> Amipci, *idem*.

<sup>95</sup> “Estudio sobre la Banca en Línea”, Asociación Mexicana de Internet (Amipci), 2013, <https://www.amipci.org.mx/es/estudios>

<sup>96</sup> Symantec, *idem*.

<sup>97</sup> Posada García, Miriam, “Infectados, unos 16 millones de dispositivos móviles en 2014”, *La Jornada*, 23 de febrero del 2015.

<sup>98</sup> “Tercer y Cuarto Informe de Labores”, Secretaría de Seguridad Pública (SSP), p. 52 y 53, respectivamente, [http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?\\_\\_c=fbf](http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=fbf)

Dicha campaña sería coordinada por el responsable de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad, y puesta en marcha por la PF en colaboración con la Academia, para la impartición de cursos, conferencias y seminarios a nivel superior; así como el sector privado, que impartiría talleres, financiaría eventos, además de ofrecer descuentos y entrevistas en medios de comunicación. El desempeño de este programa podría ser medido en función del incremento en la proporción de los usuarios que implementan buenas prácticas, a través de una encuesta aplicada en asociación con la Amipci.

**Tabla 2.**  
**Buenas prácticas de ciberseguridad para usuarios promedio**

- 
- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalar <i>firewalls</i>, sistemas de detección y prevención de intrusos, así como barreras anti <i>phishing</i>.</li> <li>• Privilegiar el uso de aplicaciones seguras de proveedores certificados.</li> <li>• Activar actualizaciones automáticas o actualizar el <i>software</i> una vez por semana.</li> <li>• Evitar transacciones que requieran ingresar usuario y contraseña (inicio de sesión) en computadoras públicas.</li> <li>• Utilizar contraseñas con caracteres alfanuméricos, mayúsculas y minúsculas, con símbolos especiales, que no contengan datos personales (fecha de nacimiento, RFC, CURP, etc.), y modificarlas al menos cada tres meses. El grado de seguridad de la contraseña debe estar en función del tipo de información a resguardar.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evitar descargar información contenida en correos electrónicos de origen dudoso o desconocido.</li> <li>• Respalidar periódicamente la información en medios físicos alternos (CD, USB, etc.).</li> <li>• Instalar filtros parentales, para evitar que menores accedan a contenidos inapropiados, y supervisar su navegación.</li> <li>• No publicar en redes sociales información o imágenes que permitan identificar el estatus socioeconómico o el entorno familiar.</li> <li>• Configurar la privacidad de las cuentas de redes sociales para que sólo usuarios conocidos puedan ingresar al perfil.</li> </ul> |
|---|--|
- 

**Fuente:** Elaboración propia.

### **Formación de especialistas**

El siguiente elemento necesario es contar con policías, peritos, ministerios públicos, jueces, abogados y administradores públicos especializados en las cuestiones técnicas, legales y estratégicas de la ciberseguridad.

Para ello, sin tener que crear más burocracia, de manera similar a la Iniciativa Nacional para la Educación en Ciberseguridad (NICE, por sus siglas en inglés), establecida en Estados Unidos, el responsable de la implementación de la estrategia nacional, en coordinación con las instituciones académicas del sector de seguridad, COLDEF, CESNAV, la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN), el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y el Instituto Matías Romero, junto con el Sistema Integral de Desarrollo Policial (Sidepol), la UNAM, empresas y expertos independientes, podrían conformar un grupo de trabajo en el cual se presenten propuestas de planes y programas de formación que capturen las necesidades de cada dependencia y del mercado laboral.

Al mismo tiempo debería buscarse incrementar la formación en el extranjero mediante el apoyo de socios estratégicos, como Estados Unidos, Reino Unido, Francia, España, Estonia, Corea del Sur y Japón, cuyo apoyo abarca casi todos los gastos de los participantes, excepto transportación.<sup>99</sup>

Otra propuesta en materia de formación es la adhesión a los estándares internacionales de certificación en seguridad informática y de la información (pruebas de penetración, *hackeo* ético, etc.), los cuales homologan las habilidades de los expertos, y liberan al gobierno y a las empresas de la necesidad de realizar evaluaciones propias. Esto incentiva la actualización permanente, por cuanto los especialistas buscan obtener credenciales que les garanticen movilidad y permanencia en el mercado laboral. En este sentido, valdría la pena establecer como requisito la obtención de dichos certificados para los responsables de la ciberseguridad en cada dependencia.

Invertir en capital humano es una inversión a mediano plazo, bien sea para su aprovechamiento nacional o incluso para su exportación a países como Estados Unidos donde, en el corto plazo, podrían beneficiarse de la escasez de personal capacitado, pudiendo lograr, dependiendo de las capacidades, una remuneración promedio de entre 200 y 250 mil dólares anuales.<sup>100</sup>

### **Asociación público-privada**

En el ciberespacio tanto el gobierno como las empresas están expuestos a riesgos y amenazas. Ambos actores podrían beneficiarse de sus experiencias, a partir de una estrecha y estructurada colaboración. Por

<sup>99</sup> Hernández, Cristina, "Capacita Corea a SSP en ciberdelitos", *Reforma*, 1 de octubre del 2014.

<sup>100</sup> Evans, Karen y Franklin Reeder, *A Human Capital Crisis in Cybersecurity*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2010.

ejemplo, una de los sectores de los que más podría aprenderse es del financiero, pues lo sensible de sus transacciones y su reputación siempre en juego, le han obligado a reforzar sus medidas de ciberseguridad. A cambio del conocimiento generado, las empresas podrían recibir información oportuna sobre ataques a sitios gubernamentales y otras industrias, producida en el CERT-MX o por alguno de sus socios internacionales. Incluso podría considerarse la realización de *hackeos* éticos mutuos con el propósito de identificar vulnerabilidades.

Sin duda éste sería el mejor escenario. No obstante, existen pocos incentivos a intercambiar información. Si una empresa reporta al gobierno o anuncia públicamente que posee cierta vulnerabilidad, o que ésta fue explotada, su posición en el mercado podría verse perjudicada. De manera que la mayoría de los incidentes en realidad nunca son reportados.

Algunas alternativas para generar confianza y fomentar el intercambio de información podrían ser la creación de un esquema de incentivos fiscales o de un mercado de compra y venta de información sobre vulnerabilidades y mecanismos de seguridad entre empresas y gobierno.<sup>101</sup>

## Ciberdefensa

Las Fuerzas Armadas mexicanas atraviesan por una etapa dual. Por una parte, se promueve la formación y capacitación en ciberseguridad, en el marco de un extenso plan de modernización. Aunque, por otra, se reflexiona con cautela acerca del papel que debe desempeñarse en el ciberespacio, una interrogante a la que en otras latitudes han respondido con el reconocimiento de una cuarta dimensión de operaciones (el ciberespacio), y creando grupos de élite para atacar o defender en una ciberguerra.<sup>102</sup>

Estados Unidos, China, Rusia, Venezuela (2010), Brasil, Colombia (2011) y España son pioneros en la conformación de un cibercomando, unidad rápidamente adoptada por otros países. Así, cuando en la mayoría de los Ejércitos se haya conformado dicha unidad, México no tendrá otra alternativa que hacer lo propio, tal y como sucedió con la incursión en operaciones de paz de Naciones Unidas.

Por ello, el verdadero debate nacional no debe ser si es oportuno crear un cibercomando, sino cuál debería ser su estructura, sus responsabilidades,

<sup>101</sup> Rosenzweig, Paul, *National Security Threats in Cyberspace*. American Bar Association Standing Committee on Law and National Security & National Strategy Forum, 2009, [http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/natsecurity/threats\\_in\\_cyberspace.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/natsecurity/threats_in_cyberspace.authcheckdam.pdf)

<sup>102</sup> Algunas reflexiones sobre la creación de un cibercomando en México pueden hallarse en: Ávila Ponce de León, *op. cit.*; Villalobos Antonio, *op. cit.*; y Mares Mojica, *op. cit.*

bajo qué circunstancias sería operativo, qué respuesta se daría a cada tipo de ataque (*rules of engagement*), el perfil de sus integrantes y el presupuesto que se requeriría.

Una forma en que esta unidad podría constituirse sería modificando el artículo 56 de Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea para crear una nueva arma, lo cual requeriría la intervención del Congreso, casi siempre enfocado en temas coyunturales. Otra manera sería adicionando al artículo 103 un “cuerpo especial” de ciberseguridad. En el caso de la Marina no habría necesidad de reformas a la Ley, pues su artículo 43, fracción IV, contempla otros cuerpos “que sean necesarios a juicio del alto mando”.

Empero, la forma más sencilla de constituir un cibercomando es creando un grupo de coordinación intersecretarial (SEDENA-SEMAR), integrado por ingenieros en sistemas y/o comunicaciones, con un mando rotativo, el cual refuerce la cooperación interagencial y distribuya equitativamente los costos políticos y económicos.

Las responsabilidades del cibercomando deben apegarse a la misión esencial de las Fuerzas Armadas, por ello, el cibercomando debería ser empleado sólo para proteger los sistemas SCADA de la infraestructura crítica nacional, y las bases de datos con información reservada.

Por otra parte, sin necesidad de profundas reflexiones, y manteniendo la vocación pacifista de México, las reglas de operación podrían adoptarse de las sugeridas por el Centro de Excelencia de Ciberdefensa (CCDCOE, por sus siglas en inglés), de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), las cuales han sido bien acogidas por buena parte de la comunidad internacional.<sup>103</sup>

Es importante tener presente que un futuro cibercomando debe ser plenamente operacional, es decir, debe poseer capacidades ciberofensivas. De otro modo, no sería más que un CERT constituido por ingenieros militares, para dar respuesta, básicamente, a incidentes domésticos contra los sistemas sólo de la SEDENA y SEMAR.

### III. Conclusiones

Durante la última década el número de cibernautas en México se ha incrementado sustancialmente. Sin embargo, a la par no ha sido desarrollada una política integral que garantice la protección de los usuarios y la información. Así, año con año el país se ha colocado como uno de los más vulnerables a nivel internacional en términos del número de ataques y los costos asociados.

<sup>103</sup> “Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare”, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE), 2013. <https://ccdcoe.org/tallinn-manual.html>

De manera particular, México enfrenta tres ciberamenazas. La más preocupante es la ciberdelincuencia, especialmente el robo, el fraude y la difusión de pornografía infantil. La segunda es el ciberespionaje de Estados Unidos, Rusia, China e Irán, quienes buscan extraer información política, económica y comercial, sobre todo en materia energética. En tercer lugar está el desafío de colectivos *hacktivistas* como *Anonymous*, los cuales poseen las capacidades necesarias para irrumpir en los sistemas del Estado e imponer sus agendas.

Las medidas diseñadas para mitigar los riesgos no han sido suficientes. Por ejemplo, la ENSI ha estado centrada en los aspectos técnico-administrativos de la seguridad de la información. Por su parte, la Estrategia de la PF, ha dado mayor peso a la prevención y persecución de ciberdelitos. Sin embargo, ninguna de ellas ha tomado en cuenta los ámbitos de la ciberdefensa y la colaboración con el sector privado.

Por ello, resulta indispensable diseñar una Estrategia Nacional de Ciberseguridad bajo un enfoque integral, como la que otros países han implementado desde el 2003, a partir de cinco ejes.

El primero, la creación de una ley que tipifique todo tipo de conductas lesivas en el ciberespacio. El segundo, la difusión entre la población de buenas prácticas que reduzcan su exposición al riesgo, como el uso de antivirus, *firewalls* y contraseñas robustas, a través de una campaña nacional en centros educativos y redes sociales. En tercer lugar, la formación de personal especializado en los aspectos técnicos, jurídicos y estratégicos de la ciberseguridad, a partir de planes y programas diseñados por instituciones académicas del sector de Seguridad Nacional, como el COLDEF, CESNAV, ESISEN y el INACIPE. El cuarto eje consiste en la construcción de acuerdos de cooperación con el sector privado para el intercambio de información sobre vulnerabilidades, incidentes y mecanismos de seguridad, con base en incentivos fiscales o económicos. El último eje es el fortalecimiento de la ciberdefensa, a partir de la creación de un cibercomando conjunto con plenas capacidades ofensivas y defensivas.

La efectividad de ésta o cualquier otra estrategia dependerá esencialmente de la asignación de recursos y el nombramiento de un funcionario responsable, expuesto a costos políticos reales derivados del retraso o incumplimiento. Asimismo, es importante tomar en cuenta los tiempos políticos antes de presentar una iniciativa de ley o propuesta de reforma, ya que justo ahora el gobierno tiene otras prioridades.

Además, habría que considerar que para llevar a buen puerto cualquier política en la materia, en primera instancia debe contarse con el apoyo del titular del Ejecutivo, el cual actualmente apuesta por la Estrategia

Nacional Digital, y en tanto no resulte exitosa, tendrá muy poco interés en emprender cualquier ciberodisea.

## Bibliografía

- Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), "Estudio sobre los hábitos de los usuarios de Internet en México 2014", <https://www.amipci.org.mx/es/estudios>
- Ávila Ponce de León, Juan Carlos, *Conformación de un grupo de guerra electrónica especializado en ciber guerra para el apoyo a las operaciones navales de la Armada de México*, Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), Secretaría de Marina-Armada de México, 2009.
- Burgos Pino, Edixela Karitza, "El Hacktivismo: Entre la participación política y las tácticas de subversión digital", *Razón y Palabra*, 88, diciembre 2014-enero 2015.
- Cámpoli, G. A., *Delitos informáticos en la legislación mexicana*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 2005.
- Caplan, Nathalie, "Cyber War: the Challenge to National Security", *Global Security Studies*, 4, 1, 2013.
- Carr, Jeffery, *Inside Cyber Warfare: Mapping the Cyber Underworld*, California, O'Reilly Media, 2011.
- Castro Reynoso, Sergio, *Principios de Ciber guerra: Una Guía para Oficiales Militares*, México, Mimeo.
- Clarke, Richard A., *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About It*, Ecco, 2012.
- Collins, Sean y Stephen McCombie, "Stuxnet: the emergence of a new cyber weapon and its implications", *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 7, 1, 2012, pp. 80-91.
- García Cancino, Jorge Luis, "La importancia de los estándares y su certificación en la seguridad de la información", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)*, Secretaría de Marina-Armada de México, abril-junio 2008. [http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas\\_completas/2008-2.pdf](http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas_completas/2008-2.pdf)
- Guadarrama Mendoza, Juan Alexander, "¿Por qué seguir las mejores prácticas de seguridad de la información?", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)*, Secretaría de Marina-Armada de México, abril-junio 2008. [http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas\\_completas/2008-2.pdf](http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas_completas/2008-2.pdf)
- Guitton, Clement, "Cyber insecurity as a national threat: overreaction from Germany, France and the UK?", *European Security* 22, 1, 2013, pp. 21-35.
- Hare, Forrest, "The Significance of Attribution to Cyberspace Coercion: A Political Perspective", 4th International Conference on Cyber Conflict, Tallin, OTAN, 2012. [https://ccdcoe.org/publications/2012proceedings/2\\_5\\_Hare\\_TheSignificanceOfAttribution.pdf](https://ccdcoe.org/publications/2012proceedings/2_5_Hare_TheSignificanceOfAttribution.pdf)



- Healey, Jason, *Beyond Attribution: Seeking National Responsibility for Cyber Attacks*, The Atlantic Council's Cyber Statecraft Initiative, 2012, <http://www.atlanticcouncil.org/en/publications/issue-briefs/beyond-attribution-seeking-national-responsibility-in-cyberspace>
- Hunker, Jeffrey, *et al.*, *Role and Challenges for Sufficient Cyber-Attack Attribution*, Institute for Infrastructure Protection (I3P), Dartmouth College, 2008, <http://www.thei3p.org/docs/publications/whitepaper-attribution.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (Inegi), "Estadísticas a propósito del día mundial de Internet", 2013, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2014/Internet0.pdf>
- Kostadinov, Dimitar, *The Attribution Problem in Cyber Attacks*, Infosec Institute, 2013, <http://resources.infosecinstitute.com/attribution-problem-in-cyber-attacks/>
- Langner, Ralph, *To Kill a Centrifuge*, The Langner Group. <http://www.langner.com/en/resources/papers/>
- Mares Mojica, Roberto, *Ciberguerra: Una visión estratégica de Defensa Nacional para las Fuerzas Armadas mexicanas*, Colegio de Defensa Nacional (COLDEF), Secretaría de la Defensa Nacional, 2015.
- Martínez López, Mario, "Marco teórico para la formulación de una Estrategia Nacional de Seguridad de la Información". *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)*, Secretaría de Marina-Armada de México, 3 y 4, 2009, p. 46.
- McGraw, Gary, "Cyber War is Inevitable (Unless We Build Security In)", *Journal of Strategic Studies*, 36, 1, 2013, pp. 109-119.
- Medina Pérez, José G., "Recomendaciones para la creación de un equipo de respuesta a incidentes de seguridad informática", *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV)*, Secretaría de Marina-Armada de México, 2007. [http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas\\_completas/2007-4.pdf](http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas_completas/2007-4.pdf)
- Meulenbelt, Stephanie, "The 'Worm' as a Weapon of Mass Destruction: How to respond legally to Cyberwarfare?" *The RUSI Journal*, 157, 2, 2012, pp. 62-67.
- Muñoz Torres, Ivonne Valeria, *Delitos informáticos: diez años después*, México, Editorial Ubijus, 2009.
- Navarro Isla, Jorge, "Delitos informáticos: México en el contexto mundial.", *Tecnologías de la información y de las comunicaciones: aspectos legales*, México, Porrúa/ITAM, 2008, pp. 381-462.
- Organización de Estados Americanos (OEA) y Symantec, "Tendencias en la seguridad cibernética en América Latina y el Caribe", 2014. <http://www.symantec.com/es/mx/page.jsp?id=cybersecurity-trends>
- y Trend Micro, "Tendencias en la seguridad cibernética en América Latina y el Caribe y respuestas de los gobiernos", 2013. [http://www.oas.org/es/ssm/cyber/documents/oastrendmicrolac\\_spa.pdf](http://www.oas.org/es/ssm/cyber/documents/oastrendmicrolac_spa.pdf)

- Rid, Thomas, *Cyber War Will Not Take Place*, Oxford University Press, 2013.
- y Ben Buchanan, "Attributing Cyber Attacks", *Journal of Strategic Studies*, 38, 1-2, 2015, pp. 4-37. <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402390.2014.977382>
- Rosenzweig, Paul, *National Security Threats in Cyberspace*. American Bar Association Standing Committee on Law and National Security & National Strategy Forum, 2009, [http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/natsecurity/threats\\_in\\_cyberspace.authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/natsecurity/threats_in_cyberspace.authcheckdam.pdf)
- Rudner, Martin, "Cyber-Threats to Critical National Infrastructure: An Intelligence Challenge", *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26, 3, 2013, pp. 453-481.
- Sosa Alquicira, Gabriela, *Análisis de instrumentos jurídicos en México y propuesta de un nuevo marco jurídico para regular los delitos informáticos*, México, ITAM, 2005.
- Stone, John, "Cyber War Will Take Place!" *Journal of Strategic Studies*, 36, 1, 2013, pp. 101-108.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), "Comprehensive Study on Cybercrime", 2013, [http://www.unodc.org/documents/organized-crime/UNODC\\_CCPCJ\\_EG.4\\_2013/CYBERCRIME\\_STUDY\\_210213.pdf](http://www.unodc.org/documents/organized-crime/UNODC_CCPCJ_EG.4_2013/CYBERCRIME_STUDY_210213.pdf)
- Villalobos Antonio, Roberto Andrés, *Establecimiento de un grupo multidisciplinario de operaciones de información en apoyo a las operaciones navales*, Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), Secretaría de Marina-Armada de México, 2012.
- Warner, Michael, "Cybersecurity: A Pre-history", *Intelligence and National Security*, 27, 5, 2012, pp. 781-799.
- Wheeler, David A., et al., *Techniques for Cyber Attack Attribution*, Institute for Defense Analyses, 2003.
- Zetter, Kim, *Countdown to Zero Day: Stuxnet and the Launch of the World's First Digital Weapon*, Crown, 2014.

# Revista de Administración Pública

# INNAP

## Evolución y desafíos de la inteligencia para la Seguridad Nacional en México

Ricardo Gutiérrez Ruvalcaba\*

### Introducción

El Estado mexicano a lo largo de su historia ha enfrentado amenazas y riesgos que han afectado en diferente medida la estabilidad del país con sus repercusiones en los cuatro campos de poder. Esto ha desarrollado una madurez política y de nación, en donde el Gobierno de la República se ha enfocado a desarrollar los mecanismos necesarios para identificar aquellos factores de influencia que afectarán de manera negativa o positiva nuestro desarrollo, en donde el Estado se responsabiliza de la elaboración de la Política de Seguridad Nacional identificándola como un derecho fundamental de los ciudadanos.

Una adecuada elaboración de políticas encaminadas a proteger la seguridad nacional dará como resultado la planeación de acciones efectivas y especializadas en el ámbito de las diferentes competencias de cada organismo, que estimulen el desarrollo del país-nación, así como la protección contra riesgos y amenazas que afecten la seguridad y estilo de vida del elemento humano de nuestra República, los cuales no están tipificados de manera explícita en la Agenda Nacional de Riesgos, con la finalidad de brindar la suficiente flexibilidad a los órganos de inteligencia para adaptarse a las condiciones reinantes de acuerdo a la realidad nacional.

Dicho lo anterior, tomaremos en cuenta que la base para la toma de decisiones, es que estas sean fundamentadas en información de calidad

\* Capitán de Navío del Cuerpo General, Diplomado de Estado Mayor. Actualmente se desempeña como Coordinador de la Escuela de Inteligencia del Centro de Estudios Superiores Navales, de la Secretaría de Marina, Armada de México (SEMAR). Durante su trayectoria profesional se desempeñó en diversos puestos y comisiones en diferentes unidades y establecimientos de la Armada de México, CISEN, Policía Federal Preventiva, principalmente. Como catedrático, ha impartido diversas materias relacionadas con la inteligencia en el CESNAV, Estado Mayor de la SEDENA, INAP.

y oportuna, por lo que es necesario el fortalecimiento de los organismos de Inteligencia del Estado encargados de la recolección, acopio, análisis y difusión eficiente en los tres niveles de gobierno de esta información que servirá para crear los ejes rectores que orientarán las acciones en materia de seguridad nacional.

La elaboración de una base jurídica que respalde las actividades de inteligencia en los diversos campos, así como la estandarización de procedimientos en estas actividades y la creación de bases de datos unificados a nivel nacional, son sólo algunos de los desafíos que el día de hoy enfrenta el gobierno mexicano, por lo que la utilización de tecnología de vanguardia, así como el impulso de la investigación tecnológica nacional, son parte integral de la estrategia para la generación de productos de inteligencia que apoyen de manera contundente en la toma de decisiones.

La situación actual de nuestro país, en el aspecto de seguridad, dicta nuestro proceder en materia de inteligencia y la elaboración de procedimientos para tal fin, siempre tomando en cuenta la defensa de la soberanía nacional y por ende la protección de nuestros objetivos nacionales permanentes, garantizando el bienestar de nuestros intereses en el extranjero y las posibilidades de identificar, prevenir y contrarrestar amenazas y riesgos al Estado mexicano así como coadyuvar con la comunidad internacional en temas de seguridad hemisférica.

El objetivo del presente artículo es identificar los retos y desafíos actuales para los servicios de inteligencia para la seguridad nacional del Estado mexicano, para ello, es necesario considerar los ámbitos que pueden consolidarse como un obstáculo al desarrollo de las acciones preventivas destinadas a preservar los valores en riesgo que la seguridad nacional contempla, en ese sentido se basará el análisis en las implicaciones que los siguientes rubros tienen para el desarrollo de la inteligencia nacional:

- a) Doctrina de inteligencia en el país;
- b) Capacitación del personal hacia la profesionalización;
- c) Coordinación de los Servicios de Inteligencia, y
- d) El Contexto nacional e internacional.

### **Antecedentes históricos**

La inteligencia en su concepto básico, se entiende como “un proceso de interpretación con un objetivo definido para darle significado a la información sobre un tema determinado”<sup>1</sup>. El término de inteligencia también es utilizado como sustantivo al usarlo refiriéndose a un departamento o grupo de personas dedicadas a la recopilación de la información y el proceso correspondiente que implica convertirla en inteligencia para la toma de decisiones.

<sup>1</sup> Jeannetti Dávila, Elena, *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la Seguridad Nacional en México*, IAPEM, UNAM, 2007.

En este sentido, es necesario llevar a cabo un análisis de los antecedentes, evolución y desarrollo de la inteligencia en nuestro país a efecto de entender la situación actual de ésta y su enfoque y aplicación para el mantenimiento o fortalecimiento de la Seguridad Nacional, a fin de estar en posibilidades de hacer una proyección y determinar sus desafíos inmediatos y futuros y con ello es su caso, se puedan plantear escenarios que permitan la toma de decisiones efectivas en este rubro.

### A. Contexto Internacional

En la Historia de la humanidad, conflicto e incertidumbre han sido las constantes. La evolución de las sociedades es el resultado de todos los intentos exitosos por superar esas circunstancias y para afrontar las diversas situaciones competitivas impuestas por la interacción humana, los grupos prevalecientes han generado el conocimiento adecuado para entenderlas a profundidad, pronosticar su desarrollo y obtener una ventaja neta de ello, a dicho conocimiento se le ha denominado “Inteligencia”.

El *objetivo* histórico de la inteligencia es el *descubrir el secreto* de los adversarios, ya que éstos son la medida de la incertidumbre que sobre citados elementos se tienen. Está en la naturaleza humana indagar secretos.

Si los objetivos de la revelación son el dominio o la defensa (situaciones competitivas), la propia supervivencia depende de dicha capacidad. Por tanto, es prudente cultivarla y fortalecerla de forma sistemática, permanente y profesional, para ello se han establecido los “servicios de inteligencia”, mismos que igualmente, han ido evolucionando.

En los inicios de las sociedades organizadas, el conocimiento en el que los líderes basaban sus decisiones estaba apoyado en la “magia y el misterio”, así tenemos que los principales oráculos se convirtieron en un instrumento de presunta inteligencia, ya que “supuestamente” se comunicaban con los dioses y por ellos tenían el poder de predecir el futuro. Sin embargo, citado servicio no podría ser considerado como inteligencia, ya que eran más bien predicciones basadas en experiencias propias o ajenas y adivinación.

En el siglo II a.C., surge el General y filósofo chino Sun Tzu, quien señala que: “La información previa no puede obtenerse de fantasmas ni espíritus, ni se puede tener por analogía, ni descubrir mediante cálculos. Debe obtenerse de personas; personas que conozcan la situación del adversario”<sup>2</sup>.

Podemos decir que el núcleo de la filosofía de Sun Tzu sobre la guerra, la estrategia y la inteligencia descansa en estos dos principios fundamentales a saber:

<sup>2</sup> Sun, Tzu, *El Arte de la Guerra*, trad. del inglés por Samuel Toomey, 10ª. ed., Ediciones Coyoacán, México, 1996.

1. Todo el Arte de la Guerra se basa en el engaño, y
2. El supremo Arte de la Guerra es someter al enemigo sin luchar.

Algunos años después, Genghis Khan, príncipe mongol, fundó el primer Imperio mongol, apoyándose con el primer servicio de inteligencia establecido oficialmente<sup>3</sup>.

Siglos más adelante, Maquiavelo, en su obra *El Príncipe*<sup>4</sup> afirma: “Aunque el fraude en otras actividades sea detestable, en la conducción de la guerra es laudable y glorioso, y aquél que supere a un enemigo mediante el fraude será más apreciado que aquel que lo logre por la fuerza”.

Pocos años después, al ascender al trono Elizabeth I, Francis Walsingham (quien fuera abogado por la Universidad de Cambridge, exiliado de Inglaterra en Italia durante 6 años, por oponerse al régimen católico de la Reina María I), es nombrado su secretario principal, puesto que desempeñó hasta su muerte en 1590, trascendiendo popularmente como el «maestro de espías», dado que implementó y aplicó durante su gestión el arte de la escritura invisible, además impulsó un servicio de inteligencia que él financiaba y que era el más extenso del mundo en ese momento. Con ese apoyo, Elizabeth superó todas las conjuras urdidas en su contra desde España, Italia y Francia. El servicio de Walsingham utilizaba procedimientos operativos y medidas de contraespionaje que perduran hoy día.

A mediados del siglo XVI surge Thomas Hobbes, quien es considerado como línea de ruptura con la Edad Media por su postura realista ante la situación política de su época y que en 1651 escribió *Leviathan*, obra en la que explica la aparición del derecho y de los distintos tipos de gobierno que son necesarios para la convivencia en sociedad. En síntesis, esta obra presenta la defensa del interés nacional como un deber moral y muestra su posición sobre la inteligencia, la cual considera legítima y necesaria.

Algunas décadas más adelante es el filósofo prusiano Immanuel Kant, escribe en 1797 su libro *Metafísica de las Costumbres*, en el cual postula que está prohibido a un Estado, aún en casos de auto defensa “usar sus propios sujetos como espías” y “usarlos para esparcir falsos reportes” lo cual incluía a extranjeros. Agrega que tales actividades dejan a aquellos que las desarrollan “inhábiles para ser ciudadanos”.

Bajo la vorágine evolutiva de la inteligencia, no se puede dejar de destacar en la misma, la tecnología, y es así que en 1940, durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, cuando surge el Radar y el sistema

<sup>3</sup> Alem, Jean Pierre, *El espionaje y el contraespionaje*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

<sup>4</sup> Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

criptográfico conocido como “Enigma”, que tales desarrollos significan nuevas fuentes, cada vez más sofisticadas. Es representativo de toda una gama de técnicas, procedimientos y modalidades de recolección conocidas genéricamente como Inteligencia Técnica, que forma hoy día una “disciplina de Inteligencia” con múltiples subespecialidades.

En esa época se observaron grandes avances en las técnicas, tácticas y procedimientos, en todos los ámbitos y campos de aplicación de la inteligencia, dando paso al equilibrio bipolar que dominaría las relaciones internacionales hasta el fin de la década de los ochentas. Este nuevo entorno internacional creado en la posguerra, motivó la creación del concepto de *Seguridad Nacional*.

De igual manera, al término de este conflicto da inicio la Guerra Fría, estado de tensión en los ámbitos político, ideológico, económico, tecnológico y militar entre potencias o bloques, en el cual cada una de las partes adoptaban una postura que tiende al reforzamiento propio a expensas del adversario, sin llegar a las acciones de guerra. Cabe destacar que para la inteligencia, esta época destaca particularmente porque marcó el nacimiento de los *servicios civiles* tanto en sus estructuras como en sus misiones.

Es precisamente en el seno de esta época que surge otro concepto interesante, el advenimiento del cómputo digital, el cual provocó una de las revoluciones tecnológicas y culturales más significativas del siglo xx. Con la aparición de la primera computadora comercial (Univac de IBM) virtualmente desde entonces, todo aspecto del comportamiento humano ha caído en el dominio de la computación. La inteligencia, es parte de dicha revolución. Desde este momento, el problema en la fase del procesamiento no fue la falta sino el exceso de datos.

Otro evento que puede considerarse un hito histórico de la inteligencia es el lanzamiento del primer satélite artificial conocido como *Sputnik*, puesto en órbita por la URSS el 4 de octubre de 1957. Para la inteligencia, el desarrollo de la teleobservación de la tierra desde el espacio, significó nuevas fuentes de información y mejores medidas de seguridad, así como nuevos retos y desafíos.

En 1966, Estados Unidos adopta la *Freedom of Information Act*, para otorgar acceso a documentos públicos gubernamentales producidos por el gobierno federal, incluidos sus servicios de inteligencia. Con ello se hacía énfasis en que en una democracia, el punto de encuentro de la ciudadanía y de su servicio de inteligencia, es el bien común, en tanto que es un objetivo nacional permanente.

Fue hasta el 9 de noviembre de 1989, con la destrucción del muro de Berlín, que se consolida el fin de la Guerra Fría y con ello desaparece

el estado de tensión generado por las dos potencias. Para los servicios de ambas partes, significó la desaparición de su principal adversario y la necesidad de reorientar agendas, estructuras y capacidades.

Además de volverse un parteaguas de la historia, dicho evento propicia de alguna manera el potenciamiento del desarrollo tecnológico, puesto que en sus orígenes fue de aplicación bélica, a la postre de ese evento se han popularizado las telecomunicaciones multimedia. En este sentido, la autopista de la información (www), ha tenido un impacto paradójico para la inteligencia. Por una parte, ha obligado a replantear los criterios y las prácticas de cotejo y evaluación de información. Por la otra, impone riesgos de seguridad que han impulsado nuevas y sofisticadas medidas de contrainteligencia.

Tanto el efecto de globalización como la autopista de la información generaron a su vez un acercamiento internacional y una reducción de fronteras en muchos aspectos; como ejemplo, en 1998, surge la inquietud en los nuevos actores internacionales de buscar frenar el calentamiento global que provoca el “efecto invernadero” a nivel planetario y un cambio en los patrones climáticos. Es por ello que éstos llevan a cabo la firma de un Tratado multilateral denominado *Protocolo de Kyoto*.

Este efecto nocivo, herencia de la fase industrial del capitalismo avanzado, puede ser tomado como paradigma de una nueva clase de amenazas a la seguridad nacional y por ende de nuevos objetivos de inteligencia, cada vez más difusos y globales.

Es así que la evolución de la inteligencia en el ámbito internacional llega a su cúspide en el 2001, debido a la acción terrorista atribuida a la organización *Al-Qaeda*, que provocó la muerte de 2,974 personas y la destrucción de infraestructura pública y privada en las ciudades de Washington y Nueva York el 11 de septiembre de ese año.

Esto se convierte en un ícono en la historia del terrorismo, al menos por dos razones: a) el uso ventajoso de las libertades propias de un Estado democrático, y b) la evidente vulnerabilidad del territorio continental de la hiper-potencia ante una agresión. Para la inteligencia, implica en definitiva, un foco rojo que ha obligado a la revisión del ciclo de la inteligencia y de los estándares de cooperación interinstitucional e internacional.

## **B. Contexto Nacional**

En nuestra nación, es de destacar que los primeros indicios que se tienen sobre actividades de inteligencia se dan dentro de la cultura Azteca previo a la llegada de los españoles y hasta los primeros años de la Colonia, donde existían los pochtecas, mercaderes con fueros específicos, que



podían llegar a ser tan ricos que se convertían en embajadores. Cuando el Tlaccatecuhtli<sup>5</sup> necesitaba informes sobre territorios enemigos o desconocidos, solicitaba sus servicios como expedicionarios comerciales. Dentro de la expedición podían incluir a oficiales de inteligencia encubiertos conocidos como “tequihuas” o recopilar datos ellos mismos. Corrían grandes riesgos de ser descubiertos, por eso, si regresaban salvos a Tenochtitlán eran generosamente recompensados.

Es hasta 1918, cuando se tiene el primer intento oficial de establecer un servicio de inteligencia, ya que el entonces presidente de México, Gral. Venustiano Carranza, crea en la Secretaría de Gobernación (SEGOB) la “Sección Primera”, para identificar a sus oponentes en la transición de la revolución armada al establecimiento de las instituciones de Estado, así como investigar y anticipar sus acciones.

Posteriormente, en 1929, 1938, 1942 y 1947 la citada oficina se renombra de diversas maneras, con dos objetivos comunes: dar seguimiento a la información política y mantener una “policía administrativa”. Destacando que sus esfuerzos estaban enfocados más a la producción de inteligencia en asuntos internos que a la inteligencia estratégica.

Es en 1947, que se le nombra “Dirección Federal de Seguridad” (DFS), sin embargo, bajo esta denominación citan algunos autores que, encabeza la llamada «guerra sucia» mexicana contra los movimientos izquierdistas, fueran políticos o guerrilleros, de los años 60 y 70, con respaldo de y en servicio a la CIA<sup>6</sup>. Aunado a lo anterior, en 1985 se da el desafortunado episodio de la muerte del agente de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) de los Estados Unidos, Enrique Camarena, por narcotraficantes supuestamente protegidos por agentes de la DFS; éste junto a otros episodios de corrupción, derivaron en una profunda reflexión sobre el papel de los servicios de inteligencia que generó las bases para el desarrollo de un nuevo modelo institucional acorde con el entorno al que se enfrentaba el país.

Tras estos replanteamientos, es precisamente en 1985 que se crea la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISN), con el propósito de establecer un marco funcional y administrativo que integrará mejor las distintas fases de la producción de inteligencia y que evitará las prácticas que llegaron a comprometer el prestigio y solvencia de las instituciones; más adelante, en 1989, se renombra como “Centro de Investigación y Seguridad Nacional” (CISEN).

<sup>5</sup> Emperador o gobernante local, que tenía bajo sus órdenes un ejército, según VON HAGEN, Víctor W. en *Los Aztecas. Hombre y tribu*. Ed. Diana, México, 1964.

<sup>6</sup> Garavito Elías, Rosa Albina, citando a Aguayo Quezada, Sergio en “La Charola”, en <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/11411.pdf>, publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, publicada por la UAM-Azcapotzalco, julio-agosto del 2002.

En el 2005, se publica la “Ley de Seguridad Nacional”, en la cual se ampliaron las facultades del Senado de la República para legislar en materia de Seguridad Nacional y del Ejecutivo Federal para preservarla; asimismo, se definieron 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 Ejecutivo, Legislativo y Judicial, actúan para preservar la seguridad de la Nación.

En este contexto, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, en un esfuerzo por consolidar una plataforma para la Inteligencia y la seguridad nacional mexicana ha impulsado “El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”<sup>7</sup>, el cual es el documento rector de la política en la materia, en el cual se expresan las prioridades y la visión del Gobierno en este rubro, así como los objetivos estratégicos que la definen.

El Programa establece los fundamentos de una política de Estado para la Seguridad Nacional, basado en el análisis de una visión geopolítica de México y de sus retos internos, que busca responder a los desafíos nacionales, además de consolidar su condición de potencia emergente en el escenario global.

Además, citado documento registra las amenazas para los intereses y objetivos nacionales y las oportunidades para el desarrollo social y económico. Asimismo, presta atención a aquellos riesgos derivados de la transformación del panorama tecnológico, energético, demográfico y ambiental. Igualmente, reconoce las vulnerabilidades que pueden comprometer la estabilidad y el desarrollo de la nación.

Implanta como desafío el garantizar la Seguridad Interior y presenta opciones de política pública para fortalecer la gobernabilidad democrática y la Seguridad Interior en todo el territorio nacional, para la plena vigencia del Estado de Derecho.

En este sentido, el programa cita que: “Para hacer frente a estos desafíos, el Gobierno de la República ha definido dos grandes objetivos estratégicos:

1. Consolidar el Sistema de Seguridad Nacional para asegurar la atención integral de las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas a la Seguridad Nacional, y
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>7</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”, México, D.F., 30 de abril del 2014.

De igual manera cita que para lograr esos objetivos: “se desarrollará el Sistema Nacional de Inteligencia (SIN), el cual sustentará el proceso de deliberación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) con productos de inteligencia de carácter estratégico. Con ello, las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa podrán evaluar oportunamente los desafíos presentes y futuros.”

Con base en lo anterior y retomando lo citado en diversos foros, el Ejecutivo Federal ha manifestado que se implementarán al menos tres acciones para impactar directamente sobre la seguridad pública y nacional, a través de una mejora a la comunidad mexicana de inteligencia:

1. Creación de una Unidad de Fusión de Inteligencia, que aglutine las labores de las diferentes instituciones de inteligencia en México.
2. Rediseñar y fortalecer las unidades de inteligencia financiera con el objetivo de dar un golpe al lavado de dinero.
3. Fortalecer la seguridad en aduanas, para impactar directamente sobre el tráfico de armas hacia nuestro país.
4. Salvaguardar en todo momento el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades democráticas de los ciudadanos.

## Desarrollo

La inteligencia tal y como la describe el señor Sherman Kent<sup>8</sup> es: “el conocimiento que nuestros hombres, civiles y militares, que ocupan cargos elevados, deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional”<sup>9</sup>. Básicamente este concepto nos da una idea clara, concisa y muy directa de lo que la inteligencia a nivel estratégico implica.

A lo largo de la historia la actividad de inteligencia ha evolucionado de manera exponencial, principalmente en los países desarrollados, provocando que se generen diversas formas de describirla, por lo que en ocasiones se contraponen y causan cierta confusión, además de lo anterior, es una rama sumamente amplia y especializada, podríamos definirla según su organización, equipo, operaciones y personal, sin embargo la división que normalmente se hace, depende del autor que la establece, por lo que resultan diversos criterios que son demasiado extensos para tratarlos en este artículo.

No obstante lo anterior, es importante mencionar que la actividad de inteligencia se puede englobar desde cuatro perspectivas:

<sup>8</sup> Es considerado uno de los arquitectos de la Inteligencia de los EE.UU., influenciando a toda la comunidad internacional con sus escritos y libros. Nació en 1903 en la ciudad de Chicago, Ills., egresado en 1933 de Yale, como Doctor en Historia.

<sup>9</sup> Kent, Sherman. *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*, Washington, EE.UU., 1948.

1. *La inteligencia como disciplina.* Que involucra todas las especialidades existentes acerca de la materia, la existencia o no de algunas de estas disciplinas va en relación del desarrollo tecnológico de cada país, siendo las más generalmente aceptadas las siguientes: Inteligencia Humana, Contrainteligencia, Inteligencia de Fuentes Abiertas, Inteligencia Geoespacial o de Imágenes, Inteligencia de Señales, Inteligencia Electrónica e Inteligencia Técnica.
2. *La inteligencia según el nivel.* En las fuerzas Armadas se divide de acuerdo a los niveles de la guerra: Estratégico, Operacional y Táctico.
3. *La inteligencia según el ámbito de aplicación.* Incluye diferentes formas, siendo para las fuerzas Armadas: la Inteligencia Militar, Inteligencia Naval, Inteligencia Aérea. Sin embargo, existen otras tales como Inteligencia Policial, Inteligencia para la Seguridad Nacional, Inteligencia Positiva, Inteligencia de Combate, etc.
4. *La inteligencia como proceso.* Es la metodología a seguir para la obtención de un producto final o deseado, comúnmente conocida como Ciclo de Inteligencia. Este proceso normalmente abarca las cinco fases siguientes: Planeamiento/Dirección, Búsqueda o Recolección, Procesamiento, Análisis y Difusión.

Establecido lo anterior, es de mencionar que los organismos de inteligencia, cualquiera que sea su alcance, siempre han buscado la forma de optimizar sus procesos y productos, tratando de alcanzar el mayor grado de certeza y previsión en ese “conocimiento”. En la actualidad es impresionante la forma en que algunos países tienden a ejecutar sus actividades de inteligencia, al grado que han llegado a especializarla y crear diversas disciplinas tales como inteligencia técnica, científica, política, etcétera.

El crecimiento vertiginoso de esta actividad la ha convertido en multidisciplinaria y cada vez más apoyada en diversos desarrollos tecnológicos, dependiendo de los objetivos que se quieran lograr y los alcances. En el libro *Guerra Silenciosa, Comprensión del Mundo de la Inteligencia* Shulsky<sup>10</sup>, cita: “La inteligencia se ha vuelto, o así debe ser, menos una cuestión de espías y más probablemente una rama de las ciencias sociales... Como tal, no debe ser intrínsecamente una tarea secreta. Aunque podría ser necesario cierto grado de encubrimiento, para la protección de las fuentes de una parte importante de la información confidencial...”.

En concreto la inteligencia abarca un amplio espectro de actividades, organización y conocimientos que tienen como fin último la consecución de información que permita el bienestar y la seguridad nacional, Sherman

<sup>10</sup> Shulsky, Abram N., *Guerra Silenciosa: comprensión del mundo de la inteligencia*, Washington D.C., Estados Unidos de Norteamérica, 1985.

Kent denomina este tipo de información como “conocimiento vital para la supervivencia nacional”.

En este sentido, es digno destacar que México ha realizado varios esfuerzos para conformar un sistema de inteligencia nacional que permita hacer frente a los antagonismos que se le presentan, a pesar de ello existen distintos desafíos para la integración de información que obtienen las instituciones federales y con ello poder minimizar problemáticas como:

- La falta de unión y la economía de esfuerzos en las actividades de inteligencia de todas las instituciones
- La exagerada compartimentación<sup>11</sup> de la información, que puede existir entre dependencias, ya sea por el celo institucional o por la desconfianza;
- La falta de división y la especialización en los temas que deban enfocarse cada una de las instituciones;
- La falta de integración entre instituciones, a través de un ente u organismo a nivel estratégico que guíe la actividad de inteligencia nacional, es decir, una autoridad nacional de inteligencia, y

En torno a esta problemática, el Estado mexicano ha tratado de fortalecer sus servicios y sistemas de inteligencia, muestra de ello es que en la Ley de Seguridad Nacional (LSN)<sup>12</sup>, en su artículo 29, establece 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”. Dicha información solo podrá ser recabada, etcétera, por las instancias autorizadas. (Artículo 30) y en cuanto al concepto de contrainteligencia se establece, que son las medidas de protección de las instancias de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión (Artículo 32).

Sin embargo, dada la coyuntura nacional de las últimas administraciones, el Gobierno Federal ha requerido que las instituciones encargadas de realizar las actividades de inteligencia se enfoquen mayoritariamente en la atención de la problemática interna de la nación y así lo ha patentado en el planteamiento de su Agenda Nacional de Riesgos (ANR), donde se orientan los esfuerzos principales a la atención de temas de orden interno y soslayan problemáticas más allá de las propias fronteras.

En un intento de demostrar la anterior aseveración es importante resaltar que el espíritu de una fuerza militar de cualquier Estado-nación, en este caso la Armada de México, es el aspecto naval y todo lo relacionado a

<sup>11</sup> Conjunto de lineamientos y procedimientos que existen en una organización secreta a fin de preservar la confidencialidad de la unidad para mantener la seguridad interna, aislando dentro del servicio las diferentes organizaciones que en ella existen.

<sup>12</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Ley de Seguridad Nacional”, México, 31 de octubre del 2005.

ello, y las actividades de Inteligencia Naval<sup>13</sup>, deben ser enfocadas en ese rubro, sin embargo, los objetivos que le han sido asignados son distintos y se han abocado a coadyuvar con las fuerzas del orden interno en el combate a la delincuencia organizada, la subversión y otros temas similares, que son totalmente coyunturales.

Con respecto a lo anterior, el señor Kent señala como ejemplo los orígenes de la máquina de inteligencia Central de EE.UU., en el que se puede tomar como referente que el 22 de enero de 1946, el presidente Truman dirigió un “memorándum” a los Secretarios de Estado, Guerra y Marina, donde ordenaba que “todas las actividades de inteligencia extranjera federal fueran planeadas, desarrolladas y coordinadas de modo que se asegurara el más efectivo cumplimiento de la misión de la inteligencia relacionada con la seguridad nacional”.

El memorándum, indicaba además que cada dependencia dentro de los límites de los créditos disponibles, designara de tiempo en tiempo, personas, instalaciones de sus respectivos departamentos, los cuales formarían colectivamente un grupo de inteligencia central, bajo la dirección de un Director de Inteligencia Central quien colaboraría y sería responsable ante la Autoridad de Inteligencia Nacional. Estos últimos serían designados por el presidente. Con estas palabras se dio inicio por primera vez en EE.UU. una formal y oficial organización central de inteligencia estratégica<sup>14</sup>.

Hasta el año en que fue emitido el mencionado memorándum, la inteligencia de nivel estratégico de EE.UU. era manejada a través de una Comisión de Inteligencia Combinada, misma que incluía varias subcomisiones y comisiones de trabajo que integraban representantes del Ejército, Marina, Fuerza Aérea y organismos civiles como el Departamento de Estado, la Oficina de Servicios Estratégicos y la Administración Económica Exterior.

Como se aprecia, para los norteamericanos la creación de un organismo Central de Inteligencia en un inicio, no tuvo gran demanda de recursos humanos, financieros y materiales, sino que se aprovecharon los existentes en las instituciones ya establecidas, además, el gobierno en curso no requirió la aprobación del Congreso, permitiendo el establecimiento expedito de un órgano de inteligencia de este nivel. Posteriormente el Congreso legitimó la creación de una Agencia Central de Inteligencia (CIA), la cual permitió la asignación exclusiva de recursos para tal fin. El detalle requiere destacarse es la dificultad de la determinación del perfil y la selección de las personas que ocuparían los puestos importantes en citado organismo, las ventajas y desventajas que impondría el hecho que

<sup>13</sup> CESNAV. *Inteligencia Naval DAM. 1.2., Distrito Federal, México, 2010.*- Inteligencia Naval se define como la actividad técnico naval especializada, permanentemente ejercida en apoyo a las operaciones navales, incluye el conocimiento de la organización, equipamiento, doctrina y capacidades de las Armadas de otros países.

<sup>14</sup> Kent, Sherman. *Ibidem*.

militares y civiles formaran parte del mismo, así como las implicaciones que ello conlleva.

## Desafíos

El problema de los estudios de inteligencia es el uso indiscriminado del término, ya que se entiende como inteligencia: el conocimiento obtenido, el proceso o actividad para obtenerlo, y a las instancias encargadas. Sin embargo en el contexto nacional y en el sentido operacional, se ha desvirtuado el objetivo de los servicios de inteligencia, calificándolos como espionaje o clasificando toda la información como confidencial. Cambiar la citada percepción es uno de los principales retos con los que se tienen que enfrentar los productores de inteligencia para la seguridad nacional.

En este contexto otro de los desafíos más importante que enfrentan los organismos de inteligencia nacionales, es lograr organizaciones bien cimentadas y estructuradas de tal manera que permitan la flexibilidad en el funcionamiento y el cumplimiento efectivo de sus procesos para la obtención de este “conocimiento vital”. Además de lo anterior se necesita del personal con la preparación y la experiencia, con la finalidad de que el conocimiento obtenido sea adecuadamente utilizado en la toma de decisiones.

Otro de los grandes retos es la falta de un marco jurídico adecuado que guíe y regule las actividades de inteligencia que son ejecutadas por las instituciones federales, ya que provoca diferentes limitantes así como la ejecución de actividades con cierta opacidad o sin sustento legal apropiado. Ejemplo de ello se da en los casos en que personal de las instituciones que no tienen facultades como policía investigadora o judicial, y que necesitan aplicar técnicas de inteligencia (vigilancia, seguimiento, fotografía encubierta, entrevistas, etc.), no existe un respaldo legal que enmarque y de certeza a las mismas.

Finalmente se resalta que uno de los retos a nivel nacional es la consolidación de un organismo que maneje la inteligencia estratégica y la Seguridad Nacional, que guíe y dirija los esfuerzos de todos los órganos de inteligencia con que cuenta nuestro país, ello requiere un esfuerzo bien cimentado y proyectado de acuerdo a la situación predominante.

Existen diferentes posturas con respecto a éste punto, ya que algunos afirman que el resultado de la inteligencia debe ser información estratégica y protegida, dado que contiene datos o información que, de ser conocida por alguien más, podría poner en riesgo los intereses del Estado, por lo que se establece un ambiente de secrecía; por otro lado, la academia opina que la actividad de inteligencia debería ser dotada con criterios de cientificidad que le permitiera ser más objetiva y efectiva.

Expuesto lo anterior y retomando el objetivo trazado para el desarrollo del presente artículo delimitaremos los retos y desafíos actuales para los servicios de inteligencia para la seguridad nacional del Estado mexicano, en los siguientes rubros:

### **Doctrina de Inteligencia**

Dado la evolución del concepto de Seguridad Nacional tanto en México como en el mundo, la implementación de una doctrina de inteligencia es necesaria para una mejor integración entre las diferentes agencias, evitando controversias tanto en el intercambio de información como en la operación; logrando unificar criterios, procedimientos, mecanismos, capacidades tecnológicas, técnicas y metodologías, ganando mayor efectividad en su actuar.

“El fortalecimiento doctrinal de la Seguridad Nacional en las instituciones del Estado requiere de la profesionalización y la formación especializada de sus miembros, a fin de que éstos desarrollen los valores, principios y prácticas necesarias para su actuación profesional bajo un marco de transparencia, eficacia y respeto irrestricto a los derechos humanos. Finalmente, una cultura de Seguridad Nacional debe promover la capacidad de prevención y anticipación de la sociedad frente a aquellas tendencias que pueden poner en riesgo la seguridad de la nación”<sup>15</sup>.

El adecuado desarrollo de la actual política de Seguridad Nacional demanda la definición de una Doctrina Nacional de Inteligencia y el establecimiento de Unidades de Información e Inteligencia dentro de las distintas dependencias que forman parte de la Administración Pública Federal, el modelo de Seguridad Nacional propuesto en el Programa para la Seguridad Nacional tiene como fundamento la generación de inteligencia estratégica. El establecimiento de un Sistema Nacional de Inteligencia funcional es un componente central del proceso de consolidación de la política de Seguridad Nacional del Estado mexicano<sup>16</sup>.

### **Capacitación del personal hacia la profesionalización**

La inteligencia para la Seguridad Nacional debe ser un tema a estudiar a fondo en cuanto a la profesionalización de la misma, dado que, existe una tendencia de convergencia de funciones entre la policía y los servicios de inteligencia, así como de otras instancias.

A pesar de la enorme importancia de los servicios de inteligencia en México, sobre todo en su periodo de transición a la democracia, hoy en día existe un alto nivel de desconocimiento por parte de la sociedad, lo anterior debido

<sup>15</sup> *Diario Oficial de la Federación*, “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”, *ibídem*.

<sup>16</sup> Jeannetti Dávila, Elena, *ibídem*.



a la escasez de investigación académica, consecuentemente una limitada bibliografía en la materia<sup>17</sup>. Situación que ha obstaculizado el desarrollo de metodologías serias y efectivas en el estudio o en la producción de inteligencia.

Si bien las Fuerzas Armadas cuentan con recursos humanos y financieros aún no se destinan en porcentajes adecuados a la profesionalización de los servicios de inteligencia, dada la crisis nacional en este sentido, es evidente que las instituciones armadas son las primeras en estudiar la seguridad nacional y de implementar un sistema de inteligencia, sin embargo, es bajo una visión y concepto de seguridad tradicional<sup>18</sup>, donde la seguridad se remite al significado de la defensa nacional, para el cual el valor en riesgo es el Estado en sus objetivos nacionales permanentes, como la integridad territorial, la soberanía y la independencia, situación tal, que se considera al momento de diseñar las operaciones navales, militares y aéreas, sin embargo, además de la doctrina militar tradicional, la coyuntura nacional e internacional actual en materia de seguridad sugieren una nueva gama de amenazas que atentan en contra de otros aspectos de la vida nacional, regional e internacional; conscientes de ello las instituciones tradicionales de seguridad se han reorientado para seguir dando respuesta a las necesidades del Estado, es por ello que a nivel institucional la Armada de México, por ejemplo, crea la Unidad de Inteligencia Naval (UIN) y desarrolla la Especialidad de Inteligencia, en la Escuela de Inteligencia Naval.

La capacitación y preparación de recursos humanos en inteligencia para la Seguridad Nacional en México es limitada, las instituciones educativas que se preocupan por implementar cursos, maestrías o diplomados son: El CISEN por medio de su Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN), la Secretaría de la Defensa Nacional, (SEDENA) a través del Centro de Estudios del Ejército y la Fuerza Aérea (CEEFA), del Colegio de la Defensa Nacional (CODENA) y el Colegio Militar. En el caso de la Secretaría de Marina (SEMAR), se ha consolidado la Maestría en Seguridad Nacional y la Especialidad en Inteligencia, impartidas en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV). De igual manera, los diplomados en Seguridad Nacional del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad Iberoamericana (UIA), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto de Administración Pública (INAP) y recientemente el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), la Facultad de Derecho y Criminalística de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL).

<sup>17</sup> Swenson, Russell y Lemozy, Susana, (Compiladores), "Profesionalismo de Inteligencia en las Américas", Joint Military Intelligence Collage, Estados Unidos de Norteamérica, 2003.

<sup>18</sup> Gómez Bustamante, Wendy, "El sistema de inteligencia naval y su relación con la seguridad nacional", en *Inteligencia y Seguridad Nacional. Alternativas para el Futuro*, de Ayala Blanco, Fernando, Innovación Editorial Lagares, México, D.F., 2009.

En cuanto a la institución que tiene la responsabilidad de la Seguridad Pública a nivel Federal, la Policía Federal (PF), cabe destacar que no tiene una escuela de inteligencia, pues en su proceso de creación en el año 2000, su División de Inteligencia se formó en su totalidad con personal procedente de la Dirección de Protección del CISEN y con efectivos que en algún momento conformaron el Grupo Interinstitucional para la Atención de Actos Terroristas (GAT). Mas adelante, se nutrió con elementos procedentes de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), adscrita a la PGR, pero continuó sin producir elementos propios. Hoy en día el personal de investigadores surge de aquellos integrantes que aprueban sus cursos de adiestramiento, durante los cuales son seleccionados conforme a su perfil y aptitudes; siendo en base a su experiencia o capacitación interinstitucional que se van perfeccionando en la materia.

Con lo antes expuesto es claro que a pesar de la labor que independientemente realicen las instituciones de la Administración Pública Federal (APF), las académicas y otras instancias encargadas, en materia de inteligencia, existe la apremiante necesidad de realizar un trabajo coordinado para crear una red de información fehaciente y objetiva que abarque la mayor parte del espacio nacional, donde se manifiestan las amenazas que atentan contra la estabilidad económica, política, social, ambiental, etc., del Estado.

Con la LSN se le dan atribuciones específicas al CISEN, además de estipular un trabajo coordinado con otras instancias encargados de la materia, reduciendo así, la posibilidad de caer nuevamente en las situaciones por las que ha pasado el sistema de inteligencia mexicano. Cabe destacar que actualmente en el CISEN son muy cuidadosos en cuanto al reclutamiento de su personal, teniendo en claro el perfil que se necesita para ser un agente de inteligencia profesional.

Asimismo, las funciones de la figura del Consejo de Seguridad Nacional (artículo 12 de la LSN) y la Comisión Bicameral (artículo 56), dejan evidencia del proceso de transición hacia un modelo democrático de la seguridad nacional, pero también en el uso de los servicios de inteligencia. Ya que, se amplía la participación de otras instancias en el sistema de inteligencia mexicanos, a manera de generadores de productos de inteligencia, como revisores y controladores, pugnando por una mayor transparencia, buscando reivindicar la inteligencia producida en el país.

## **Coordinación**

Las instancias de inteligencia en México no trabajan coordinadamente, es difícil dejar toda la labor a un solo organismo como el CISEN, siendo que tanto la SEDENA, la SEMAR, la PGR, la PF y muchas otras instancias, participan en la investigación y procesamiento de la información, por lo

que resulta fundamental que trabajen de manera integrada para hacer frente de manera más efectiva y contundente a las amenazas y riesgos a la seguridad del Estado.

En un plano más completo, es de considerarse la propuesta que exponen los autores citados en este artículo, donde se observa una comunidad de inteligencia incluyente, con un sistema más completo, que involucra a instancias gubernamentales capaces de aportar elementos para enriquecer al producto de inteligencia.

Con ello se podrían atender y con bastantes fortalezas, las tres propuestas de acción hechas por el Ejecutivo Federal, además de mantener una red de inteligencia con un trabajo coordinado en función de la Seguridad Nacional.

### **El Contexto nacional e internacional**

Desde una óptica global o de las relaciones internacionales, se puede estudiar la seguridad de un Estado a partir de sus intereses vitales, relación que plasma Frederick Hartmann al considerar “la seguridad como la suma total de los intereses vitales de un Estado”<sup>19</sup>. En este sentido, entendemos a los intereses nacionales como una parte fundamental en el desarrollo de los países, que consideran los temas rectores que plasman las necesidades de la realidad nacional e internacional del Estado.

*Las transformaciones mundiales han rebasado la vida interna y cerrada de los actores internacionales, haciéndolos más alcanzables, por lo que el interés nacional y la defensa de la soberanía han dejado de medirse esencialmente en términos políticos y militares*<sup>20</sup> (Rozenal). Dado que existen nuevos factores a considerar, como los avances tecnológicos, el tráfico ilícito, soberanía alimentaria y el deterioro ambiental, constituyen algunos ejemplos de los temas que se incluyen en la agenda de las relaciones internacionales y de Seguridad Nacional, dando mayor margen para el diseño y establecimiento de los intereses nacionales.

En este sentido, México en el escenario internacional, promueve sus principios de política exterior, asimismo, defiende su soberanía e intereses nacionales, mismos que están íntimamente relacionados con las necesidades específicas para el desarrollo del país. Además de que cada uno de los temas se consideran dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo y que se recogen en la agenda de Seguridad Nacional. Todo enfocado al establecimiento de un esquema integral de desarrollo, paz y seguridad

<sup>19</sup> Hartmann, Frederick, *Las Relaciones Internacionales*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1989.

<sup>20</sup> Rozenal, Andrés, *La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

del Estado mexicano, tanto al interior como al exterior, en el intento de alcanzar el bien común o el interés nacional.

En este sentido, nos indica Rockwell que “para identificar los intereses nacionales y establecer categorías de los mismos, es necesario utilizar un marco teórico que elimine la subjetividad y justifique el establecimiento de los mismos. Los intereses considerados como legítimos por la comunidad internacional, la cual identifica el interés público (en su ámbito interno) y el interés de la nación (en su ámbito externo), consideran cuatro intereses básicos de un Estado-nación:

- a) La defensa frente a las amenazas de violencia física;
- b) El mejoramiento del bienestar económico en relación con otros Estados;
- c) El mantenimiento de un orden mundial en que pueda sentirse seguro y en el que sus ciudadanos y su comercio puedan funcionar pacíficamente incluso fuera de sus fronteras, y
- d) La protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos compartan y que consideren universalmente válidos”.

## **Conclusiones**

La inteligencia emergió gradualmente como una actividad institucional junto con el surgimiento del Estado Nacional y en nuestro país hoy día prácticamente se puede considerar en proceso de desarrollo, muy próxima a su consolidación; sin embargo, requiere matizar los cuatro rubros analizados y desarrollados dentro del presente artículo, a saber:

- a) Concretar una doctrina de inteligencia en pro de homogenizar criterios, mecanismos, herramientas, procedimientos, tácticas, etc., a efecto de estar en mejores condiciones de mantener y fortalecer nuestra Seguridad Nacional;
- b) Mantener firme el timón en cuanto a la capacitación del personal con vistas a la profesionalización de los servicios y sistemas de inteligencia, tanto institucionales e interinstitucionales, así como internacionales en su caso;
- c) Continuar con los esquemas de fortalecimiento en el ámbito de la coordinación de los Servicios de Inteligencia para evitar los “corredores de oportunidad” a los posibles adversarios del Estado mexicano, y
- d) Ampliar la visión de este fortalecimiento más allá del contexto nacional y dentro de lo posible, signar los acuerdos necesarios y mantener una proyección de nuestros servicios de inteligencia en el ámbito internacional, aprovechando las oportunidades que el entorno globalizado nos ofrece hoy día.

En este orden de ideas, cabe destacar que si bien es cierto que la política exterior mexicana siempre ha buscado el respeto en todos los sentidos hacia los demás países, esto no implica que no se puedan ejecutar actividades de inteligencia al exterior, que sin ser hostiles, provean de información útil para la toma de decisiones; por ejemplo orientar las decisiones de nivel nacional tales como el firmar o no, un tratado internacional o la participación de nuestro país en operaciones de paz, determinar las ventajas o desventajas de la existencia de un gobierno republicano o demócrata en EE.UU., o en cualquier país que influya de forma importante en el acontecer nacional, las acciones para afianzar el liderazgo a nivel regional, las posibles alianzas estratégicas (económicas, políticas, comerciales, tecnológicas) para un óptimo desarrollo nacional, etc.

La inteligencia estratégica, aunque siempre estuvo presente en el campo de batalla al lado de la inteligencia de combate o táctica en la guerra y en la conducción de los Estados, nunca antes había adquirido una importancia tal, como en los últimos años de este siglo, con la aparición de la tecnología. Actualmente, no existe servicio de inteligencia ajeno al tratamiento digital de datos, voz e imágenes y seguirá incrementándose la importancia de los dichos sistemas de inteligencia conforme se vayan dando avances tecnológicos en lo referente a ciberdefensa y ciberseguridad.

En nuestro país el concepto de inteligencia y su acepción superior “la inteligencia estratégica” enfocada a la Seguridad Nacional, con frecuencia, ha sido ignorada por los tomadores de decisiones a lo largo de toda nuestra historia. La prueba contundente de esto son las continuas derrotas sufridas por nuestra nación en los diferentes conflictos de intereses económicos, políticos, geográficos o incluso bélicos que se han tenido con otras naciones.

Hoy día, las instituciones del país encargadas de generar inteligencia están más preparadas, la información ha permeado a nuestra sociedad, los riesgos y amenazas de igual manera han evolucionado; es decisión de México aprovechar, con una visión estratégica, las oportunidades que ofrece el contexto internacional y el fortalecimiento interno.

## Bibliografía

- Alem, Jean Pierre, *El espionaje y el contraespionaje*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- , *Histoire de le Renseignement*, Colección Que sais-je?, PUF, Paris, 1980.
- Aristóteles: *Retórica*, 3a. reimpresión de la 1ª. ed., trad. y notas de Quintín Racionero, Colección Clásica Gredos No. 142, Gredos, 1990.
- CESNAV, *Inteligencia Naval DAM. 1.2. Distrito Federal*, México, 2010.

- , *Inteligencia Estratégica DAM. 1.0-A. Distrito Federal*, México, 2010.
- Diario Oficial de la Federación*, “Ley de Seguridad Nacional”, México, 31 de octubre del 2005.
- , “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”, México, D.F., 30 de abril del 2014.
- Erskine, Toni: “As Rays of light to de Human Soul?, Moral Agents and Intelligence Gathering”, *Intelligence and National Security*, Volume 19, Number 2, Frank Cass Editor, 2004.
- Garavito Elías, Rosa Albina, citando a Aguayo Quezada, Sergio en “La Charola”, en <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/11411.pdf>, publicación de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, publicada por la UAM-Azcapotzalco, julio-agosto del 2002.
- Gómez Bustamante, Wendy, “El sistema de inteligencia naval y su relación con la seguridad nacional”, en: Ayala Blanco, Fernando, *Inteligencia y Seguridad Nacional. Alternativas para el Futuro*, Innovación Editorial Lagares, México, D.F., 2009.
- Hartmann, Frederick; *Las Relaciones Internacionales*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1989.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Jeannetti Dávila, Elena, *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la Seguridad Nacional en México*, INAP, México, 2007.
- Kent, Sherman. *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*, Washington, EE.UU., 1948.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Osward Spring, Ursula, *Soberanía y desarrollo regional / El México que queremos*, UNAM-CANACINTRA-El Colegio de Tlaxcala, México, 2003.
- Rathmell, Andrew, Toward Postmodern Intelligence; *Intelligence and National Security*, Vol. 3, Frank Cass Editor, Londres, 2002.
- Rockwell, Richard; “La reconceptualización de la Seguridad un comentario sobre la investigación”. En: Aguayo, Quezada, Sergio, *En busca de la seguridad perdida*. Siglo XXI, México.
- Rozental, Andrés, *La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998,
- Scott, Len y Peter Jackson, “The Study of Intelligence in Theory and Practice”, *Intelligence and National Security*, Volume 19, Number 2, Frank Cass Editor, 2004.
- Shulsky, Abram N., *Guerra Silenciosa: comprensión del mundo de la inteligencia*, Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica, 1985.
- Sun, Tzu, *El Arte de la Guerra*, trad. del inglés por Samuel Toomey, 10ª. ed., Ediciones Coyoacán, México, 1996.

Swenson, Russell y Lemozy, Susana, (Compiladores), *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*, Joint Military Intelligence College, Estados Unidos de Norteamérica, 2003.

Von Hagen, Víctor W., *Los Aztecas. Hombre y tribu*. Ed. Diana, México, 1964.





# Revista de Administración Pública

# INAP

## Cultura de inteligencia en México: Retos y oportunidades

José Luis Calderón Arózqueta\*

### Introducción

La Inteligencia para la Seguridad Nacional es una construcción relativamente reciente, aunque desde tiempos antiguos se han llevado a cabo actividades de recolección de información para proveerla a emperadores, reyes, príncipes, generales, quienes la requerían con un propósito en particular. En el caso de México, hay antecedentes importantes de la práctica de la Inteligencia, por eso es necesario retomar algunos de ellos para reflexionar sobre la importancia, utilidad y pertinencia de la Inteligencia. El interés por elaborar un texto como este es contribuir en el avance de una Cultura de Inteligencia en México a partir de la exploración de los retos y oportunidades que los nuevos especialistas en el tema habrían de enfrentar próximamente. Ellos estarán al servicio del Estado mexicano realizando tareas de Inteligencia o tomando decisiones, y sus actividades serán el reflejo de las instituciones académicas, donde la difusión de la Inteligencia en la actualidad es realmente escasa, o casi nula, salvo notables excepciones.

El propósito de este documento es reflexionar sobre la Cultura de Inteligencia como factor clave para su mejor comprensión a partir de la clarificación de su concepto, naturaleza, características y sobre todo de su utilidad. La Inteligencia para la Seguridad Nacional contribuye en el robustecimiento de los procesos de la gestión gubernamental para la conducción y atención de esos asuntos. Finalmente, este trabajo ofrece una guía a los futuros estudiosos y practicantes de la Inteligencia en el

\* Coordinador Académico de la Especialización en Inteligencia para la Seguridad Nacional, INAP. Ha desempeñado los siguientes cargos: Director del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos del CISEN, donde dirigió el Programa de Estudios Estratégicos del CISEN, y diseño, coordinó y operó el Sistema Profesional de Inteligencia de este Centro. Director General de Control de Gestión de la Contraloría Interna en la SECODAM. Director del Centro de Capacitación, Actualización y Evaluación en la DGIPS de la Secretaría de Gobernación. Director del Programa de Maestría en Administración Pública, Coordinador de Docencia y Secretario Ejecutivo, en el INAP.

país, quienes habrán de aprovecharla mediante el conocimiento colectivo del tema y así alcanzar un nivel deseable de Cultura de Inteligencia.

Este texto consta de tres apartados: 1) Origen y evolución de la Inteligencia; 2) Conceptos y definiciones, y 3) Contexto institucional de la Inteligencia en México. El trabajo concluye que al difundir la Cultura de Inteligencia en México habrán de obtenerse las mismas ventajas que otros países han logrado por involucrar a la ciudadanía en el conocimiento del tema, en los cuales se ha confirmado que el conocimiento de la sociedad acerca de la función de un organismo de Inteligencia de Estado, desembocaría en una mayor aceptación y cooperación de los servicios frente a la sociedad. Por lo tanto, es deseable que hubiera más académicos y estudiosos que reflexionen y contribuyan a una mejor comprensión de la Inteligencia en México, siempre considerando las peculiaridades del caso para trabajar el tema con un sello que encuentre arraigo en la historia, cultura y marco normativo del país.

## **1. Antecedentes y evolución de la Inteligencia**

Una forma de comprender lo que significa la Inteligencia es retornar a sus orígenes, cuando este término no era conocido como lo es en nuestros días. Es por ello que deben hacerse preguntas que ayuden a comprender sus características, naturaleza e importancia. Por ejemplo, ¿qué es la Inteligencia? Una vez revelada la respuesta habrá que continuar con otras interrogantes: ¿por qué hacemos Inteligencia? ¿Para qué? ¿Para quién? Las respuestas allanarán el camino para comprender la Inteligencia en sentido amplio.

Para este propósito, cualquier trabajo ordinario recurriría a lo más fácil, que es citar uno o varios conceptos y aludir a algunos autores que han estudiado la Inteligencia. Pero, cuál o cuáles de todas las definiciones existentes habría que elegir cuando existe más de un centenar de ellas formuladas por estudiosos; incluso por organismos de Inteligencia en todo el mundo, cada uno de ellos conforme a su doctrina tienen conceptos distintos de Inteligencia.

### **¿Por qué hacemos Inteligencia?**

La Inteligencia nace por la necesidad que los seres humanos tienen de conocer, de saber, por curiosidad. En un primer momento se necesita conocer lo que está pasando alrededor, en el ambiente, se precisa del conocimiento acerca de los riesgos, amenazas y oportunidades que rodean al individuo. En una segunda etapa conocer el entorno es insuficiente, pues una vez satisfecha esa respuesta el cuestionamiento inmediato es ¿qué pasará, cuáles son los posibles escenarios, qué viene y qué depara el futuro? Para llenar ese vacío que provoca la incertidumbre se necesita información.

La denominación de lo que actualmente se llama Inteligencia es relativamente reciente, pues en un principio el referente era sólo información. Para fines de este trabajo, la Inteligencia será considerada a partir de su actividad y también de los organismos encargados de generarla a partir del inicio de la Segunda Guerra Mundial, es decir, hace casi 80 años.

En suma, la Inteligencia se produce porque se necesita conocimiento que reduzca la incertidumbre e ilumine el futuro. Esto último es sin duda una característica fundamental de la Inteligencia que permite adelantarse a hechos, fenómenos, acontecimientos en general, pero en especial, a los riesgos amenazas y oportunidades.

### **¿Para qué hacemos Inteligencia?**

La necesidad de información atiende la falta de conocimiento y especialmente explica fenómenos, hechos, acontecimientos para responder a la incertidumbre y ofrecer alternativas para actuar en consecuencia, tomar una decisión. Algunos especialistas y estudiosos en esta materia afirman que Inteligencia que no es operable no es Inteligencia, debe coadyuvar en el proceso de toma de decisiones que contribuye a enfrentar con mayor eficiencia y eficacia los riesgos y amenazas, así como aprovechar al máximo las oportunidades. La Inteligencia aporta elementos que se convierten en ventajas competitivas frente al adversario.

### **¿Para quién hacemos la Inteligencia?**

La Inteligencia, ¿se hace para nuestro propio consumo o para alguien más? En su origen, cuando la Inteligencia no existía como ahora es conocida, su utilidad era en muchos casos individual, es decir, para uso inmediato de quién la solicitaba. En muchos casos la Inteligencia provenía de magos, alquimistas, nigromantes, brujos, adivinos, oráculos, etc., que no importando cómo se les llamara, esencialmente ejercían el mismo oficio, pues su finalidad era la misma: informar al cliente lo que sucedía en su entorno y predecir el futuro de quienes los consultaban.

La sociedad evolucionó y, sin dejar de ser una necesidad íntima o individual, la Inteligencia paso a convertirse en un requerimiento clave para los líderes políticos, sociales, religiosos o militares, quienes la utilizaban para tomar decisiones y conducir sus asuntos con mayor certidumbre. Sin todavía llamarse Inteligencia, en la historia universal se encuentran ejemplos de personajes que destacaron por sus capacidades para reunir información y difundirla para que sus usuarios, bien fueran reyes, emperadores, príncipes, generales, etc., pudieran tomar decisiones que generalmente estaban relacionadas con la creación, permanencia y expansión del Estado.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Guerrero, Omar (editor) "Estudio introductorio", en Kautilya, Arthasastra: *La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008.

## Naturaleza de la Inteligencia

De lo descrito arriba pueden distinguirse algunas de las características de la Inteligencia, como llenar vacíos de información para entender lo que pasa en el ambiente y prepararse para enfrentar el futuro. Una máxima en el ámbito de la Inteligencia es que el futuro sin información es totalmente incierto. En este sentido puede afirmarse, como lo hizo Sherman Kent, que la *"Inteligencia es conocimiento"*<sup>2</sup>, pero no cualquier tipo de conocimiento, sino aquél que es útil porque se refiere a riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Una característica de la Inteligencia es proveer información oportuna para alertar tempranamente sobre la posibilidad de que ocurra un incidente evitando así la sorpresa, tema, que por lo demás, son conocidas las agencias de Inteligencia, cuando aparece una crisis por la detonación de una amenaza, los primeros señalados son los servicios de Inteligencia por no haber advertido con oportunidad de la ocurrencia del evento. La Inteligencia es preventiva.

El coadyuvar en el proceso de toma de decisiones de los usuarios es una propiedad esencial de la Inteligencia; una vez que se tiene la información evaluada y analizada, es utilizada para prever acontecimientos con mayor certidumbre y tomar decisiones con mayores ventajas.

Lo que se necesita conocer del entorno generalmente es hostil, la posibilidad de sufrir un daño, vulnerar la propia seguridad por la acción de un adversario. Es por ello que cuando se hace referencia a la seguridad, ésta se relaciona con riesgos y amenazas, de ahí la importancia de conocer con anticipación las intenciones y capacidades de los enemigos mediante el uso de la Inteligencia; el proporcionar conocimiento de los adversarios es a juicio de muchos estudiosos de la Inteligencia una característica propia de ésta.

Una peculiaridad de la Inteligencia es el secreto, que dio pie para nombrar así a los organismos de algunos gobiernos cuya función era proveer información para la seguridad de esos Estados. Lo anterior tiene una explicación muy sencilla, pues quienes tienen la intención de provocar un daño, desestabilizar o realizar actos fuera de la ley, lo harán de manera subrepticia. A juicio de algunos autores, como Shulsky<sup>3</sup>, el secreto es la característica más importante de la Inteligencia.

Otro elemento indispensable es la existencia de un usuario para quien se produce la Inteligencia. Los organismos de Inteligencia producen conocimiento sobre sucesos, fenómenos, hechos o acontecimientos para un "consumidor" o usuario autorizado, pero no lo hacen para el propio

<sup>2</sup> Kent Sherman, *Inteligencia Estratégica para la política mundial norteamericana*, 3ª ed. Buenos Aires, Pleamar, 1967.

<sup>3</sup> Shulsky Abram N., *Silent Warfare Understanding the world of Intelligence*, USA, Roy Godson Series, 1993.

organismo, lo cual no quiere decir que no utilicen estos insumos para la elaboración de Inteligencia. En otros términos, la Inteligencia es un medio, no un fin. Además, quien obtiene Inteligencia no es cualquier usuario, sino un consumidor autorizado, para quien se recolecta, evalúa y analiza la información.

Una peculiaridad significativa de la Inteligencia tiene que ver con su propio origen, el mantenimiento y la expansión del Estado, en otros términos, la Seguridad de la Nación. La Inteligencia significa anticipación, la Inteligencia es vital en la medida que genera conocimiento útil para identificar anticipadamente riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.

Otro elemento de la Inteligencia es su mecanismo de funcionamiento, el Ciclo de Inteligencia, que si bien es una reproducción del método científico, tiene particularidades que la hacen única. En esencia, al igual que en el método científico siempre existen: objeto de conocimiento, objetivo, hipótesis, recolección de información, así como su procesamiento, valoración y análisis. Desde luego, también tiene destinatarios que explotarán el producto resultante y retroalimentarán al “productor” de Inteligencia con relación acerca de su utilidad.

Son las características de la Inteligencia arriba señaladas lo que la distinguen de otras disciplinas en las que al igual que en la Inteligencia se utiliza el método científico como herramienta. (Planeación, Periodismo de Investigación, Investigación Científica Social).

## 2. Conceptos y definiciones de Inteligencia

Muchos de los conceptos utilizados en la Inteligencia han sido empleados para su construcción, entre los que pueden contarse uno o más de los elementos que ya fueron descritos en este trabajo, por eso el interés de hacer una revisión de los mismos. Esto ha sido en función del avance del estudio de la Inteligencia, lo que permite distinguir claramente cómo el concepto ha evolucionado. A continuación se analizarán algunas definiciones y cómo éstas son fundamentadas por sus autores en función del contenido teórico y aplicado.

### Agencia Central de Inteligencia, Estados Unidos

Para la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés), la *Inteligencia* sirve para “informar a los líderes norteamericanos sobre lo que está sucediendo con sus objetivos en el extranjero y advertir sobre aquello que podría suceder, con el fin de proporcionarles insumos para que tomen decisiones en materia de Seguridad Nacional”<sup>4</sup>. En esta definición pueden

<sup>4</sup> Central Intelligence Agency (CIA), “Acerca de la CIA. La CIA de Hoy. ¿Qué hacemos?”, sitio oficial de la CIA. Consultado en febrero del 2015, recuperado de: <https://www.cia.gov/es/about-cia/todays-cia/what-we-do>

identificarse cuatro elementos que ya se han aludido: 1) Usuarios, *líderes norteamericanos*; 2) Objetivo, *lo qué está sucediendo con sus objetivos en el extranjero de la Inteligencia*; 3) Alertar, anticipación, *alertarlos de lo que podría suceder*, y 4) *Apoyo en la toma de decisiones, insumos para que tomen decisiones en materia de Seguridad Nacional*.

### **Comité Church, Estados Unidos**

El Comité Church fue creado por el Senado de los Estados Unidos en la década de 1970 para revisar la actuación de los servicios de Inteligencia, particularmente la CIA y el FBI, pues ambas agencias eran acusadas por las organizaciones civiles americanas de realizar actos de espionaje contra ciudadanos norteamericanos que se manifestaban en contra de la guerra de Vietnam. El concepto que el Comité Church proponía de la *Inteligencia* es: *“el producto resultante de la recolección, comparación, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información recolectada”*<sup>5</sup>. En este caso, la definición únicamente se refiere al proceso de la Inteligencia, a la actividad, pero no describe el propósito u objetivo, no alude a los usuarios, tampoco señala el carácter previsor de la *Inteligencia* –prospectiva, escenarios actuales o futuros, lo que podría suceder.

### **Robert Richardson Bowie**

Señala que la *Inteligencia* *“es el conocimiento y el análisis diseñados para preparar la acción”*<sup>6</sup>. A pesar de su brevedad, esta definición refleja una característica fundamental de la *Inteligencia*: apoya la toma de decisiones para mejorar la conducción gubernamental orientada hacia la Seguridad Nacional. Se reitera: Inteligencia que no es operable no es Inteligencia.

### **Diccionario Merriam-Webster**

En un número reducido de palabras, como en el caso de la definición anterior, establece que la *Inteligencia* *“es la recolección de información secreta con propósitos militares”*<sup>7</sup>. Este concepto se centra en una de las más importantes características de la *Inteligencia* y que para algunos estudiosos es su mayor cualidad, el secreto, de igual manera precisa el objetivo, que en este caso especial tiene un propósito militar.

<sup>5</sup> United States Senate, “Senate History. Church Committee Created”, en sitio del Senado de Estados Unidos, consultado en febrero del 2015 (traducción libre), recuperado de: [https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Church\\_Committee\\_Created.htm](https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Church_Committee_Created.htm)

<sup>6</sup> May, Ernest R., “Introduction,” *Knowing One’s Enemies: Intelligence Assessment Before the Two World Wars*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1984, p. 3 (traducción libre).

<sup>7</sup> Merriam-Webster Dictionary, s.v. “Intelligence”, en sitio del Diccionario, consultado en marzo del 2015 (traducción libre), recuperado de: <http://www.merriam-webster.com/?query=intelligence&ref=dictionary#>

## Diccionario Longman

Según esta fuente, la *Inteligencia* es “*información acerca de las actividades secretas de gobiernos extranjeros, los planes militares de algún enemigo*”<sup>8</sup>. Hay una referencia concreta al objetivo de la Inteligencia, *conocer las actividades secretas de gobiernos extranjeros* y enfatiza que no se trata de cualquier tipo de conocimiento-actividad, se refiere a las *actividades secretas*.

## Jeffrey T. Richelson

Un clásico entre quienes han escrito acerca de la Inteligencia, pues además de otros textos, Richelson escribió sobre la integración de la Comunidad de Inteligencia de los Estados Unidos y el funcionamiento de las agencias que la componen. La primera edición de su obra fue publicada en 1985 y resultó ser muy novedosa porque el contenido había sido un tabú hasta entonces. Para Richelson, la *Inteligencia* “*es el producto resultante de la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información disponible respecto a uno o más aspectos de otras naciones o áreas de operación, que es inmediata o potencialmente significativo para la planeación*”<sup>9</sup>.

En la definición de Richelson se distingue un elemento destacado de la Inteligencia, *el producto*, entendido como una expresión acabada sobre la cual se presenta el conocimiento obtenido en el proceso de *Inteligencia*. También hay una referencia al objetivo, *otras naciones o áreas de operación*; y el apoyo a la toma de decisiones, conocimiento *significativo para la planeación*.

## Gideon Gordon

Señala que la *Inteligencia* es un trabajo racional, y la define como “*actividad orientada a la obtención de una meta, su objetivo es el conocimiento sobre las capacidades, intenciones y el verdadero comportamiento de otras naciones, para que los preparativos para enfrentar o ajustarse a ello puedan ser hechos*”<sup>10</sup>. Gordon le atribuye a la *Inteligencia* un componente de racionalidad que otros conceptos no tienen, la improvisación no puede existir en la Inteligencia porque ésta se basa en principios universales, métodos, técnicas y procedimientos que han sido sistematizados. Por otra parte, Gordon coincide con las definiciones anteriores al incorporar el objetivo *conocimiento sobre las capacidades, intenciones y el verdadero comportamiento de otras naciones* y al igual que distintos autores hace

<sup>8</sup> Longman Dictionary of Contemporary English, 3rd. Edition, s.v. “Intelligence”, Spain, Longman Dictionaries, 1995, pág. 741 (traducción libre).

<sup>9</sup> Richelson, Jeffrey T. *The U.S. Intelligence Community*, 3rd. ed. Boulder, CO: Westview, 1995, pág. 2.

<sup>10</sup> Griffith, Samuel B. y Sun Tzu, *El Arte de la Guerra*, Köln, Evergreen GMBH, 2008.

eco en torno a cómo la Inteligencia coadyuva de la Inteligencia en la toma de decisiones, *para que los preparativos para enfrentar o ajustarse a ello pueden ser hechos.*

### Jennifer Sims

Dice que la *Inteligencia* es “*la información recolectada, organizada o analizada en pro de actores o encargados de la toma de decisiones*”<sup>11</sup>. Este es un concepto muy interesante porque plantea claramente la diferencia entre información e Inteligencia. Destaca el hecho de que en esta definición Sims sostenga que la información debe ser organizada y analizada antes de llegar a los usuarios. La organización y el análisis de la información constituyen parte del proceso de la Inteligencia. La definición de Sims precisa que los destinatarios toman decisiones y solo podrán ser usuarios destinatarios aquellos que estén autorizados.

Al respecto, debemos aclarar –aunque parezca tautológico– que la información será información, y la Inteligencia será Inteligencia. Es decir, la información solo puede convertirse en Inteligencia una vez que ha sido ordenada, evaluada y analizada. Por lo tanto, la información es sólo un insumo para generar Inteligencia. Si bien esta afirmación parece irrelevante, es común leer o escuchar que algún asunto fue resuelto *con información de Inteligencia*, lo que refleja una grave confusión conceptual. La precisión al diferenciar información e Inteligencia es fundamental para no incurrir en confusiones.

### Alan Breakspear

Propone un concepto en el que incorpora dos nuevos elementos, concibe a la Inteligencia como una capacidad que tienen las organizaciones para detectar oportunamente el cambio que puede presentarse como una oportunidad y no solo como riesgo o amenaza y estar en condiciones de incidirlo, “*la capacidad de las organizaciones para prever el cambio con suficiente anticipación como para incidir en él. Esta capacidad implica ejercer previsión y valoración asertiva para identificar el cambio inminente, que puede ser positivo y presentarse negativo cuando representa una amenaza*”<sup>12</sup>. Esta definición ofrece elementos con gran valor analítico, pues identifica el cambio y la capacidad organizacional de adelantarse a él, así como de adaptar sus condiciones para enfrentarlo.

### Mark M. Lowenthal

La definición de Lowenthal constituye una aportación muy importante porque elabora un concepto diferente que integra distintos elementos

<sup>11</sup> Sims, Jennifer, “Foreign Intelligence Liaison: Devils, Deals and Details”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, V. 19, n. 2, Summer 2006, pág. 32 (traducción libre).

<sup>12</sup> Breakspear, Alan, “A New Definition of Intelligence”, *Intelligence and National Security*, V. 28, n. 5, 2013, pp. 678-693.



o características de la Inteligencia, y aclara que dicha actividad está vinculada a la Seguridad Nacional. Para Lowenthal, la *Inteligencia* es:

*“el proceso por el cual tipos específicos de información importante para la seguridad nacional son requeridos, recolectados, analizados, y proporcionados a los funcionarios que toman decisiones; los productos que se generan a lo largo de este proceso; la salvaguarda de estos procesos y de esta información mediante actividades de contrainteligencia y el desempeño de las operaciones requeridas por las autoridades establecidas”*<sup>13</sup>.

Lowenthal se refiere al proceso o actividad de Inteligencia y al igual que Sims destaca la existencia de consumidores o usuarios autorizados, identificados como aquellos funcionarios que toman decisiones apoyándose en los productos que los servicios les proporcionaron. Por tal motivo, los usuarios y consumidores son por excelencia los usuarios de todo servicio de Inteligencia. Esto completa el binomio al que hace referencia Kent en su clásica obra *Inteligencia Estratégica*, en la que explica que la Inteligencia puede entenderse a partir de tres partes, Información o conocimiento; Organización, y Actividad<sup>14</sup>.

Por otro lado, Lowenthal introduce dos elementos novedosos en la definición de la Inteligencia uno es el de la Contrainteligencia, *salvaguarda de estos procesos y de esta información mediante actividades de contrainteligencia*<sup>15</sup>.

El otro elemento es el que se refiere a las actividades encubiertas<sup>16</sup>, que representan una función ciertamente polémica en aquellos organismos de Inteligencia que las realizan.

Las operaciones secretas, que siempre han estado vinculadas a los servicios de Inteligencia a lo largo de su existencia, y que autores como Shulsky<sup>17</sup> o Roy Godson<sup>18</sup>, entre otros la consideran parte de la Inteligencia.

<sup>13</sup> Lowenthal, Mark M., “Counterintelligence”, en *Intelligence: from secrets to policy*, Washington, D.C., CQ Press, 2006, pp. 113-123.

<sup>14</sup> Kent, Sherman, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>15</sup> Lowenthal, Mark M., *op. cit.*, pp. 113-123.

<sup>16</sup> Gelman, Ovsei y George Gelman, “Vulnerabilidades de los procesos de elaboración y empleo de inteligencia”, en *Inteligencia Estratégica en el contexto mexicano*, México, ITESM-Plaza y Valdés, 2012, pág. 23.

<sup>17</sup> Según Shulsky, desde cualquier punto de vista, las actividades de Inteligencia pueden dividirse en cuatro partes, usualmente llamados elementos de la Inteligencia: Recolección, Análisis, Acción encubierta y Contrainteligencia. Shulsky Abram N., *Silent Warfare Understanding the world of Intelligence*, USA, Roy Godson Series, 1993 (traducción libre).

<sup>18</sup> Para Roy Godson, hay cuatro elementos distintivos de la Inteligencia: Recolección clandestina, Contrainteligencia, Análisis y Acción encubierta. Shultz Richard H. Jr., Godson Roy y Quester George H., *Security Studies for the 21st Century*, Washington- London, Brassey’s, 1997 (traducción libre).

Sin duda, las operaciones encubiertas que realizan los servicios de Inteligencia más importantes del mundo como parte de sus atribuciones, en estricto sentido no se pueden considerar Inteligencia. En otras palabras, por definición, las operaciones encubiertas no son parte de ella, porque su propósito no se relaciona con la Inteligencia. Si bien, para realizar una operación encubierta se requiere de conocimiento acerca del entorno, actores, grupos, condiciones, etc., de dónde va a realizarse, no es Inteligencia en sí.

Entonces, la pregunta sería ¿por qué las actividades encubiertas se suman a los componentes de la Inteligencia? La razón es que ambas, la Inteligencia y las acciones encubiertas son secretas. En consecuencia, la lógica nos indicaría su adscripción a las agencias de Inteligencia. Por otra parte, vale aclarar que los servicios de Inteligencia Exterior dependen de la estructura de las Cancillerías o del Primer Ministro, a diferencia de los Servicios de Inteligencia Interior que se subordinan a los Ministerios del Interior. La precisión viene a modo porque el propósito de estas operaciones es influir en otros países a favor de intereses o políticas nacionales, que no sólo se ejercen con el uso cotidiano de la diplomacia.

### **Martin T. Bimfort**

Presenta una definición parecida a la de Lowenthal, pero agrega elementos más específicos. Bimfort define a la Inteligencia como:

*“la recolección y el procesamiento de información sobre países extranjeros y sus agentes, que requiere un gobierno para su política exterior y su seguridad nacional, la conducción de actividades no reconocidas (clandestinas) en el extranjero para facilitar la instrumentación de la política exterior, y la protección de dicho proceso y sus productos, así como de las personas y organizaciones en éstos, contra una revelación no autorizada”<sup>19</sup>.*

Uno de esos elementos importantes es que Bimfort precisa que en territorio también hay objetivos de búsqueda y recolección, y las operaciones llevadas a cabo para lograr dichas tareas deben ser llamadas actividades no reconocidas –o clandestinas– en el extranjero. Normalmente, las operaciones encubiertas están prohibidas en los países democráticos, pues se rigen bajo un Estado de Derecho. Sin embargo, estas leyes no aplican extraterritorialmente, lo que puede generar operaciones encubiertas en el extranjero y ciertamente eludir la responsabilidad criminal de quienes las lleven a cabo. Este es un punto polémico, pero el fin último de los servicios de Inteligencia es preservar la Seguridad Nacional.

<sup>19</sup> Bimfort, Martin T., “A definition of Intelligence”, *Studies in Intelligence*, Fall 1958, p. 78. Documento desclasificado por la CIA. Consultado en febrero del 2015, recuperado de: [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i-4a08p\\_0001.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i-4a08p_0001.htm)

En *El Arte de la Guerra*, Sun Tzu señala que las actividades encubiertas consistían en la habilidad de los agentes secretos para recolectar información, romper alianzas, crear grietas entre el soberano y sus ministros, pues eso los convertiría en adversarios débiles. Los agentes encargados de estas actividades se encontraban activos por todas partes acopiando información, sembrando discordias y alentando a la subversión<sup>20</sup>. Estas actividades subversivas consistían en fomentar *quintacolumnas* a partir de discordia, rumores, información falsa y corrupción de oficiales<sup>21</sup>. Mientras los agentes recolectaban información en el campo, también actuaban y operaban para dañar al adversario y de ese modo lograban ejecutar planes “victoriosos”<sup>22</sup>.

En el concepto que propuso Bimfort, es sobresaliente encontrar que involucra a los profesionales de la Inteligencia, es decir, a los agentes encargados de la recolección y el procesamiento de la información. Pero también se refiere a los miembros de las agencias que desarrollan tareas de contrainteligencia, lo que nos permite inferir que Bimfort concibe a la *Inteligencia* como secreta. En ese sentido, la contrainteligencia se refiere a las medidas de protección para evitar revelaciones, así como otro tipo de daños para el servicio de Inteligencia y a la vez vulneren la Seguridad Nacional. Esta definición coincide con los tres tipos de Inteligencia que había mencionado Kent –Información o conocimiento; Organización, y Actividad o proceso<sup>23</sup>–, aunque Bimfort les llama de modo similar, a saber: 1) Proceso o Actividad; 2) Organización, y 3) Producto o Conocimiento<sup>24</sup>.

Una vez analizadas algunas definiciones y conceptos de Inteligencia, la reflexión puede orientarse hacia dos vertientes. Primero, las definiciones y conceptos actuales no acreditan suficientemente todos o el conjunto de rasgos que esbozan la idea de lo que significa la Inteligencia y, segundo, aspirar a un concepto universal de la Inteligencia complica su conceptualización, porque el ejercicio de esta disciplina se ajusta en función de la historia, los riesgos y amenazas, la idiosincrasia, posición geopolítica, marco jurídico, etc., de cada nación. En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, es común que sus definiciones hagan énfasis en el conocimiento y en el objetivo de la Inteligencia en otras naciones, el foco está en el extranjero, en otros países, pues las amenazas identificadas vienen del exterior. También hay excepciones, como la definición de Shulsky, que también incorpora a los riesgos y amenazas internas, de ahí que pareciera conveniente en todo caso para comprender qué es la Inteligencia, el enunciar atributos que permitan señalar para qué sirve la Inteligencia.

<sup>20</sup> Griffith, Samuel B. y Sun Tzu, *op. cit.*, 2008.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Kent, Sherman, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>24</sup> Bimfort, Martin T., *op. cit.*, pág. 78.

### 3. Contexto institucional de la Inteligencia en México

En 1985, el Presidente Miguel de la Madrid<sup>25</sup> fue el primero en hacer referencia a la Inteligencia como una herramienta necesaria para apoyar la toma de decisiones. En la administración del Presidente Ernesto Zedillo, el término Inteligencia apareció por primera vez en un Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en las Estrategias y Líneas de Acción para Garantizar la Seguridad Nacional de México, destacando:

*“Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada Mexicanos, modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias.*

*Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.*

*Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional*

*Aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo”<sup>26</sup>.*

Como puede verse, hay dos elementos que destacan. El primero, sin duda, es la urgente necesidad de legislar acerca de la operación de los servicios de Inteligencia, particularmente del servicio civil. El segundo, es el reconocimiento de que hay riesgos y amenazas globales que para enfrentarlas se requiere de la cooperación entre los países. En el Plan subsecuente, (2001-2006) hubo un desarrollo más amplio de la Inteligencia como herramienta de Estado y algunas nociones sobre su utilidad.

*“Como todo Estado democrático moderno, el Estado mexicano necesita contar con sistemas de inteligencia para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a riesgos y amenazas que atenten contra el bienestar y la paz de su población, pongan en peligro la permanencia de las instituciones del Estado o vulneren la integridad de su territorio. (...)*

<sup>25</sup> El Presidente Miguel de la Madrid se pronunció por la necesidad de que el gobierno mexicano contara con un servicio moderno de Inteligencia, al anunciar la fusión de la DFS y de la DGIPS.

<sup>26</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995, México, 1995, pp. 12-13.

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

*Promover un marco normativo que precise lo que constituye la seguridad nacional del Estado mexicano y los elementos que la componen. Las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán sujetarse a los criterios de operación propios de un Estado democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucional.*

*Además, las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán mejorar la oportunidad y eficiencia del sistema de investigación, información y análisis para la seguridad nacional”<sup>27</sup>.*

De este Plan destaca la importancia que tienen los servicios de inteligencia en el marco de la seguridad nacional y su contribución a la gobernabilidad. Sin duda, una gran aportación del Plan es la necesidad de contar con una Agenda de Riesgos, misma que por definición es la herramienta fundamental que orienta las actividades de un organismo de Inteligencia. Otros países tienen figuras similares, pero con denominaciones distintas. En este contexto, nuevamente aparece la preocupación de establecer marcos normativos para el control de las agencias de Inteligencia, lo que por otra parte, muestra la tendencia de esos tiempos, cuando en todos los países recién se creaban o actualizaban las leyes correspondientes.

Otra de las aportaciones de esta administración, relevante sin duda para la inteligencia en México, es la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, que viene a satisfacer una demanda de años atrás. Singularmente es la que el propio servicio de inteligencia civil mexicano tenía para que sus actividades estuvieran en el marco normativo vigente y reducir los márgenes de discrecionalidad en el desempeño de sus funciones. En esta Ley se asume como el concepto mexicano de Inteligencia: “*el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional*”<sup>28</sup>.

De igual manera, en esta administración fue promulgado el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, mismo que se refiere al Ciclo de Inteligencia como “*la producción integral de conocimiento sistematizado y jerarquizado que tiene como propósito fundamental suministrar un marco de referencia y reflexión*

<sup>27</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo del 2001, México, 2001, pp. 35, 45, 103 y 108-109.

<sup>28</sup> La definición de Inteligencia está consignada en el Artículo 29 de la Ley. H. Congreso de la Unión, “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero del 2005, México, pág. 8.

*evaluativo y prospectivo para la toma de decisiones que atiendan una Amenaza*<sup>29</sup>.

El Reglamento establece que la Inteligencia Estratégica “*tendrá por objeto la generación de conocimiento útil, veraz, oportuno y pertinente para la toma de decisiones y la coordinación de acciones en materia de Seguridad Nacional*”<sup>30</sup>; y que el proceso de integración de dicha Inteligencia “*corresponde a la planeación, recolección, concentración, integración y valoración de los datos necesarios para la generación de productos de inteligencia que sustenten la toma de decisiones políticas fundamentales sobre amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional*”<sup>31</sup>.

El Reglamento busca promover la coordinación en materia de intercambio de Inteligencia y el desarrollo de un sistema de información, necesario para apoyar las actividades de Inteligencia, para lo cual establece mecanismos de capacitación y de vinculación interinstitucional en los tres ámbitos de gobierno. A pesar de que la coordinación en estos términos es la base de un Sistema de Inteligencia, lamentablemente en la práctica nunca operó como se esperaba.

En la siguiente administración, el PND correspondiente a 2007-2012 presenta referencias sobre Inteligencia, incluso con mayor énfasis que el Plan precedente, pero se limita al ámbito criminal, especialmente sobre el combate al narcotráfico a partir de elementos como la inteligencia policial compartida<sup>32</sup>. Este Plan excluyó otros tipos de Inteligencia, como la del tipo estratégico, o la de los ámbitos militar, naval, interior y exterior. Cabe señalar que, excepcionalmente, hay una referencia a la generación de “*unidades de inteligencia para emergencias de salud*”<sup>33</sup>, novedad que vale la pena subrayar y que de haber contado con una mayor explicación, el texto habría sido de mucha utilidad por su carácter orientador de políticas públicas en la materia.

En esta administración también destaca la publicación del Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, primer documento en su tipo en México, y que identifica a la Inteligencia como “*la base para alcanzar eficacia en*

<sup>29</sup> La definición del Ciclo de Inteligencia está consignada en el Artículo 4 del Reglamento. Poder Ejecutivo Federal, “Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre del 2006, México, pág. 3.

<sup>30</sup> La definición de la Inteligencia Estratégica está consignada en el Artículo 7 del Reglamento. Poder Ejecutivo Federal, “Reglamento...”, *op. cit.*, pág. 4.

<sup>31</sup> El proceso de integración de Inteligencia Estratégica está consignado en el Artículo 9 del Reglamento. Poder Ejecutivo Federal, “Reglamento...”, *op. cit.*, pág. 4.

<sup>32</sup> La Inteligencia está consignada en varias de las estrategias que comprende el PND. Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo del 2007, México.

<sup>33</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, *op. cit.*

*la identificación, entendimiento, monitoreo, anulación y desactivación de aquello que puede poner en riesgo la Seguridad Nacional*<sup>34</sup>, que por lo demás muestra la falta de consistencia, que fue una constante en la práctica, con la definición establecida en la propia Ley de Seguridad Nacional.

Asimismo, y a diferencia del PND 2007-2012, este Programa hace varias referencias a la Inteligencia estratégica y la Contrainteligencia<sup>35</sup>, y abunda en la importancia de la Inteligencia como una herramienta indispensable para apoyar la toma de decisiones en materia de seguridad nacional. Otro aspecto importante es la necesidad de diseñar una Agenda de Riesgos y la necesaria coordinación entre las distintas agencias que generan inteligencia.

En la actualidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 puede considerarse, sin duda, como el más completo respecto al uso de la Inteligencia como una herramienta de Estado. Define con claridad distintos elementos de la Inteligencia, como la Agenda Nacional de Riesgos y el Sistema de Inteligencia; también los distintos ámbitos de aplicación de la Inteligencia, como el civil, militar y naval. De acuerdo con este Plan, los ámbitos mencionados deberán operar de manera coordinada como un principio indispensable para trabajar con eficacia y eficiencia<sup>36</sup>, aspiración que lamentablemente no se concretó.

Por su parte, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, derivado del PND 2013-2018, desarrolla a detalle y destaca la estrategia que permitirá crear un Sistema Nacional de Inteligencia<sup>37</sup>. Esto es un avance sustancial respecto del Reglamento de Coordinación para las Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional del 2006, pues establece los lineamientos básicos para la creación de una comunidad de inteligencia nacional. Este Programa establece que:

*“Se desarrollará el Sistema Nacional de Inteligencia (SIN), el cual sustentará el proceso de deliberación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) con productos de inteligencia de carácter estratégico. Con ello, las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa podrán evaluar oportunamente los desafíos presentes y futuros. [...]”*

<sup>34</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto del 2009, México.

<sup>35</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012”, *op. cit.*

<sup>36</sup> La Inteligencia está consignada en varias de las estrategias y líneas de acción del PND. Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo del 2013, México.

<sup>37</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril del 2014, México, pág. 2.

*Articular la información y las inteligencias especializadas del Estado mexicano mediante el establecimiento y operación del Sistema Nacional de Inteligencia, a fin de potenciar la generación de inteligencia estratégica para la Seguridad Nacional. [...]*

*Establecer el Sistema Nacional de Inteligencia por medio del desarrollo de mecanismos que permitan su integración y operación como parte del Sistema de Seguridad Nacional<sup>38</sup>.*

Con el propósito de instrumentar esta estrategia, el Programa menciona las acciones necesarias para promoverla y hacerla operable:

*“Impulsar el desarrollo del marco jurídico para el establecimiento y operación del Sistema Nacional de Inteligencia y sus distintas unidades.*

*Promover con el apoyo de las instituciones de investigación científica nacionales, el desarrollo de una plataforma tecnológica propietaria del Estado mexicano para la recolección de información de interés para la Seguridad Nacional que apoye la generación de inteligencia estratégica y especializada.*

*Establecer unidades de Información e Inteligencia en el ámbito del Ejecutivo Federal para la generación de información e inteligencia especializadas.*

*Establecer un grupo de trabajo interinstitucional para el desarrollo y difusión de la Doctrina Nacional de Inteligencia, integrado por las instituciones educativas de las instancias y dependencias representadas en el Consejo de Seguridad Nacional.*

*Organizar foros con expertos nacionales y extranjeros para el intercambio de experiencias y mejores prácticas en materia de producción y uso de Inteligencia.*

*Promover esquemas para difundir la Doctrina Nacional de Inteligencia entre el personal del Sistema Nacional de Inteligencia<sup>39</sup>.*

Como puede verse, el actual Programa para la Seguridad Nacional tiene una concepción sistémica e integral de la Inteligencia, pues la perfila como una herramienta para apoyar la toma de decisiones y coadyuvar a una mejor conducción gubernamental del Estado. Un elemento importante que sobresale de lo que acaba de explicarse, es que los referentes para analizar la Inteligencia en México están principalmente en la normatividad vigente y no en textos de carácter académico, como es en el caso de la Seguridad Nacional. Este hecho destaca porque el marco jurídico podría considerarse incipiente en relación con el corto periodo de tiempo que tiene, es decir, aproximadamente una década.

<sup>38</sup> *Ibíd*, pág. 6.

<sup>39</sup> *Ibíd*, pág. 28.



No obstante, es posible considerar que el estudio de la Inteligencia ha tenido una evolución más lenta que el de la Seguridad Nacional, pues esta última cuenta con más de 100 trabajos académicos, entre artículos, y libros. Algunos de los mexicanos especialistas en Inteligencia para la Seguridad Nacional que destacan por los trabajos publicados son: Jorge Tello Peón, Jorge Carrillo Olea, Severino Cartagena, Mario Vignettes del Olmo, José Manuel Vergara, Roy Godson, Ana María Salazar, José Luis F. Stein Velasco, Fernando Ayala Blanco y David Martínez Hernández, entre otros.

No debe dejarse de lado una importante línea de investigación acerca de los antecedentes e historia de los servicios de información en México porque son fundamentales para el estudio de la Inteligencia. Quizá el trabajo más significativo es el que Friedrich Katz hizo sobre cómo los servicios de espionaje de las grandes potencias influyeron en el curso de la Revolución Mexicana<sup>40</sup>. La limitada investigación en Inteligencia hace que el trabajo analítico que el lector ahora tiene en sus manos sea más importante, pues busca trascender lo anecdótico y algunas veces dogmático del uso del término Inteligencia en muchos ámbitos. Nuevamente se busca contribuir al desarrollo de la Cultura de la Inteligencia en México.

La mayor aportación respecto a qué es, para qué sirve, y para quién se hace la Inteligencia, se refleja en el reciente marco jurídico de aquella orientada a la Seguridad Nacional. La parte restante proviene del esfuerzo que han aportado algunos estudiosos de la Inteligencia y la Seguridad en México, sean servidores públicos en activo, o bien, académicos, generalmente de posgrado.

De ahí la importancia de emprender un estrategia que permita crear una Cultura de Inteligencia con el propósito de responder a la apremiante formación de cuadros calificados para acometer tareas de Inteligencia en las diversas agencias de seguridad del Estado. También, de mecanismos de difusión que muestren a la Inteligencia como lo que es, un instrumento del Estado. La Inteligencia, bien utilizada, es útil para coadyuvar en la conducción de los asuntos gubernamentales hacia un mejor proceso de toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional, y obtener resultados de calidad y con alto valor estratégico.

## Conclusiones y Propuestas

De los conceptos y definiciones revisados a lo largo de este documento destacan algunos de los atributos más importantes de Inteligencia, aunque no son todos. En ese sentido, se cumplió con el propósito de comprender qué es la Inteligencia, para qué sirve y mostrar un panorama sobre su

<sup>40</sup> Katz, Friedrich, *La guerra secreta en México: Europa, Estados Unidos y la revolución mexicana*, Ediciones Era, 2011.

naturaleza. A pesar de las semejanzas con otras disciplinas, como el periodismo, la planeación y la investigación científica social, la Inteligencia se diferencia de aquellas porque es preventiva, secreta y oportuna.

Finalmente, una nueva generación de especialistas y estudiosos de la Inteligencia habrá de nutrirse con los trabajos científicos que sean realizados en el marco de las nuevas necesidades que México tiene en materia de Seguridad Nacional. El reto es enorme, pero la capacidad de los servidores públicos dedicados a la Inteligencia, así como de la comunidad especializada, alcanzan para construir y desarrollar la Cultura de Inteligencia que México requiere. A continuación las conclusiones de la investigación:

- La Inteligencia advierte con anticipación acerca de todos aquellos factores considerados como amenazas y riesgos para la Seguridad Nacional, así como de las fortalezas y oportunidades para enfrentarlos adecuadamente.
- La Inteligencia tiene un valor estratégico porque de sus resultados depende la selección e instrumentación de acciones preventivas, disuasivas o de neutralización para dichos riesgos y amenazas.
- La Inteligencia requiere invariablemente del esfuerzo grupal a partir de la división del trabajo, y de que cada quien haga lo que le corresponde hacer con la información que de acuerdo con sus funciones debería conocer.
- Los productos de Inteligencia resultan de la recolección, procesamiento y análisis de información para consumidores o usuarios autorizados.
- Los productos de Inteligencia coadyuvan con los usuarios en los procesos de toma de decisiones y el diseño de políticas públicas.
- La Inteligencia es secreta porque los adversarios levantan barreras para evitar que se conozcan sus verdaderas intenciones y capacidades de dañar; si dicha información pudiera encontrarse en fuentes abiertas, los servicios de Inteligencia serían inútiles.
- El origen de los servicios secretos es precisamente que las actividades de Inteligencia deben realizarse con sigilo.
- El marco jurídico mexicano en materia de Inteligencia es joven e incipiente, lo que representa una gran oportunidad de analizar el tema y construir nuevas reflexiones a partir de ejercicios analíticos realizados por servidores públicos y la comunidad académica.
- Las nuevas generaciones de estudiosos y practicantes de la Inteligencia encontrarán un camino menos sinuoso en la ruta hacia una definición mexicana del concepto, y es una oportunidad con gran valor estratégico.

Se reitera el propósito inicial de este trabajo: difundir la *Cultura de Inteligencia en México* para obtener las mismas ventajas que otros países

han recogido por involucrar a la ciudadanía en el tema. Además, se insiste en la importancia de que en México haya más académicos y estudiosos que trabajen el tema de la Inteligencia, pero con un enfoque sujeto a las necesidades del país. A pesar de ser una disciplina que aspira a convertirse en algo universal, la *Cultura de la Inteligencia* dependerá de la historia, cultura y marco jurídico de cada nación. Finalmente, los protagonistas del debate y la construcción conceptual no son únicamente los servicios de Inteligencia, sino toda la sociedad, y con esto, la nueva generación de especialistas en el tema estará adecuadamente preparada para asumir las responsabilidades venideras. El objetivo sigue siendo la preservación de la Seguridad Nacional a partir de la Inteligencia.

## Bibliografía

- Bimfort, Martin T., "A definition of Intelligence", *Studies in Intelligence*, Fall 1958, p. 78. Documento desclasificado por la CIA. Consultado en febrero del 2015, recuperado de: [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i4a08p\\_0001.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i4a08p_0001.htm)
- Breakspear, Alan, "A New Definition of Intelligence", *Intelligence and National Security*, V. 28, 2013, pp. 678-693.
- Central Intelligence Agency (CIA), "Acerca de la CIA. La CIA de Hoy. ¿Qué hacemos?", sitio oficial de la CIA Consultado en febrero del 2015, recuperado de: <https://www.cia.gov/es/about-cia/todays-cia/what-we-do>
- Gelman, Ovsei y Gelman, George, "Vulnerabilidades de los procesos de elaboración y empleo de inteligencia", *Inteligencia Estratégica en el contexto mexicano*, México, ITESM-Plaza y Valdés, 2012.
- Griffith, Samuel B. y Sun Tzu, *El Arte de la Guerra*, Köln, Evergreen GMBH, 2008.
- Guerrero, Omar (editor) "Estudio introductorio", en Kautilya, *Arthasastra: La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Seguridad Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero del 2005.
- Katz, Friedrich, *La guerra secreta en México, Europa, Estados Unidos y la revolución mexicana*, Ediciones Era, 2011.
- Kent, Sherman, *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*, 3ª ed., Buenos Aires, Pleamar, 1967.
- Longman Dictionary of Contemporary English*, 3rd. Edition, "Intelligence", Spain, Longman Dictionaries, 1995.
- Lowenthal, Mark M., "Counterintelligence", *Intelligence: from secrets to policy*, Estados Unidos, CQ Press, 2006.
- May, Ernest R., "Introduction," *Knowing One's Enemies: Intelligence Assessment Before the Two World Wars*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1984.

Merriam-Webster Dictionary, "Intelligence", en sitio del Diccionario, consultado en marzo del 2015 (traducción libre), recuperado de: <http://www.merriam-webster.com/?query=intelligence&ref=dictionary#>

Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995, México.

-----, "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo del 2001, México.

-----, "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo del 2007, México.

———, "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo del 2013, México.

———, "Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto del 2009, México.

———, "Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril del 2014, México.

———, "Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre del 2006, México.

Richelson, Jeffrey T. *The U.S. Intelligence Community*, 3rd. ed. Boulder, CO: Westview, 1995.

Sims, Jennifer, "Foreign Intelligence Liaison: Devils, Deals and Details", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 19: 2, 2006.

Shulsky Abram N., *Silent Warfare Understanding the world of Intelligence*, USA, Roy Godson Series, 1993.

Schultz, Richard H. Jr., Godson, Roy y Quester, George H., *Security Studies for the 21st Century*, Washington-London, Brassey's, 1997.

United States Senate, "Senate History. Church Committee Created", en sitio del Senado de Estados Unidos, consultado en febrero del 2015 (traducción libre), recuperado de:

[https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Church\\_Committee\\_Created.htm](https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Church_Committee_Created.htm)

# Revista de Administración Pública

# INAP

## El fin de la inteligencia

Severino Cartagena Hernández\*

### Introducción: ¿Qué ha sido del Ciclo de Inteligencia como Doctrina?

#### *Doctrina y significado del Ciclo de Inteligencia*

En el mundo constructivista de hoy, y su exaltación de la efectividad en la transmisión del conocimiento a través del aprendizaje significativo como piedra de toque de la interacción entre los agentes del proceso educativo, el afianzamiento doctrinario de la función del Estado en materia de seguridad, mediante la enseñanza del ciclo de inteligencia *para la toma de decisiones* (cursivas nuestras) encuentra dificultades notorias que conducen a un replanteamiento radical de sus supuestos, al menos por los siguientes motivos: en primer lugar, con relación al objetivo que da sustento al ciclo, esto es, la orientación de la toma de decisiones. Al respecto, la figura de un tomador de decisiones racional al que se sirve con información oportuna, significativa y evaluada, sostén de la legitimidad de la inteligencia resulta por lo menos dudoso, en parte porque la complejidad de la realidad suele resistirse al análisis, además de que el riesgo de la contra-finalidad o efecto bumerán a que se enfrenta el tomador de decisiones crea niveles de indeterminación que reducen el alcance del trabajo de procesar y evaluar información, por riguroso que sea, y por confiable y oportuno que resulte el insumo. El componente intuitivo y los sistemas de creencias que se validan a través del sentido común mantienen terreno en la dinámica de la formulación de políticas y la conducción de procesos.

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, con Mención Honorífica. Maestría en Planeación y Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales, Secretaría de Marina. Estudios de Maestría en Sociología. Universidad Iberoamericana (1991-1995). Actualmente es titular del Proyecto de Atención Psicológica y Estrés Postraumático de la División de Fuerzas Federales. En la Policía Federal ha sido director general de la Academia Superior de Seguridad Pública (2007-2010), y tuvo a su cargo diversos programas académicos. Prestó sus servicios (1989-2005) en el CISEN. En el INAP es profesor de la Especialidad en Inteligencia para la Seguridad Nacional; en el periodo 1980-1983 estuvo a cargo de las coordinaciones de Difusión y Relaciones Internacionales, así como del Programa de Maestría en Administración Pública. Es Profesor del Diplomado en Seguridad Nacional que imparte el ITAM, con los temas *Fundamentos de la Seguridad Nacional e Historia de la Seguridad Nacional*.

En segundo lugar, hay un problema de contenido del modelo y la definición de información. El órgano de inteligencia existe por la necesidad de dar valor a la información, de proyectarla, literalmente: haciéndola hablar. ¿Cómo?: evaluando y significando datos, hechos y fuentes. Eso está bien, y sigue siendo vigente, el problema estriba en los criterios para determinar ese valor, y el hecho es que éstos resultan bastante empíricos, limitándose a la idea de oportunidad en el tiempo, confidencialidad de las informaciones y exclusividad de las fuentes.

En tercer lugar, la enseñanza misma ha cambiado, influyendo en la actitud de quienes se incorporan a los sistemas de inteligencia. Anteriormente, bastaba el enunciado del ciclo, su definición y contenido por parte de un mando o un veterano autorizado, enunciando los aspectos formales, materiales y en algunos casos, históricos, para reclutar discípulos convencidos del carácter singular y la relevancia de las misiones de inteligencia en sus diversos ámbitos, de campo y gabinete; operativos y de análisis.

Hoy los antiguos discípulos se convierten en un público selectivo de experiencias difícil de complacer. El conocimiento significativo y su objetivo de desplazar la docencia como eje protagónico del proceso educativo en favor del acto de aprendizaje, que tiene al discípulo no como mero receptor de los contenidos educativos, sino como sujeto que recrea y legitima la transmisión del conocimiento, es instrumento a través del cual se cumple, o se dice cumplir, la misión de trascender la asimilación memorística de definiciones y datos en favor de formas colaborativas y mecanismos prácticos de apropiación del conocimiento.

En ese contexto, las dificultades para la socialización de conceptos y modelos dirigidos a ordenar y articular contenidos específicos y así dar forma al aprendizaje institucional, al tiempo de crear la doctrina necesaria para hacer funcional ese aprendizaje en tanto sentido de pertenencia a una comunidad determinada, puede verse como reflejo de una crisis que aqueja a las instituciones como forma de organización, autoridad y control, en la medida en que tales conceptos y modelos, así como las fórmulas didácticas y las estrategias de aprendizaje tradicionales para generar conocimiento y desarrollar cultura, se vuelven cuestionables por los mismos integrantes que se busca formar. Justificamos este alegato en la sospecha de que algo así está ocurriendo con el Ciclo de Inteligencia, síntesis simbólica del conjunto de dispositivos y procesos que conforman una organización del trabajo destinada a generar un producto para un uso específico –información elevada al grado de certeza–, y un usuario determinado –el tomador de decisiones, que demanda recursos para hacer frente a la incertidumbre de la complejidad y la contingencia–, esquema que ha funcionado, por décadas, como modelo ideal de perfección, equilibrio y dinamismo en el continuo de convertir información en

conocimiento accionable para la conducción del gobierno y la salvaguarda de la seguridad.

*Una reformulación conceptual.*

El cuestionamiento, y la crisis que lo ocasiona, reside en que los conceptos de información, conocimiento y decisión en que se basa, se encuentran hoy rebasados por el avance del conocimiento, el desarrollo tecnológico y, en otro nivel, las condiciones actuales en las que se produce la gobernanza, por lo que si hemos de buscar una representación con la fuerza e inspiración que ha tenido el ciclo de inteligencia, se hace necesaria una revisión de su contenido y su relación con un contexto cambiante, en un esfuerzo por devolver sentido al trabajo de quienes participan como servidores públicos en la producción de inteligencia para la seguridad nacional, extensivo también a un público profano que puede tener un interés oficial, crítico, académico o de divulgación, acerca del objeto de la inteligencia, sus métodos de trabajo y los asuntos que abarca.

Desde este punto de vista, la definición canónica del ciclo de inteligencia como información elevada, o como información evaluada para la toma de decisiones, a pesar de su aspiración de orientar la toma de decisiones, reviste una dimensión empírica, plana, que contrasta con el concepto de información en su sentido moderno, tecnológico, esto es:

Cuando en 1948, Claude Shannon, de los *Laboratorios Bell*, introduce simultáneamente a la invención del transistor, el concepto de *bit*, entendido como “unidad para medir información” (Gleick, 2012: 12), el vocablo “información” entró a un estado de “purificación” similar a la transformación que sufrieron los términos masa o movimiento en la física de Newton, o energía en la del electromagnetismo. De este modo, el concepto de información pasaría a ser simplificado, destilado y contado en *bits* (*Ibid.*: 16), operándose así una revolución de importancia aún mayor a la invención del transistor, al descubrirse que “la información es por donde transcurre nuestro mundo: es la sangre y la savia, el principio vital. Impregna de arriba abajo las ciencias, transformando todas las ramas del conocimiento” (*Ibid.*).

De modo que la revolución científica que se deriva del concepto de información en su sentido moderno, y que termina abarcándolo todo: no sólo la realidad física sino también la social, hace necesario revisar las elaboraciones del concepto de inteligencia a partir de la idea clásica de información, que resulta demasiado convencional, al no considerar los cambios de estado y la homeostasis como factores críticos del valor de la información. Esta incapacidad de asimilar el concepto, conduce a reivindicar una idea del trabajo de inteligencia en términos de conocimiento elaborado, quizá acumulado, que, de alguna forma, tiene impacto en la dirección y el control político dentro de algún centro decisional, dejando de lado lo que el concepto de información puede asegurar: la búsqueda de

la homeostasis en un contexto de gobernanza en niveles múltiples, y de coordinación de redes de intereses y necesidades, que no necesariamente cuentan con un centro estable o con un liderazgo único para representar y promover sus demandas, intereses y reclamos ante un Estado en riesgo de déficit permanente. La información se refiere por tanto a la necesidad de convertir el caos o desorden en orden e integración (Gleick, 2012: 289).

En el ámbito de la seguridad, se espera que con información el usuario tome decisiones; tradicionalmente, éstas estarían enfocadas a un uso de la información que incorpora códigos y contenidos relativos a la condición y situación de un enemigo identificado con base en intereses nacionales o estatales específicos. Sin embargo, una teoría de la información evolucionada es más apropiada al contexto de riesgos inciertos y crisis impredecibles, lo que obliga a ponderar las premisas, pero sobre todo las consecuencias de tales decisiones, y por tanto resulta importante, aunque menos evidente, asumir el hecho de que a más información, por oportuna que sea, y por válida en términos de su correspondencia con los hechos, no necesariamente se alcanza más orden; la abundancia de información puede ser fuente de desorden, de modo que a los criterios de oportunidad y validez hay que añadir el de pertinencia.

Y aquí resurge la problemática del constructivismo enunciada en los primeros párrafos. La pertinencia es el atributo de lo que resulta significativo para el usuario del producto de inteligencia en cuanto tomador de decisiones. La pertinencia es una función de los paradigmas o patrones que construyen la visión del usuario respecto de los temas y asuntos bajo su responsabilidad; la determinación de sus prioridades de atención y su marco conceptual y cultural, por no decir su idiosincrasia, todo lo cual define los límites de la interpretación que da tanto a los temas como a la información de que dispone.

Es esta quizá una premisa interesante para redefinir la inteligencia como “información elevada al grado de certeza”, definición sucinta y elegante que enuncia tanto el género –la información– como lo específico de la función, esto es, proporcionar tanto como se pueda, en un contexto de significados determinado, la certidumbre necesaria para que quien toma decisiones pueda tomar un curso de acción que sea óptimo en términos de autonomía, pero también de eficacia política y, en ocasiones, de efectividad ante la sociedad, dadas ciertas condiciones, para lograr un objetivo o conjunto de estrategias de orden político que en última instancia aluden a la supervivencia del Estado frente a las presiones internas y externas.

### *Conocimiento e interpretación*

Ya decíamos que reputar a la inteligencia como conocimiento ha sido la mejor solución para dotar a la inteligencia de una base sólida. El propósito del conocimiento en inteligencia es explicar una realidad determinada



(Elster, 1989, y González Cussac, 2012: 148); su sentido reside en la comprensión de los fundamentos y proyección de esa realidad. Sin embargo, un cono de sombra proyecta su indeterminación al momento de incidir en la toma de decisiones. Se trata de la interpretación. El producto de inteligencia, con sus tres elementos básicos –la presentación de hechos, acontecimientos y datos, la narrativa necesaria para darles sentido, que puede ser cronológica, comparada, correlacional, contextual o causal– y las conclusiones y líneas de acción, se desarrollan en formatos argumentativos que buscan persuadir respecto de su valor y utilidad, por lo que casi siempre, y seguramente, se encontrarán con argumentaciones antagónicas cuyo debate no siempre se salda de manera lógica y racional.

En lo que hace a la decisión, ésta no se construye solamente en el fuero interno del actor, en la continua asignación autoritaria de valores (Easton), el usuario típicamente decide, inclusive gestiona, pero no siempre resuelve. De hecho, hay una separación oculta entre la decisión, considerada como factor activo en el plano estratégico de la seguridad, y la resolución de problemas, concentrada en un nivel más modesto de gestión social, ubicada, por lo general, en el orden táctico. Si bien la decisión busca identificarse con categorías como proyecto, carácter, visión, responsabilidad, perspectiva, el hecho es que: a) siempre se está decidiendo, aunque con frecuencia de manera inconsciente y hasta incompaciente; b) se decide con base en objetivos, programas y agendas, pero también con apego a intereses, paradigmas, cultura, o “doctrina en uso” (Argirys), que limita el alcance de la comprensión y las opciones de caracterización de actores y procesos, y c) la persistente tendencia a la securización de las políticas que amplía la brecha entre las decisiones y sus capacidades de resolución de conflictos y problemáticas, y una sociedad que demanda cada vez en mayor grado capacidades de resolución de problemas que se proyectan hacia la seguridad a partir de categorías humanas y ciudadanas como igualdad, equidad, bienestar, dignidad, que si bien pueden encontrarse en niveles más próximos a necesidades en el orden de lo local, pero que también en la integridad del cuerpo político democrático en su conjunto.

En un nivel de crítica radical, decisión no suele asociarse con racionalidad –el argumento a razones–, sino con discrecionalidad –la decisión portadora de su propia razón–, lo cual pudiera no ser necesariamente cuestionable, excepto cuando surge el problema de saber cuándo las decisiones pueden ser reputadas de atributos tales como ser conscientes y dirigidas a producir un cambio, y cuándo son reflejo de paradigmas refractarios a la mejora o transformación, o las que se producen por incomparencia<sup>1</sup>, reflejo

<sup>1</sup> Tomo de manera vicaria el término incomparencia de un libro de autoayuda, debo confesar, se trata de Wujec (1998). El autor señala que hay dos tiempos de decisiones, las que se toman de manera consciente, deliberada, pero que también hay otras, que suelen darse como automáticas, o cuando viajamos “por instrumentos”, a esas, las llama decisiones por incomparencia pues surgen como si el sujeto no estuviera presente, no compareciera ante sí mismo al momento de su adopción.

o por la fuerza del hábito; donde “los tomadores de decisiones suelen actuar mucho más como máquinas programadas que como creadores de soluciones originales. Aun ante [...] problemas inéditos, [...] reaccionan desde sus saberes previamente adquiridos y desde la seguridad de sus espacios burocráticos protegidos (Merino, 2015).

En cualquier caso, vale preguntarse hasta qué punto estos comportamientos influyen en la eficacia del sistema de inteligencia y sus productos específicamente diferenciados mediante los atributos de información exclusiva, singularizada para el usuario, quizá no único pero sí institucionalmente emplazado dentro de la estructura de poder del Estado, con capacidad y potestad para accionar mecanismos, movilizar recursos, instrumentar políticas, aplicar normas, todo ello en el esfuerzo de alcanzar objetivos bien concretos, que si bien, y ante todo, se instalan en la lógica y las prioridades de la razón de Estado, necesaria para la afirmación y reproducción de un orden político determinado, al mismo tiempo civilizados y hasta creativos con relación a los fundamentos del Estado de Derecho que le permiten a la inteligencia abrirse paso como rama del servicio público con sus respectivas capacidades, atribuciones y responsabilidades.

### *Volver al ciclo, reformularlo*

En última instancia, cómo lograr que la información de inteligencia adquiera una proyección ejemplar, que marque pautas y normas estratégicas, como cuando, hace más de medio siglo, la crisis de los cohetes en Cuba (1962) la información y el buen juicio lograron resolver de manera favorable para Estados Unidos, en el marco de la guerra fría, los equilibrios de poder mediante medidas disuasivas y negociaciones cuyo resultado fue la moderación de los intereses de la Unión Soviética sobre la isla, en tanto emplazamiento geoestratégico frente al hemisferio occidental.

En su ordenamiento interno, el ciclo de inteligencia describe una secuencia de funciones compartimentadas y separadas en cuanto al objeto de actuación y la experiencia de sus integrantes –con frecuencia basada en la audacia y el ingenio–, concatenadas entre sí mediante el compromiso de la instrumentalización máxima de los objetivos y las fuentes, en no pocas ocasiones bajo condiciones de autarquía operativa sin más compromiso que el fijado por la necesidad de dar resultados y aplicar los controles jerárquicos en el marco de una doctrina más o menos articulada en términos de la identificación de un enemigo subversivo o los adversarios al orden político vigente.

Al respecto, permítaseme hacer una digresión. El histórico ciclo de seis etapas (Requerimientos – Plan de Búsqueda – Búsqueda y Recolección – Procesamiento y Análisis – Difusión – Explotación) tiene la característica

de presentar el flujo de información que va de la generación de un conjunto de requerimientos de inteligencia, que se articulan en la formulación del Plan de Búsqueda, a través del cual se identifican las fuentes que habrán de aprovecharse para obtener la información básica, general o cruda, la cual constituye la variable independiente ya que, de la oportunidad y calidad de la información obtenida depende en última instancia la calidad del producto; el procesamiento y análisis, por el contrario, son heterónomos respecto del trabajo de indagación en el campo; posteriormente, la difusión se encarga de la elaboración definitiva del producto final y de ponerlo en manos del usuario, quien explota la información mediante la adopción de determinados cursos de acción, tomar decisiones, trazar una línea de acción política, o emprender cualquier otra forma de actuación específica.

Como se ha señalado en un artículo anterior, el ciclo ha cambiado al paso de las transformaciones en el acceso y disponibilidad de información, primero la generada por los medios de comunicación, y hoy gracias a la dinámica de las conexiones vía Internet. La primera transformación redujo el proceso a cinco pasos o etapas (Planeación–Búsqueda y Recolección–Procesamiento–Análisis–Consumidor), con dos características esenciales: gracias a la tecnología, los volúmenes de datos a elaborar consiguen separar claramente el procesamiento del análisis; éste gana autonomía respecto del proceso en campo, lo que le permite marcar pautas y enfocar el trabajo de búsqueda y recolección de información, al tiempo de dedicar mejora y creatividad manera decisiva en la integración del producto, en un esfuerzo que requiere de conocimiento y coordinación con las necesidades de los usuarios.

En el plano histórico-social, tales cambios se corresponden con los ocurridos en la política y la sociedad, en particular la expansión de los derechos humanos, cuyos principios y que marcaron la conquista, primero, y después una suerte de evolución democrática que recoge en forma programática el desapego respecto de las actuaciones del órgano de inteligencia por considerarlas al mismo tiempo contrarias a principios como la privacidad y, en última instancia, a las libertades, indispensables para una convivencia democrática armónica y para la legitimidad del propio orden político; un universo de derechos y garantías cuya conquista se ha logrado teniendo como objetivo la lucha contra la represión y el control social a través de la fuerza del Estado, en busca de construir instituciones sólidas que integren las libertades fundamentales –políticas, sociales y de conciencia–, y los derechos humanos más básicos para la sana convivencia social.

Desde un punto de vista, ciudadano y garantista, se impone aplicar medidas de control que, con el sustento de las leyes, pugne por evitar que desde el poder público se desplieguen políticas de seguridad que deriven en excesos en el mantenimiento del orden político, en menoscabo de las libertades, derechos y que pudieran incurrir los poderes constituidos.

No sólo eso, hay una especie de reposicionamiento social respecto de las acciones de inteligencia y seguridad. En los setenta y hasta entrados los noventa fueron los movimientos de acción colectiva y las organizaciones no gubernamentales, cuyo concepto elude la denominación convencional del grupo de presión, entre otras cosas porque no hay una acumulación de fuerzas y recursos, tampoco liderazgos centralizados ni demandas que reflejen intereses particulares; por el contrario, su trabajo se centra en intenciones capaces de atraer recursos de la sociedad; los liderazgos eluden la cooptación mediante formatos directos de participación y acción directa, además de que sus demandas son de tal manera generales o particulares que no pueden ser abordadas con los mecanismos convencionales de cooptación y clientelismo.

En síntesis, hay formas de organización que eluden la clasificación entre partidos, grupos de presión e interés, y subversión, explorando formas quizá hoy no tan novedosas pero sí diversas de coordinación social, en parte lo que se proponen sus impulsores es eludir la aplicación de los mecanismos convencionales de control social –cooptación, clientelismo, corporativismo, criminalización– en nombre de la seguridad del Estado y las instituciones. Cuando alguno de estos principios de organización colectiva o comunitaria se extravía, es decir, por ejemplo, cuando la acción directa tiende al vandalismo, la libre expresión a la violencia o la organización participativa hacia la proyección de intereses particulares, o bien cuando se consigue institucionalizar algunas demandas, ello sin contar a las organizaciones que habiendo surgido en contextos de crisis muy específicos y habiendo sido exitosas en un principio, encuentran más pronto que tarde su límite organizativo y de proyección, la metamorfosis lograda en el campo de la acción colectiva se colapsa y se convierte en otra cosa, a veces una versión degradada de sí misma.

Lo anterior plantea continuas adaptaciones de la agenda, las fuentes y la organización del servicio de inteligencia, acordes a formatos organizativos que buscan ganar en complejidad y diferenciación. En los tiempos que corren a plenitud con la sociedad de la información, nuevos formatos surgieron para ganar el protagonismo social que los antiguos pactos no pueden garantizar. En la era de la conexión, las expresiones contestatarias y de reivindicación adoptan, de la mano del desarrollo tecnológico en la red.

Entretanto, los organismos de inteligencia evolucionan hacia formas de potenciar la información, cuidar las fuentes y proteger la reserva, asegurando la búsqueda de la óptima oportunidad en una maquinaria que trabaja contra el tiempo y la banalidad, por lo que sus engranajes buscan en todo momento potenciar, proteger y explotar la información y sus fuentes, mejorando las capacidades de análisis para potenciar su valor intrínseco, así como el control de cualquier distorsión por motivo del

procesamiento ulterior o por la pérdida de oportunidad en la entrega del producto final.

Con el tiempo, el ciclo de inteligencia pasó a ilustrar un proceso que en su secuencia ilustra no sólo orden sino también la construcción progresiva de valor, en el que la recopilación potencia las fuentes, el procesamiento potencia los datos, y el análisis evalúa y dota de sentido a la información obtenida hasta alcanzar un producto de información evaluada que, en su ligazón con otros productos, integra una cadena de conocimiento útil para poner en marcha los dispositivos del ejercicio del poder público.

A partir del proceso de inteligencia como creación agregada de valor, la función y el ciclo de inteligencia han seguido caminos como el que lo representa como un proceso sujeto a la lógica de los sistemas de calidad, donde tienen cabida las fases agregadas que van desde la mejora continua hasta la innovación, si bien el éxito sostenido nunca está garantizado. La naturaleza política de la inteligencia establece sin embargo límites bien concretos de actuación, por ejemplo, ¿cómo identificar y promover buenas prácticas de inteligencia? Esto no quiere decir que no las haya ni pueda haberlas, sino que la necesaria gravitación de las razones de Estado en las distintas etapas de la producción de inteligencia, y sobre todo en el empleo de los productos, dificulta hablar de técnicas capaces cuyo dominio les permita validarse por sí mismas o a través de indicadores, su eficacia y efectividad, las cuales dependen en grado sumo de factores vinculados a la naturaleza y dinámica de la toma de decisiones. Dicho de otra forma, los factores críticos de éxito no se encuentran dentro del servicio sino en su contexto significativo.

Dados estos límites organizativos e institucionales, la segunda pregunta es: ¿en qué contexto es significativa la acción de la inteligencia? Así como la función policial es, en última instancia, la represión de las conductas antijurídicas y antisociales en el marco del Estado de Derecho, el ámbito de la inteligencia es la obtención de información de valor para la conducción de la sociedad por el poder público, el aseguramiento de la representatividad, el control de los factores que puedan alterar las condiciones de la convivencia democrática, el desarrollo, la estabilidad y la gobernabilidad, asegurando el logro de objetivos políticos de largo plazo para la supervivencia y proyección de la nación en su conjunto, en un marco que privilegia las razones de Estado, justificando las actividades dirigidas a la obtención de información privilegiada mediante medios de toda índole, basadas en agendas consistentes para la previsión de crisis, el diagnóstico de factores disruptivos y amenazas, así como la actualización continua del concepto estratégico definido en los planes y las estrategias de desarrollo.

## Inteligencia y gobernanza

En el mundo post global sustentado en modelos de gobernanza de mercados y los conglomerados sociales, entendida como la:

Manera abreviada de referirse al esfuerzo de las élites dirigido a la reconstrucción social nacional y mundial. [...] élites que [...] se consideran a sí mismas reformadoras (incluso revolucionarias), y emprendedoras de “reformas desde arriba”, dirigidas a “reparar la disfunción del Estado entendiendo y reordenando las relaciones institucionales”... (Guttman, 2004).

La gobernanza supone la recreación del pacto social mediante la creación de nuevos vínculos entre el sector estatal y el privado; entre éste y las organizaciones no gubernamentales (ONG), diluyendo los límites que permitan definir lo público distinguiéndolo de lo privado, Estado y gobierno, democracia y populismo, instituciones y burocracia, costos sociales y costos económicos (a menudo confundidos con los costos financieros) de la acción del Estado; administración y gestión, crea tensiones que dificultan la “imponente tarea de entender las instituciones y ordenar sus funciones y relaciones”. (Guttman, 2004)

Lo anterior da paso a una transformación en el ejercicio del poder, en el que la supremacía y centralidad del Estado como reflejo, articulador y rector de la unidad política de la sociedad, da paso a prácticas de gobierno que incorporan a diversos agentes al sistema político, mediante mecanismos de coordinación política en los que las instituciones “enrolan” y “alinean” a tales agentes (Shearing y Wood, 2013: 27).

El gobierno de la sociedad por parte de sus élites requiere, por una parte, de la inteligencia necesaria para generar las condiciones de autonomía necesarias para el mantenimiento, en tales condiciones, del orden político interno, los equilibrios de intereses, las prioridades en el diagnóstico y atención de las demandas y, en última instancia, el perfilamiento y control de riesgos y amenazas al Estado, su organización e instituciones, indispensable para desmontar lo que no funciona –incluyendo las formas de coordinación social de orden gremial–; replantear lo que no suma o integra –v. gr. Las relaciones entre órdenes o instancias de gobierno–; todo ello en una continua reformulación del orden y la conducción política para la reproducción de la sociedad.

Por otra parte continúan los reclamos, cada vez más consistentes e institucionalizados, en materia de transparencia, que demandan mayor supervisión ciudadana de la actuación de las agencias gubernamentales en lo particular, y de las políticas estatales en lo general, sobre todo su apego a la legalidad, que plantea facultades, atribuciones y obligaciones;

su eficiencia en la asignación de recursos públicos, pero, y sobre todo, la creación de un espacio en el que los derechos humanos, las garantías ciudadanas y los principios de la seguridad humana se vean respetados y protegidos.

Mención aparte merecen las fórmulas del Estado, consideradas obsoletas, en materia de seguridad nacional, las cuales se consideran de riesgo para la convivencia entre los países y los actores internacionales, y que son vistos, en lo sustancial, como funcionales a mercados cuyo vigor depende de una apropiada movilización de sus recursos y estrategias competitivas de inserción virtuosa en una escena internacional medida en términos de intensidad del comercio y flujos de inversión atractivos. Para este enfoque la seguridad nacional evoca resabios nacionalistas, proteccionistas pero también “populistas”, además de excesos normativos que entorpecen la liberación de las energías económicas y sociales, generan costos innecesarios y propician una opacidad que reduce los incentivos económicos.

Lo anterior obedece al hecho de que, cada vez en mayor grado, las fronteras nacionales dejan de ser el asiento de una variedad de intereses identificados con la nación, la cual deja de proyectar la imagen de un conjunto unificado de intereses posicionados en la escena internacional, sino que los países funcionan en torno a corrientes de capital, migración, cambio climático, creciente escasez de recursos, aunado al surgimiento de nuevas formas de acción criminal o terrorista, pero en todo caso organizadas en torno a grupos armados y capaces de ejercer violencia creciente, las cuales tienen repercusiones políticas y económicas, pero también estratégicas, hacen necesario producir inteligencia, pero también se pugna cada vez más por la coordinación, la cooperación y el intercambio, que tienen en la información un activo fundamental.

La síntesis podría expresarse en los siguientes términos: la inteligencia tiene un origen en el manejo de secretos para hacer frente a un enemigo determinado; esto, que podría parecer un atavismo, es necesario en el marco de la gobernanza, donde si bien las premisas han cambiado, por ejemplo mediante el paso del gobierno del Estado nacional al del Estado nodal “el cual reconoce el papel de las redes, las alianzas, los mercados y los Estados como fuentes de gobierno, y sitúa a estos recursos en un campo de nodos organizacionales” (Shearing y Wood, 2013: 22), el caso es que no se puede negar la necesidad política, social y aún histórica de la función de la inteligencia para la seguridad del Estado y el mantenimiento del orden político, del arreglo institucional, conjunto de arbitrios y agencia social concreta en interacción con los diversos actores de los campos del poder, dentro de un concepto estratégico nacional o, al menos, una agenda de riesgos a la seguridad, sin embargo, esta necesidad coexiste de manera conflictiva con otros imperativos de atención del Estado que

demandan actuaciones que al tiempo de oportunas deben institucionalizar relaciones de convivencia dentro del cuerpo social.

### *La actual significación de la inteligencia*

Desde el enfoque constructivista, la inteligencia adquiere una nueva significación, ya que, en el contexto, razones de complejidad, que conducen a la “segurización”<sup>2</sup> de amplios espacios de la vida social y el mundo de vida mismo, aunadas a la percepción de inseguridad que experimentan las personas a manos de la delincuencia social y organizada, pero también de las fluctuaciones económicas, el calentamiento global, y, hay que decirlo, de la misma autoridad han hecho necesario el ingreso de la inteligencia como un instrumento necesario para la implementación de políticas y la contención de factores de riesgo para el desarrollo y la convivencia en sociedad, revalidando la prioridad de asegurar la autonomía y grados de libertad necesarios para que el Estado pueda lograr cometidos tales como el mantenimiento de los equilibrios que hacen al orden político surgido del pacto social.

En este contexto, el ciclo de inteligencia, sustentado en la planeación, explotación de fuentes, procesamiento de información, análisis explicativo, producción y explotación, puede resultar demasiado simplista, al corresponder a una era en la que los factores de riesgo podían diferenciarse y enfocarse de tal forma que podrían ser ordenados, clasificados, investigados y controlados por parte de la organización de inteligencia con rendimientos más o menos sostenidos. ¿De qué depende una mejora y proyección del Ciclo de Inteligencia? A nuestro juicio, de la capacidad de superar formatos burocráticos y departamentalizados en favor de una organización que al tiempo que exalte la especialización y el profesionalismo, promueva el aprendizaje colaborativo de su personal, asignando grupos de analistas e investigadores a temas específicos multinivel: estratégico y táctico, desarrollando las competencias necesarias para enfocar y explotar información en los ámbitos de campo y gabinete, investigación y análisis. Cuidando en todo momento evitar desde luego los formatos de policía política y control de facto de las libertades ciudadanas.

¿Hasta qué punto el ciclo de inteligencia como lo conocemos puede ser de utilidad para hacer frente a los procesos de transformación social? Antes que nada, digamos que conforme al avance de la globalización en los años

<sup>2</sup> Se puede decir que el concepto de segurización es introducido por vez primera en la literatura de seguridad nacional por Barry Buzan y Ole Waeber (1998), aunque profundizado en contenido y matices por Thierry Balzacq (2010). En pocas palabras, se refiere a la tendencia a atribuir a campos como la energía o los recursos naturales, pero también al delito, la dimensión de riesgos a la seguridad nacional, es decir, al pacto social, a la supervivencia y continuidad del Estado Nacional, pero también a la seguridad societal y humana. Segurizar busca atraer la atención del más alto nivel en las agendas de riesgo de conflictos, tanto internos como externos por la disputa de determinados recursos o la exacerbación de conductas antisociales o delictivas.



noventa, fue abriéndose paso una teoría de la segurización que, al término de la confrontación de bloques propia de la Guerra Fría, a partir de la identificación de un abanico de factores de riesgo importantes en áreas de relevancia colectiva, como por ejemplo, el terrorismo, pero también medio ambiente, lo que crea antagonismos de propensión a la violencia y conflicto por los recursos por dificultades de acceso, por ejemplo, las guerras por el agua. Todo ello compromete las condiciones de reproducción social y calidad de vida en el largo plazo, lo cual puede generar situaciones de crisis incontrolables. Las nuevas formas de manifestación del fenómeno terrorista, las cuales derivan de tensiones y problemas irresueltos en su oportunidad dada la pérdida de los controles y capacidades más elementales del Estado, por ejemplo, la de aplicar y hacer valer la ley, al extremo de los Estados fallidos. La teoría de la segurización ha buscado ser un factor de contención a las teorías que todavía enfatizan la primacía de la seguridad del Estado como factor clave de la reproducción de la sociedad, y que se han abierto paso introduciendo las agendas sociales, ambientales y por los recursos naturales cada vez más escasos.

Cabe señalar que, conforme los sistemas políticos y democráticos se abren a la diversidad y la complejidad, el análisis adquiere un posicionamiento esencial en la generación de productos; en cambio, en condiciones que privilegian objetivos como el terrorismo y el uso de la fuerza, el sesgo hacia los medios de obtención de información cobra relevancia. Lo anterior no implica un resultado de suma cero que polarice recolección y análisis, la evidencia indica que los sistemas de inteligencia se inclinan, como organizaciones y como procesos, de manera casuística en favor de la recolección de información mediante el perfeccionamiento tecnológico de las capacidades de vigilancia, al tiempo de afinar sus técnicas de análisis.

### *Conectividad, información, y desafíos para la inteligencia*

Sin embargo, en la fase de conectividad de la era de la información, las amenazas y factores de riesgo persisten, lo que se puede ejemplificar a partir de *WikiLeaks*, seguida de la red *Anonymous*, las revelaciones de Edward Snowden y la vigilancia electrónica, donde resaltan algunos factores relevantes en lo que hace a los nuevos formatos y forma de expresión de los actores sociales mediados en la era tecnológica.

Los tres fenómenos –*Anonymous* – *WikiLeaks* – Snowden–, pueden encerrar un tipo de lección relativa a las consecuencias de la desaprensión con la que se ha subestimado la pérdida de consenso democrático y de expresión del descontento social en países donde las carencias de una ideología y un programa democráticos no impiden el impulso a nuevas reivindicaciones fuertemente inspiradas en cierta idea de la justicia y la ciudadanía en la era digital, mediante acciones de impacto en la opinión pública que les permiten abrirse paso en su oposición a la actual forma

de la gobernanza global. Todas ellas interpelan en su descontento a las capacidades de inteligencia y seguridad de los países en su capacidad para diagnosticar, caracterizar y perfilar el tipo de grupos de los que se trata, sus reivindicaciones y sus modos de actuación.

Las diferencias de formato y actuación: el ataque cibernético concertado, la sustracción de secretos por un solo hombre con la formación de las capacidades técnicas necesarias, las acciones directas al margen de todo liderazgo en un esquema de redes, etcétera, dificultan la caracterización y persecución del nuevo agente que, al margen de toda organización formal, integra redes que se activan en forma casi automática, dejando de lado la;

- *WikiLeaks* busca ser ejemplo de que la era tecnológica actual dificulta la preservación de secretos, cuya apertura y difusión pública busca ser benéfica a la democracia y la transparencia a través del escándalo. *WikiLeaks* no inaugura, pero magnifica la idea de Estados –y políticos– que literalmente conspiran a favor de intereses no generalizables, en varios casos transnacionales, para la opresión de ciudadanos, comunidades y sociedades, insistiendo en la existencia de agendas no generalizables, todo ello. La habilidad para vulnerar las estructuras de seguridad por la vía de la revelación de secretos, aunada al escándalo como medio de formar opinión pública, refleja el mundo sin ideologías y una idea nebulosa de lo que es.
- *Anonymous* nos informa que los movimientos opositores, reivindicativos y contestatarios de acción directa usan la herramienta tecnológica de forma que les permite prescindir, y por tanto rechazar, tanto los liderazgos verticales como las grandes ideologías. *Anonymous* se presentó como un enjambre de ciberactivistas dispuestos a dar la batalla por “la transparencia, la libertad de expresión y los derechos humanos”. Con un sentido difuso de la justicia que pareciera reemplazar los grandes enunciados, pasan a la acción directa mediante ataques informáticos que eventualmente consiguen propósitos propagandísticos como dificultar el funcionamiento de sistemas en empresas y gobiernos, por lo que deben reforzarse los mecanismos de prevención y control para la ante Distinguir los movimientos sociales de los grupos de presión y de la subversión, o al menos establecer con base en qué transformaciones se procederá a cambiar su caracterización.
- El caso Snowden pone de manifiesto lo que puede ocurrir cuando se recurre e formatos de gestión empresarial para proporcionar servicios dentro de una agencia de información en la cual se generan secretos de valor estratégico. El resultado de las buenas prácticas del *outsourcing* aplicado a un contexto estatal puede dar como resultado una mala práctica cuando de inteligencia se trata (Navarro, 2014). Pero, peor aún, refleja una falta total de aprendizaje

de los errores del pasado. Conviniendo que la inteligencia aplica una doctrina para el reclutamiento, formación, incorporación al servicio y adiestramiento, algo habrá que decir de la doctrina misma.

Suele entenderse por doctrina un cuerpo de conocimientos, actitudes, valores y principios que permiten incorporarse y participar de una comunidad determinada. Yendo un poco más lejos, abrazar una doctrina supone el conocimiento de una nueva realidad, trascendente incluso. Por ejemplo, en el mundo de la inteligencia se aprecia que información es poder, y por tanto todo acto en el que se produce, analiza o transmite información, requiere de la mayor reserva y disciplina para evitar tanto fugas como el decaimiento del valor de la información por pérdida de oportunidad, calidad o enfoque. Abrazar esa doctrina implica que se ha adquirido un conocimiento nuevo y poderoso; sin embargo, también implica la responsabilidad de abandonar prácticas que, son, inclusive propias de la evolución humana. El hombre y la mujer de inteligencia actuarán en medio de la mayor discreción, admitirán controles intensivos sobre su trabajo y su conducta, inclusive acotarán su vida de relación, y tendrán siempre presente su obligación de obtener, analizar y transmitir información en todo momento y cualquier contexto.

Doctrina es historia. Ignorarla supone riesgos monumentales para un organismo de inteligencia cuyo negocio es la confidencialidad de los asuntos de los estados. Podrá decirse que no es democrático mostrar malestar alguno contra la apertura de secretos en este o cualquier otro caso, porque al abrirlos se hace un servicio a la sociedad, y que de cualquier modo la ciudadanía tendría medios para conocerlos; no queremos entrar en esa discusión. Lo que interesa es que, antaño, se daba por hecho que revelar secretos representaba la violación de un deber patriótico; hoy, sin embargo, hacerlos públicos tomando en cuenta que, en última instancia, una persona tiene más obligación con la ciudadanía o con un concepto de verdad, que con el Estado que, por la sencilla razón de que tales secretos son de un interés público que no se corresponde con quien se constituye como su garante: el Estado.

- Por último, se observa necesario trascender las agendas demasiado departamentalizadas o temáticas, que reflejan más una preocupación burocrática que la flexibilidad organizacional necesaria, que primero que el ciclo de inteligencia están las agendas de seguridad, la forma como determinados acontecimientos pueden configurar amenazas o riesgos, así como los márgenes de actuación para implementar estrategias divergentes o implantar innovaciones ante los problemas de seguridad así considerados.

Las acciones realizadas para afrontar estas situaciones, y así se ha reconocido, no parecen trascender lo convencional respecto del tipo de riesgos y amenazas a la seguridad que se observan. Pareciera que ante

los nuevos retos, las respuestas posibles se encuentran limitadas por un concepto convencional de seguridad, lo que hace necesario desarrollar agendas de seguridad dotadas de instrumentos de política apropiados tanto para el diagnóstico de la magnitud, importancia y forma de afrontar las contingencias, como para establecer su proyección futura. Ello permitirá actualizar no sólo las doctrinas de seguridad nacional, sino también el propio ciclo de inteligencia.

### **La toma de decisiones en la era digital**

El usuario de los servicios de inteligencia no es el mismo que hace veinte años se esforzaba por legitimar su labor vinculándola con los principios y prioridades de la democracia como establecía el *dictum* de la globalización entonces, cuando la proliferación de medios de información abiertos planteaba una tendencia al riesgo del desplazamiento de las fuentes tradicionales, con la consecuente reducción del alcance del trabajo de inteligencia y la obsolescencia de los servicios encargados de su producción y disseminación. Destaca un ejemplo de las páginas y portales sobre el tema en el Internet en esos años: la extinta *Open Sources Solutions* (OSS), que con una audacia que hoy se considera totalmente ingenua, señalaba que las oficinas de inteligencia se reducirían a grupos de analistas encargados de filtrar y controlar volúmenes ingentes de información, para lo cual solamente se requería la capacitación suficiente.

Esta utopía de la transparencia total y de los organismos de inteligencia como *think tanks* de analistas desapareció luego del 11 de septiembre del 2001, cuando al ingreso en la era post global, se instala un paradigma de dos facetas: por un lado, la conexión digital total y, por el otro, los metadatos y la vigilancia global. Los tomadores de decisiones mantienen, aunque no siempre consiguen integrar, por razones inclusive naturales, intensas interacciones con medios y personas a través de los dispositivos digitales (Chatfield, 2012: 12). La conexión del sujeto con los medios tecnológicos de información y comunicación ha alcanzado tal grado de intimidad caracterizado por dos factores: por un lado, la tecnología ha cambiado, por no decir, intensificado, nuestros hábitos al grado de que la consideramos nuestro “estado de vigilia” normal (Chatfield, 2012: 35); por el otro, en cierto sentido quienes nos consideramos clientes de determinados servicios digitales, más bien nos hemos convertido en productos de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs).

En tales condiciones, más que una competencia desleal o desigual por proliferación de los dispositivos, programas, buscadores redes de información y de comunicación, la ampliación de las posibilidades de acceso establecen nuevas condiciones que obligan al servicio de inteligencia a establecer mecanismos específicos para lograr su cometido de informar y orientar la toma de decisiones. En la misma colaboración mencionada

(Cartagena, 2014), mencionábamos que para alcanzar el objetivo de incidir en un usuario determinado, no basta elaborar un producto de información, tampoco es suficiente darle un contenido orientador, sino que en la labor productora de inteligencia, una vez superados los retos de la oportunidad y la calidad, el analista tendría que lograr su propósito impactando en los estilos de liderazgo y aprendizaje del usuario. Hoy esto ya no es suficiente: también se tendrá que diagnosticar “las experiencias que [la] tecnología hace posibles” en el mismo (Chatfield, 2012: 22), es decir, la intensidad de uso y la variedad de sus interacciones en los medios electrónicos.

Esta intimidad con la tecnología a través de la conexión digital, no ha logrado gran cosa para cambiar nuestros hábitos; sin embargo, al enraizarse en nuestras rutinas y actividades, por asimilación y proyección, “amplifica nuestro carácter”, en un espacio donde lo fortuito y lo contingente atraen la atención, distanciándola del mundo real en la misma medida que es atraída por la seducción virtual.

Sospecho que esta dinámica crea no pocos riesgos, por ejemplo, al amplificar el riesgo de distracción, los tomadores de decisiones pueden aplicar mecanismos poco ordenados pero muy atractivos de validación de los contenidos que se les comunican a través de los productos de inteligencia, contrastándolos por ejemplo, con las versiones que circulan a través de las redes sociales y de los *leaks*. De modo que el organismo de inteligencia deberá desarrollar criterios para la validación de sitios, portales y *apps*, al tiempo de generar políticas para regular los niveles de conexión. En todo caso, los *whistleblowers* y los *hackers* mantienen bajo sitio a los órganos de inteligencia.

No puede olvidarse que con más frecuencia de la que estamos dispuestos a aceptar, la experiencia de la conexión tiende a propiciar encuentros e interacciones que obedecen a “sensaciones y motivaciones” en las que los contactados se influyen mutua y simultáneamente, en general guiados por una lógica de gratificación más que por una de conocimiento o de actuación racional (Chatfield, 2012: 22), de modo que al tiempo de expandir la diversidad de la experiencia virtual, el contacto con lo real puede verse muy acotado. Dicho de otro modo, se vuelve intrincado saber cuándo el usuario está comparando y cuándo se está distraendo.

La conexión como experiencia de lo virtual y la lógica de la gratificación están dirigidas, ante todo, a satisfacer deseos, lo cual “suele distar mucho de conseguir lo que necesitamos, aunque ambas cosas tienden a ocurrir más deprisa” (Chatfield, 2012: 23). En otros términos, como usuarios de la tecnología no siempre somos conscientes de nuestras propias necesidades, y esto se convierte en un reto y una lección para el servicio de inteligencia, que deberá abrirse paso para insertarse en la experiencia del usuario y atrapararlo para decidir, atender y resolver problemas, así como para proyectar y concertar iniciativas de gobernabilidad y gobernanza.

Sobre todo, se trataría de mantener en el usuario la apertura, curiosidad y disposición a analizar los cambios en la realidad necesarios para una toma de decisiones realista. De otro modo podría profundizarse un rasgo que ya Elster ha visualizado con claridad, y que consiste en que el usuario pudiera plantear sus necesidades de información no tanto en función de conocer una realidad o especificar un problema, un hecho o acontecimiento, sino en saber cómo ocurrió, incluso si no hubiera ocurrido. (Elster, 2010: 32). Este no es un hallazgo, se sabe desde antiguo, como lo ilustra la cita de Montaigne ofrecida por el autor: “veo de ordinario que los hombres, en los hechos que se les presentan, prefieren ocuparse de buscar la razón que de buscar la verdad. [...] Pasan por encima de los hechos, mas examinan con cuidado las consecuencias. Suelen comenzar así: ¿Cómo ocurre esto? Mas, ¿ocurre?, habríamos de decir” (*Ibid.*). El asunto es que, en la era digital esta situación puede exacerbarse.

Tanto es frecuente que el usuario del producto de inteligencia se encuentra más preocupado por el cómo que por el qué de los hechos en sí, que cuando se ofrece el término explicación como un atributo del producto de que se le proporciona en relación a su surgimiento. Por ello es muy frecuente que cuando escucha el término “explicación”, el usuario del producto entienda “justificación” y no la articulación causal de un conjunto de factores que dan cuenta de un hecho o acontecimiento que ocurre en un momento determinado. El mismo pensamiento simplificador lleva a confundir entre la sucesión cronológica de antecedentes, situación actual y evolución de un fenómeno o acontecimiento, y las relaciones de causa-efecto implícitas en su aparición, transformación y eventual disolución.

Mientras escribo este artículo escucho las noticias relativas a un accidente aéreo, comprobando que ante la falta de información sobre las causas del desastre, público, autoridades y expertos buscan llenar el hueco de conocimiento e información preguntándose “¿cómo ocurrió?” Recuérdese que el dominio de la inteligencia es precisamente lo improbable.

### **Inteligencia e inseguridad**

Quizá la inseguridad es el signo de nuestros tiempos. Iniciamos con el Leviatán de Hobbes, en el que a cambio de la subordinación al Estado cada sujeto podía gozar de una libertad acotada y la certeza de unas condiciones mínimas de vida. Con el tiempo se desarrollaron las condiciones para la ciudadanía y la emancipación social a través de la democracia y los derechos y libertades más básicos. El espionaje y la vigilancia podían sucumbir al derecho, y el espionaje era asunto de agentes encubiertos recabando información para vulnerar los intereses y posición estratégica del país huésped. No es anecdótico señalar que esta era la forma de proceder de los Estados para preservar y promover sus intereses frente a otros, aún dentro de su territorio.

Actualmente, en la sociedad de la vigilancia, paradójicamente las personas miran con preocupación la multiplicación de los riesgos y peligros que provienen de un clima de inseguridad, del que el delito es sólo una parte, ya que la percepción que predomina es de una “aleatoriedad del peligro”: el temor a ataques contra la integridad física que pueden recaer contra cualquier persona en cualquier momento (Kessler, 2009: 97), reforzada por una percepción difusa de una pérdida de la privacidad, derivada del uso mismo de las tecnologías de la información y la comunicación. En este contexto, la inteligencia es mirada como un poder que recoge información de bases de datos gigantescas, ampliando las zonas inseguras debido a posibles agresiones contra las libertades mismas, sin límite ni visión hacia la seguridad humana o la seguridad ciudadana.

La inteligencia es interpelada por su incapacidad para prever y limitar los factores de vulnerabilidad, los costos y riesgos que surgen de la inseguridad; a pesar de que su trabajo ha evolucionado de la caracterización de actores de poder, a la construcción de redes cuyos flujos e interacciones se tratan de interpretar siguiendo protocolos rigurosos, al parecer en su esfuerzo falla, en parte por falta de comprensión de los elementos que rigen las relaciones en la era de la conectividad, por enfocarse todavía en los sistemas sectoriales y regionales actualmente muy rebasados.

La imprevisibilidad como componente de la inseguridad se fundamenta en la percepción del incremento de los hechos y se proyecta tanto en el espacio como en la pluralidad de figuras de lo temible. En relación con el primer punto, una de sus facetas es lo que Kessler llama “la deslocalización del peligro”: las fronteras físicas y las divisiones políticas, con lo que implican en términos de soberanía, fiscalidad y gobierno, han sido rebasadas por fuerzas cuyos intereses, recursos y eventual capacidad de movilización y violencia, se proyectan construyen otros mapas, quizá más contingentes, pero que rebasan las divisiones convencionales que daban certidumbre. (*Ibid*: 98)

### **Dos modestas propuestas**

Consideramos que una evolución del trabajo de inteligencia deberá explorar al menos dos caminos: el primero relacionado con el método, el segundo, con el resultado. En ambos se plantea una reformulación de las categorías con las que la inteligencia para la seguridad ha venido trabajando hasta hoy, y busca ofrecer una plataforma que permitirá abordar el objeto de la inteligencia: la toma de decisiones en torno de determinados asuntos, desde una perspectiva novedosa.

A propósito del método, es necesario introducirse de lleno en la ciencia de las redes como parte del repertorio de competencias básicas del investigador y el analista. Actualmente, la competencia más básica

del analista consiste en procesar volúmenes ingentes de información temática, sectorial, regional, por actor, etcétera; la segunda competencia básica se relaciona con la capacidad de caracterizar un fenómeno, actor, proceso o sistema, de modo que sea representativo de una realidad determinada, y que ilustre sobre posibles antagonismos, conflictos, demandas o reivindicaciones que comporta su acción. Para entonces el trabajo de inteligencia ya está situado en un “horizonte de eventos” significativo sobre los que puede tomarse algún curso de acción. El analista y el investigador tienen para ello un respaldo, que puede ser una habilidad para correlacionar datos, desarrollar historias, diagnosticar problemas, determinar interacciones significativas, organizar estructuras, sacar consecuencias o proyectar tendencias en el tiempo.

Puede decirse que estas competencias son similares, e inclusive transversales con otras modalidades de trabajo de estudio y análisis sin mayor relación con el trabajo de inteligencia, por ello conviene señalar una diferencia bien específica del tipo ideal del hombre y la mujer de inteligencia: la capacidad de imaginar, construir lo improbable: lo que no sólo no confirma o refrenda una tendencia, sino aquello que puede alterarla, romperla. Primero Davis, en los noventa, y más recientemente Taleb, se han referido a esta necesidad de hacer conjeturas de eventos cuya probabilidad se estima baja, pero que de ocurrir, puede acarrear grandes consecuencias (Davis, 1999). Se trata de una conjetura rigurosa, seria, pero también creativa y constructiva, que requiere imaginar eventos que contradigan nuestras ideas, pero, sobre todo, nuestras y expectativas.

A lo anterior habrá que agregar una aproximación a la textura de la realidad. Por años, los métodos estructuralistas y funcionalistas formaron parte integral del bagaje profesional sobre todo del analista de inteligencia, aunque el lenguaje permeó en general en el ciclo de inteligencia. Después vendría la ruptura epistemológica que daría paso al análisis del discurso; en el camino quedó el instrumental del análisis de contenido y el análisis de coyuntura, así como diversos métodos de investigación más compatibles con el periodismo y la comunicación, mientras que hoy cobran fuerza los protocolos científicos de matriz antropológica que culminan en las diversas escuelas de la investigación cualitativa. Todo esto es valioso de suyo; en estas fuentes han abrevado talentos que realizan un trabajo meritorio y honesto. Sin embargo, la dinámica de los cambios en la organización de la sociedad, el origen y manifestaciones de los conflictos, la acumulación de fuerzas estratégicas de los actores, la administración de la crisis, hacen necesario desarrollar una visión más sofisticada del cuerpo social y el pacto que lo mantiene unido –quizá precariamente, pero ese no es un dato si una misión por cumplir con relación a la toma de decisiones de la gobernanza.

Pues bien, así como la explicación del mundo hizo posible la ciencia por su visión, enfoque de abordar fenómenos aislados para luego física



pasó de la descripción empírica de los fenómenos al uso de conceptos para dar cuenta a profundidad de realidades más complejas –recuérdese la forma como surgieron los conceptos de campo y fuerza gravitatoria, electromagnética– manifestaciones de un éter que llenaba el espacio haciendo posible la velocidad de la luz, el radio y la luz, lamentablemente que el horror al vacío, para posteriormente dar así el salto necesario para entender el universo, el cual luego de evolucionar hacia una “teoría del todo” basada en la teoría de las cuerdas cósmicas, así la inteligencia debe evolucionar del estudio empírico de la sociedad y sus conflictos en un marco político y un arreglo social determinados, ahora es necesario avanzar al estudio de los comportamientos humanos y sus relaciones a través de redes.

Esto puede no sonar novedoso al principio, hay áreas de la inteligencia que trabajan integrando redes de vínculos para conocer los flujos de recursos, conexiones y vínculos jerárquicos y de coordinación que guardan entre sí agentes sociales, particularmente cuando se trabaja análisis táctico delincencial. Sin embargo, hay todo un campo de conocimiento en espera de ser explorado, que es el de las relaciones de coordinación de orden cualitativo de agentes que interactúan en continuo ajuste y transformación, ofrece un sendero prometedor para la mejora del paradigma de análisis.

Así, con el propósito de construir una agenda, haríamos algunos apuntamientos específicos:

- a) ***Incorporar al proceso de inteligencia la ciencia de las redes “como objetos de estudio”***, consistente en ver el mundo “a la luz del *modo de pensar en red*, y sus aplicaciones a problemas, en este caso los identificados con la inteligencia y la seguridad en la era de la conectividad, donde se requiere de la exploración continua de las interdependencias existentes en los diversos sistemas de acción social (Watts, 2011: 24). El reto que plantea la conectividad consiste en determinar de qué forma una colección de agentes con diferentes necesidades, intereses y emplazamientos estratégicos, muchos de los cuales podemos conocer y diagnosticar en lo particular, en el agregado de las interacciones que establecen entre sí pueden tan pronto evolucionar de manera ordenada y armónica, y de pronto, alterar su comportamiento en un sentido que derive en escenarios de tensión y conflicto que resulten problemáticos para la convivencia colectiva y que requieran de la actuación del Estado y la movilización de recursos para la salvaguarda de la seguridad en un marco de derecho.

Siendo que el todo es más que la suma de sus partes, la pregunta clave aquí es: ¿de qué modo se agregan e integran los comportamientos individuales para dar lugar a un comportamiento colectivo? La

respuesta se encuentra no en el agregado de las partes sino en sus interacciones, cuya variabilidad y contingencia son notorias, sin perder el enfoque del mundo de redes, consideradas como parte integrante de un sistema autoconstituyente [...] en constantemente en evolución, una entidad válida por sí misma (*Ibid.*: 26).

En la ciencia de las redes, donde se abordan los fenómenos de la sincronía y la interconexión, así como los problemas que plantean y la dinámica que proyectan, importan menos las respuestas que el enfoque de las preguntas, porque su estudio requiere de mantener abierto un espacio de reflexión permanente; en este sentido es un enfoque abierto a la contingencia, en la que cuenta tanto lo que los actores dicen y hacen, como lo que *piensan*.

La ciencia de las redes encuentra que el mundo es muy pequeño, en el sentido de que se encuentra muy agrupado en etnias, clases, grupos de interés, etc., por lo que nuestro estudio debe enfocarse en el estudio de la dinámica de esas interacciones y la forma como se conectan entre sí, el contenido de lo que comunican, y la forma como lo coordinan, que puede ir de la sincronía espontánea, como cuando “todos aplauden al mismo tiempo”, a la profundización de reglas de amplio alcance para la consecución de objetivos estratégicos en el agregado de los actores, que tan pronto participan en la red como quedan atrapados en ella, siendo lo relevante que ni una situación ni la otra son en modo alguno contingentes, debido a que “la coordinación social efectiva no surge de vínculos “fuertes” muy entrelazados e inconexos, [...] más bien deriva de la presencia de vínculos débiles ocasionales entre individuos que no se conocen uno a otro o que no tienen mucho en común” (*Ibid.*), pero que sin embargo realizan actividades coherentes que constituyen sistemas dinámicos que no cuentan, porque no lo necesitan, de un centro que los subordine. Los vínculos los establecen los individuos, pero en modo alguno son “propiedad” de ellos; además, las redes son “la rúbrica de la identidad social; los patrones de relaciones entre individuos son una representación que esquematiza las preferencias y las características subyacentes de los propios individuos.” No son el conducto por el cual los actores se relacionan sino la relación misma, sólo así podemos dar cuenta de “cualquier acción que tenga lugar en la red” (Watts, 2011: 50).

Hasta hoy, los estudios de redes se han enfocado en las estructuras de las redes a partir de los datos que éstas proporcionan. Sin embargo, suele preocupar más la búsqueda estratégica de un centro organizador y coordinador de las acciones de los actores que integran la red, lo cual no es ni irrelevante ni trivial, sino que simplemente no abona a la comprensión del resultado de

la actuación de la red: “cualquier centralidad poco o nada nos diría acerca del resultado, *porque el centro surge sólo como una consecuencia del acontecimiento mismo*. Este enunciado tiene consecuencias tremendas para nuestra comprensión de las redes. Lo que mueve los acontecimientos en una multitud de sistemas [...] no es un centro preexistente, sino las interacciones entre iguales.”. Conforme se avanza en la comprensión de los comportamientos colectivos, nuestras necesidades de explicación se desplazan hacia los esquemas de coordinación y cooperación que hicieron posible el resultado de la red.

Por último, la ciencia de las redes requiere de pensamiento crítico y de actitud desapasionada, ambos necesarios para la revisión continua de los supuestos sobre los que se abordan temas y actores, ya que no hay un *a priori* que valga, es decir, que si bien la estructura de la red cuenta, su descripción y medición, al resultar insuficientes para dar cuenta de los resultados del desempeño agregado de los actores, demanda del estudio de la dinámica de la red, esto, según Watts, en dos sentidos, como “estructura en evolución de la red”, basada en el estudio de “la naturaleza de los procesos que condujeron a ella”, y las “dinámicas en la red”, la forma en que los actores eligen relacionarse entre sí, diríamos, a cada momento para conducir su actuación o lograr sus fines (Watts: 56). Por tanto, y esto es crucial para el enfoque de la inteligencia dirigido a redes, éstas modifican su estructura y comportamiento interno de manera continua, pero, además, el abordamiento de las redes a partir de su dinámica es prioridad debido a que “cada tipo de decisión –cada tipo de dinámica– contribuye a establecer el contexto en el cual se tienen que tomar las decisiones ulteriores.”

- b) ***Desarrollar un paradigma de la inteligencia como actividad enfocada a la resolución de problemas.*** Este paradigma surge de la inteligencia policial pero tiene grandes posibilidades en la inteligencia para la seguridad nacional en el contexto de la gobernanza de redes: cuando se dice que un delincuente fue detenido sin disparar un solo tiro, en el fondo se da cuenta de un tipo de actuación en el que hubo un desarrollo tal de acciones de vigilancia, seguimiento, control y análisis cuyo una banda criminal, que el resultado no requirió de ejercer el uso de la fuerza. En ese sentido se atendió el problema que surgiría de los cuestionamientos sobre, por ejemplo, la proporcionalidad del uso de la fuerza al privilegiar el Estado de Derecho como factor legitimante de la actuación. Dentro del enfoque puede surgir la pregunta acerca de si una detención logró desarticular, digamos, al grupo delinencial en su dinámica criminal, si no terminó fraccionando a sus integrantes de forma tal que terminara por desatarse la violencia entre ellos,

con el consecuente agravamiento de la inseguridad, esto es, que la solución de un problema no diera paso a otro.

En el plano de la seguridad nacional, un enfoque de inteligencia basado en la solución de problemas permitiría evaluar la información de campo y los datos organizados para su agregación estadística de forma crítica, esto es, no sólo los presenta para la toma de decisiones, sino que analiza la dinámica de las decisiones previas en el sentido de la forma como actuaron sobre el problema y los antecedentes que le precedieron. En clave del ciclo de inteligencia, Este enfoque de la inteligencia para la resolución de problemas se resume en cuatro pasos: recopilación de información, análisis, respuesta y evaluación, enfoque que busca fortalecer el sistema de inteligencia por sus resultados en términos de la calidad de las decisiones. Los analistas demandan nuevos datos e información, teniendo en cuenta siempre la dinámica de atención al problema y los requerimientos para su solución, abordando también las decisiones tomadas previamente.

Como puede verse, este enfoque reflexivo requiere de desplazamientos recursivos dentro del ciclo de inteligencia que cuestionan la idea de acumulación progresiva del valor de la información, dada la necesidad de la revisión continua de los efectos y consecuencias de las decisiones respecto de los fenómenos, procesos y actores sobre los que se busca actuar, al mismo tiempo que aborda las consecuencias y condiciones creadas por dichas decisiones (Eck, 2013: 15).

El enfoque de la inteligencia como solución de problemas busca crear compromiso entre las decisiones y la información que las orienta, en un contexto significativo, de tal forma que las decisiones no se producen en el vacío, aprendiendo de los fracasos y reduciendo el riesgo de la contrafinalidad, es decir, de que la actuación complique la situación. El enfoque permite la evaluación del costo/beneficio de las recursos involucrados; la de la racionalidad de las actuaciones en términos del valor de información incorporado; el impacto en resultados y, en una perspectiva, digamos, teleológica, en la solución de los problemas que se busca atacar en el largo plazo (Eck, 2013: 76), balanceando de las capacidades del Estado con las demandas de la sociedad, el fortalecimiento del pacto social, y las razones de Estado involucradas refrendando así el compromiso con el Estado de Derecho.

## **Conclusiones**

En el estado actual de la inteligencia para la seguridad nacional en la gobernanza de la conectividad requiere de una revisión crítica de sus

supuestos, empezando por el ciclo de inteligencia tradicional, seguido del diagnóstico del contexto, complejo y conflictivo, del contexto sociopolítico en que esto transcurre, así como de las condiciones en que se produce la toma de decisiones.

Las nuevas formas de organización social, así como sus expresiones de acción directa, hacen necesaria una actuación de la inteligencia mucho más efectiva, por lo que la ciencia de las redes y el enfoque del producto para la solución de problemas pueden aportar elementos de gran utilidad.

Uno y otro requieren de pensamiento crítico y trabajo colaborativo entre el investigador y el analista; los equipos de expertos entre sí; las entidades que conforman la comunidad de inteligencia, y entre ésta y los mecanismos de la toma de decisiones. Todo ello mediante la generación de productos y la generación de dispositivos de conocimiento estratégico actualizado prácticamente a cada momento, de tal forma que el margen de la actuación política se enriquezca.

Se requiere de una inteligencia más proactiva con relación a la toma de decisiones a la que debe seguir sirviendo, proporcionando diagnósticos oportunos que determinen en líneas de orientación útiles para la adopción de decisiones racionales respecto del diagnóstico y la comprensión de los fenómenos. La idea de una inteligencia pasiva respecto de la toma de decisiones ha dejado de ser técnica y políticamente útil.

Sin embargo, el espacio de las razones de estado sigue estando presente: cuando en *Código Enigma* (Tyldum, 2014), el equipo que encabeza Alan Turing ha conseguido descifrar las claves alemanas, y en *El Hombre más Buscado* (Corbijn, 2013), el personaje que encarna Philip Seymour Hoffman ha conseguido establecer cómo es que el impostor consigue disfrazar el financiamiento a una organización terrorista mediante una fachada filantrópica, suele pensarse que la razón técnica ha triunfado de manera olímpica, sin embargo, la toma de decisiones posterior: controlar el conocimiento obtenido para evitar que los alemanes conozcan que la clave ha sido descubierta y la modifiquen en el primer caso, o bien detener a todos, inocentes incluidos, en la segunda, nos recuerda, aún en el contexto del melodrama, que las decisiones siguen siendo determinantes y marcan la pauta de la historia.

## Bibliografía

- Balzacq, Thierry (2010), *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, Routledge.
- Buzan, Barry; Ole Waever y Jaap de Wilde (1998), *Security. A New Framework for Analysis*.

- Chatfield, Tom (2012), *Como Prosperar en la Era Digital*, Ediciones B, Barcelona.
- Eck, John E. and Ronald V. Clarke (2013), *Intelligence Analysis for Problem Solvers*, U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, Washington.
- Elola, Joseba (2011), "Somos Anonymous", en *El País*, edición digital, consultado el 16 de enero del 2011.
- Elster, Jon (2010), *La Explicación del Comportamiento Social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*, Gedisa, Barcelona.
- Gleick, James (2012), *La Información. Historia y Realidad*, Crítica, Barcelona.
- Guttman, Dan (2004), "De Gobierno a Gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características", *Gestión y Política Pública*, Vol. XIII, Núm. 1, Primer Semestre, pp. 5-40.
- Kessler, Gabriel (2009), *El Sentimiento de Inseguridad. Sociología del temor al delito*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Merino, Mauricio (2015), "Tibios, muy tibios", en *El Universal*, 11 de febrero del 2015, en: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2015/02/74776.php>, consultado el 11 de febrero del 2015.
- Navarro Bonilla, Diego (2014), *Inteligencia y Análisis Retrospectivo*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Navarro, Esteban, Miguel Ángel y Andrea V. Carvalho (2012), "Producción y Transferencia de Inteligencia", en: José Luis González Cussac, *Inteligencia*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Shearing, Clifford y Jennifer Wood (2013), *Pensar la Seguridad*, Gedisa, Serie Criminología, Buenos Aires.
- Taleb, Nassim (2008), *El Cisne Negro*, Barcelona, Paidós.
- Watts, Duncan J. (2011), *Seis Grados de Separación. La ciencia de las redes en la era del acceso*. Paidós, Barcelona.
- Wujec, Tom (1998), *Gimnasia Mental*, Tom Wujec Editorial: Martínez Roca, México.

# Revista de Administración Pública

# INNP

## La agenda de cooperación en materia de Seguridad en América del Norte: El proyecto no cumplido\*\*

Athanasios Hristoulas\*

La cooperación en Norteamérica ha sido problemática para México, Canadá y Estados Unidos, sobre todo por la dificultad de agregar el aspecto de seguridad al ámbito económico de la región. En la historia de la relación entre los tres Estados han existido diversos momentos en los que ha parecido que se podría lograr esta mayor cooperación por necesidad, como se observó después de los ataques terroristas en 2001, o por intentos proactivos como en 2005, con la firma de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Sin embargo, la cooperación ha sido nebulosa y caracterizada por conflictos de personalidad entre los tomadores de decisiones y diferencias entre agendas nacionales. En Norteamérica tenemos tres países muy diferentes, con distintas problemáticas, fortalezas y agendas.

Este artículo remarca los problemas más significativos en la relación en el contexto de América del Norte. Se empezará con una breve explicación del inicio de la relación trilateral en el contexto de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993, dejando ver que las dificultades conceptuales en la relación se dieron desde entonces. Se continuará con el período después de los ataques del 11 de septiembre y a los diversos intentos que se hicieron para crear una agenda trilateral

\* Doctor por la Universidad de McGill, Canadá, 1996. En el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) es Profesor-investigador de Relaciones Internacionales, y Coordinador del Diplomado "La Seguridad Nacional". Cursó el "Military and Strategic Studies Post Doctoral Fellow" en la Escuela Norman Paterson de Estudios Internacionales, Universidad de Carleton, Canadá. Miembro del comité editorial del Foreign Affairs en español, y miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE). Expositor en la Secretaría de la Defensa, en la Secretaría de Marina y en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Ha publicado extensamente en temas de seguridad en América del Norte, principalmente, y sobre las relaciones cívico-militares. Su foco de investigación se centra en la reforma del sector de seguridad en México, específicamente en cómo hacer más eficientes los servicios y agencias de seguridad en México y, al mismo tiempo, que estas instituciones respeten principios básicos de democracia.

\*\* Esta investigación fue elaborada con la asistencia de Tiffany Bravo y Nicole Schmidt.

común de seguridad, condenada desde sus inicios por la falta de interés canadiense y el énfasis americano en sus operaciones militares en Medio Oriente.

Se subraya la naturaleza bilateral de la cooperación en seguridad, sobre todo entre Canadá y Estados Unidos. En este aspecto, en la actualidad, inclusive México se ha dado cuenta que la idea de crear un espacio común de seguridad norteamericano, llamado perímetro de seguridad o TLCAN+, no es viable.

Las administraciones recientes mexicanas se han concentrado en el trabajo bilateral con Estados Unidos, como el caso de Calderón, o se han enfocado en los asuntos internos, dejando en segundo plano la agenda de cooperación en seguridad, lo cual ha caracterizado a la administración de Peña Nieto. Es notable que finalmente exista un perímetro de seguridad en Norteamérica, sin embargo, éste es sólo entre Canadá y Estados Unidos. El artículo concluye que a pesar de los diversos momentos en los que ha parecido que la cooperación en seguridad norteamericana puede ser alcanzada, en realidad, la falta de puntos en común dificulta el proceso. Es decir, la idea de un perímetro de seguridad trilateral en Norteamérica es poco viable.

Resulta conveniente aclarar, de manera introductoria, las tres maneras de pensar en la seguridad en Norteamérica mismas que serán mencionadas a lo largo del trabajo. La primera es “Fronteras de Inteligencia” que se refiere al aumento de la eficiencia en la frontera haciendo uso de métodos avanzados para procesar las inspecciones fronterizas. Ejemplo de estos son el sellamiento previo de automóviles de carga para su fácil rastreo y el uso de pases con sello de seguridad para personas que trabajan de un lado de la frontera a otro. Ambos ejemplos son muestra de la tecnología empleada para preservar la seguridad y del considerable aumento en la agilidad del tránsito fronterizo. Como se podrá notar a lo largo del artículo, estas tecnologías ya son empleadas entre Estados Unidos y Canadá en aras de ser implementadas eventualmente en México.

La segunda manera de ver la seguridad Norteamericana es la “Defensa a Profundidad”, que exhorta a que Canadá, México y Estados Unidos trabajen de manera cercana para reducir la necesidad de inspecciones fronterizas. En pocas palabras se trata de un intercambio de información y coordinación en inteligencia que trate de resolver problemas potenciales antes de que lleguen a las áreas fronterizas. Igual que en el punto anterior, la Defensa a Profundidad es ya un hecho entre EUA y Canadá mientras que en México el proyecto a penas se está implementando.

Finalmente queda mencionar la última manera de pensar en la seguridad en esta zona. Se llama “Fortaleza de América del Norte” o el Perímetro de



seguridad, y consiste en que Canadá y México renuncien a sus propias aduanas y autoridades de inmigración y las deleguen a una autoridad continental, a la par de que entre otras cosas se homologuen los requisitos de visa de los tres. A grandes rasgos se busca que tanto Canadá como México adapten ciertas leyes para acomodarse a los requerimientos de inmigración y seguridad de EUA. Se podrá notar que la puesta en práctica de este elemento sucedió sólo entre EUA y Canadá después de la incidencia de ataques terroristas quedando México fuera de este perímetro de seguridad.

### Antecedentes

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) marca la primera vez que el concepto de “Norteamérica”, no sólo como extensión territorial sino como región política, cobra importancia.<sup>1</sup> Este tratado da inicio a la idea de una Norteamérica unida. Sin embargo, los problemas para este nuevo proyecto de unión comercial se vislumbraron desde sus albores. La propuesta del presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, de un tratado trilateral de libre comercio, se vio en Canadá como una amenaza al mercado canadiense. Los tomadores de decisión de Canadá veían a México como un competidor económico que podría obstaculizar el intercambio canadiense hacia Estados Unidos. Los costos laborales en México, por ejemplo, eran considerablemente menores que los de Canadá. Por esta razón, los tomadores de decisión canadienses trataron de convencer a Estados Unidos, en un inicio, de que el TLCAN no era imperioso.<sup>2</sup> Argumentaron que México sería un socio comercial poco confiable, ya que su país era subdesarrollado y corrupto. Además, Canadá había firmado un tratado de libre comercio con Estados Unidos desde 1987, llamado, por si fuera poco, de la misma manera que el propuesto por México. La indecisión del gobierno canadiense en cuanto a su participación, a pesar de la clara disposición mexicana para facilitar las negociaciones, causó el enojo de los negociadores mexicanos y conllevó problemas con México. Hizo falta la intervención de Estados Unidos, el cual presionó a Canadá para que aceptara el tratado, para solucionar la situación. Este punto de conflicto puede ser considerado como el momento inicial de los problemas entre Canadá y México.

Oficialmente se dijo que la entrada de Canadá al tratado tenía como objetivo el beneficiarse con el libre comercio, pero la determinación se basó en el reconocimiento de que los gobiernos de Estados Unidos y México continuarían con la negociación, estuviera Canadá presente o no. El gobierno abogó por no quedar excluido del proceso, ya que no tenían otra

<sup>1</sup> Brown, L. 1977. “Redefining National Security”. Worldwatch Paper 14. Worldwatch Institute: Washington, D.C.

<sup>2</sup> Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. 1998. Security: A New Framework for Analysis. Boulder, CO: Lynne Rienner.

opción más que participar. No sería completamente desatinado aseverar que Canadá participó en el proceso del TLCAN por razones puramente defensivas: para asegurarse que el tratado no pudiera perjudicar a Canadá y mantener vigilado su funcionamiento. Así, al colaborar, los negociadores podrían influir en el diseño del tratado de una manera favorable para Canadá.

A partir de la firma del TLCAN y hasta el 2001, la relación entre los tres países se mantuvo estable. Después de los ataques del 11 de septiembre, el interés por expandir el TLCAN (conocido como TLCAN+) y crear perímetros de seguridad, se renovó. A principios de octubre, el presidente Vicente Fox declaraba que México “considera la lucha contra el terrorismo como parte del acuerdo con Canadá y Estados Unidos para construir, dentro del marco de trabajo del tratado de libre comercio entre los países norteamericanos, un espacio compartido de desarrollo, bienestar e integral.”<sup>3</sup> Ese mismo año, Jorge Castañeda, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, dijo “México favorecería un acercamiento continental para los problemas fronterizos, ampliando la alianza norteamericana que funciona en el ámbito comercial.” En el mismo discurso, Castañeda señaló que el gobierno mexicano preferiría extender el perímetro de seguridad “tanto como sea posible, pero depende de los canadienses y americanos.”<sup>4</sup>

Las diversas declaraciones del presidente Fox dejaban en claro que la implementación de un perímetro de seguridad norteamericano en el cual participaran de manera conjunta Estados Unidos, Canadá y México, era prioritario en su agenda de política exterior. México llegó inclusive a proponer la desaparición de las fronteras entre los tres países. Los mexicanos querían un acuerdo migratorio parecido al de la Unión Europea pero Canadá no deseaba participar en una idea que le parecía problemática y poco ventajosa. Chrétien se reusaba a admitir que la relación entre los países norteamericanos había empezado a cambiar, declarando que “actualmente tenemos una relación excelente con Estados Unidos, con muy pocos problemas.”<sup>5</sup> De manera adicional, cualquier apoyo a la noción de un perímetro de seguridad fue rechazado por elementos claves del gobierno liberal canadiense como John Manley. Aunque en su labor como Ministro del Exterior y como Vice Primer Ministro, Manley parecía tener una postura pro-estadounidense, se mantuvo firme en la idea de que un perímetro era innecesario.<sup>6</sup> A pesar de que el gobierno canadiense era consciente que hacía falta un cambio en cuanto al funcionamiento de

<sup>3</sup> “Mexico would support shift to security perimeter with U.S. and Canada”, en *The Canadian Press*, febrero 2, 2002. [www.cp.org/english/hp.htm](http://www.cp.org/english/hp.htm).

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Citado en Wallace William, “PM seeks freer trade in Americas,” *Toronto Star*, junio 30, 1999.

<sup>6</sup> Ver por ejemplo, los comentarios de Carolyn Parrish: “People in the States want to build a wall around North America but that’s not realistic.” Citado en “Canada will make its own laws,” *Globe and Mail*, Septiembre 20, 2001.

la frontera entre Canadá y Estados Unidos, no se vio la necesidad de implementar un mecanismo tan extenso e interconectado como el que proponía México.

La posición canadiense se justifica de diversas maneras. Para Canadá, los ajustes debían ser pequeños y enfocados a los temas concernientes al terrorismo y comercio, con la intención de aplacar las inseguridades estadounidenses originadas por los ataques del 11 de septiembre. Desde la perspectiva canadiense, México significaba problemas. La intención del gobierno mexicano de “encadenar” a los tres países significaría la concepción de agendas comunes en materias de seguridad, lo cual, desde la perspectiva de Canadá, sólo complicaría la coordinación y obligaría al gobierno canadiense a involucrarse en temas que le eran irrelevantes. En general, los tomadores de decisiones canadienses opinan que las dificultades entre la frontera México-EUA y los de Canadá y Estados Unidos son muy diferentes. Los problemas fronterizos entre Canadá y Estados Unidos se limitan a la eficiente circulación de bienes y viajeros en el contexto de un aumento en las medidas de seguridad estadounidenses. Contrario a esto, la frontera México-Estados Unidos es mucho más compleja, caracterizada no sólo por los altos niveles de comercio, sino por la migración ilegal, tráfico de drogas y corrupción.<sup>7</sup> La negociación para un mecanismo de seguridad trilateral hubiera requerido mayor tiempo y la introducción de un tercer actor que —desde el punto de vista canadiense— causaría un retraso innecesario en el proceso o, inclusive, podría llegar a frenarlo completamente. Tomando esto en cuenta, Canadá no tenía ninguna intención de incluir a México en su agenda fronteriza con Estados Unidos. En términos operacionales, cualquier noción para replantear la relación era denegada. El enfoque se limitaba a la cooperación para reducir los controles fronterizos, tales como la simplificación y la modernización de los procedimientos aduanales de Canadá y Estados Unidos para facilitar el intercambio comercial. En términos institucionales, el manejo de la relación Canadá-E.E.U.U. se dejó como un proceso de composición abierta y *ad hoc*.<sup>8</sup>

La idea de un perímetro de seguridad trilateral propuesta por México resultaba inviable para Canadá por dos razones: la primera, como se mencionó anteriormente, se basaba en las diferentes naturalezas de las problemáticas fronterizas y la segunda se asentaba en la enorme

<sup>7</sup> Armijo, N., ed. 2011. *Migración y Seguridad: Nuevo desafío en México*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE).

Bac, M. 2001. “Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene?”. *Public Choice* 107: 87-96.

<sup>8</sup> Hermsmeyer, G. A. 2010. “Institutionalizing Security Sector Reform: Options for the U.S. Government”. *Special Report 255*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace (USIP). <http://permanent.access.gpo.gov/gpo/19404/SR255-InstitutionalizingSecuritySectorReform.pdf>

Lake, D. A. 2001. “Beyond Anarchy: The Importance of Security Institutions”. *International Security* 26 (1): 129-160.

diferencia en la capacidad tecnológica entre ambas fronteras. Además, en Canadá, los asuntos comerciales son parte fundamental de la agenda de seguridad. A partir de su concepción como país, Canadá ha sido un país comerciante, y desde la Segunda Guerra Mundial, su dependencia económica de E.E.U.U. ha aumentado, atando aproximadamente al 40% del PIB canadiense al comercio con Estados Unidos. En el contexto de los ataques del 2001, el mercado canadiense se enfrentaba a la incertidumbre de la postura que tomaría Estados Unidos y las posibles repercusiones que ésta tendría. Las posibles amenazas comerciales posicionaban, desde la perspectiva canadiense, a la idea de un perímetro de seguridad en segundo plano. Por temor a un “castigo” de Estados Unidos, y preocupados por cómo afectaría esto al TLCAN y al comercio, Canadá y Estados Unidos iniciaron negociaciones para buscar hacer más eficiente la frontera y, al mismo tiempo, más segura.<sup>9</sup>

Como resultado, Canadá y México firmaron, por separado, acuerdos de Fronteras Inteligentes en 2001 y 2002 (un plan de 32 puntos entre Canadá y Estados Unidos y otro de 22 puntos entre Estados Unidos y México) diseñados para proteger las fronteras comunes contra posibles amenazas y al mismo tiempo dar eficiencia al comercio, migración y turismo. La idea de las Fronteras Inteligentes era crear mecanismos que identificaran las amenazas en las fronteras y las diferenciaran de aquellas empresas y personas “seguras”. Ambos acuerdos eran casi idénticos, pero en la práctica, el funcionamiento del tratado entre Canadá y Estados Unidos sobrepasó por mucho el trabajo realizado en la frontera sureña.

Por otra parte, la tecnología de “fronteras inteligentes” en la frontera entre Canadá y E.E.U.U. se utilizaba desde antes de los ataques terroristas del 2001. No se puede decir lo mismo de la frontera México-Estados Unidos. México, a pesar de la firma del acuerdo bilateral con E.E.U.U. quedó decepcionado ante el derrumbe de la cooperación trilateral.

### ¿Cambio de rumbo?

La postura canadiense no cambió hasta 2005, con la publicación de una nueva Declaración de Política Internacional (IPS por sus siglas en inglés) la cual dedicaba una sección entera al futuro rol de Canadá dentro de Contexto de Norte América. La sección, titulada “Revitalizando nuestra Alianza Norte Americana” mostraba el cambio de una política enfocada a los asuntos globales, a una nueva política exterior que enfatizaba las relaciones regionales.

Efectivamente, la sección privilegiaba el papel de la conexión entre Estados Unidos y Canadá, argumentando que “la base de la alianza

<sup>9</sup> Boucher, A. J. 2009. “Threat Assessments and Reviews: A Note On Current Practice”. STIMSON. [http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson\\_Threat\\_Assessment\\_and\\_Review\\_Note\\_FINAL\\_12dec09\\_1.pdf](http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson_Threat_Assessment_and_Review_Note_FINAL_12dec09_1.pdf)

norteamericana es la relación Canadá-EUA, asentada en más de dos siglos de lazos cercanos en los ámbitos económicos, de seguridad y personales.”<sup>10</sup> Sin embargo, lo que resulta interesante del documento es que hacía mención de México en más de 12 ocasiones. La política exterior canadiense parecía estar buscando una relación más cooperativa, no sólo con Estados Unidos, sino también con México. Citando: “Para asegurar su continua seguridad y prosperidad, Canadá necesita una alianza más extensa con Estados Unidos y México, la cual continúe reflejando las circunstancias únicas de nuestro continente.”<sup>11</sup> De manera notable, el IPS declaró que “Canadá colaborará más activamente con México de manera bilateral y trilateral para asegurar que la alianza norteamericana sea de carácter verdaderamente continental.”<sup>12</sup> Por último, el documento enfatizaba que debía haber un aumento en la colaboración con Estados Unidos y México para proteger a los ciudadanos y al territorio norteamericano de las amenazas del siglo XXI.

A esto le prosiguió la firma de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005 en Waco, Texas. Los líderes declararon su deseo por “...desarrollar nuevas estrategias de cooperación que harán a las ‘sociedades abiertas’ más seguras y protegidas, nuestros negocios más competitivos y nuestras economías más resistentes.” Los ataques terroristas sirvieron como el evento que daría inicio al movimiento hacia una Norteamérica más unida, pero ésta se limitó a tres países ligados por necesidad económica y el deseo de coordinar sus políticas sociales y de seguridad.<sup>13</sup> ASPAN intentaba ser el proceso permanente y trilateral diseñado para incrementar la cooperación en Norteamérica. El acuerdo estaba enfocado en dos áreas principales. La primera —la agenda de prosperidad— estaba orientada a promover el crecimiento económico, competitividad norteamericana *vis a vis* con otras naciones y el nivel de vida en América del Norte. El segundo “pilar”, la agenda de seguridad, buscaba definir un foco común en materia de seguridad, con el propósito de (1) proteger a Norteamérica contra las amenazas externas comunes; (2) prevenir y responder a las amenazas internas de la región, y (3) volver más eficiente el tránsito de bienes, servicios y personas a través de las fronteras.

La ASPAN estableció varios grupos de trabajo, los cuales implementarían la Alianza mediante consultas con las partes interesadas, establecimiento de metas y la elaboración de reportes. Además, para facilitar la coordinación entre los tres países, se asignaron tres observadores ejecutivos para

<sup>10</sup> <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-overview4-en.asp>, 10 de junio, 2006.

<sup>11</sup> “Mexico would support shift to security perimeter with U.S. and Canada”, en *The Canadian Press*, febrero 2, 2002. [www.cp.org/english/hp.htm](http://www.cp.org/english/hp.htm).

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Boucher, A. J. 2009. “Threat Assessments and Reviews: A Note On Current Practice”. STIMSON. [http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson\\_Threat\\_Assessment\\_and\\_Review\\_Note\\_FINAL\\_12dec09\\_1.pdf](http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson_Threat_Assessment_and_Review_Note_FINAL_12dec09_1.pdf)

monitorear el progreso de los grupos de trabajo compuestos de 9 Ministros/ Secretarios. Líderes de los tres países se reunieron seis veces durante los cuatro años que duró el acuerdo. Con un diseño ambicioso, a ASPAN se le vinculó con TLCAN+ y al TLC. Sin embargo, la integración regional siempre ha presentado retos para las naciones involucradas. En el caso específico de Canadá, Estados Unidos y México, mientras el terrorismo permanecía como el punto focal de la seguridad central de los tres Estados en los meses que siguieron al 11 de septiembre, los proyectos para el TLCAN+ se mantenían plausibles. De la misma manera en que la amenaza común que presentó el comunismo y la Unión Soviética ayudó a la creación y consolidación de la Unión Europea, el terrorismo debía empujar a los tres países norteamericanos hacia una relación más cercana. Lamentablemente, en el momento en el que la cruzada anti-terrorismo perdió su atractivo –por lo menos para Canadá y México– el deseo por una Norteamérica más unida fue disminuyendo. En el caso de Canadá, a pesar que la preocupación por el terrorismo permaneció vigente, los tomadores de decisiones vieron poca utilidad en trabajar con México para manejar esta amenaza. Canadá creía que la amenaza podía ser tratada de manera bilateral con Estados Unidos, sin necesidad de la ambiciosa visión de Norteamérica que el Ministro de Relaciones Exteriores mexicano, Jorge Castañeda, había planteado.

Canadá quería un acuerdo fronterizo para asegurar el libre paso de bienes y servicios, pero sólo con Estados Unidos. El deseo de México en 2001-2002 de volverlo un proceso trilateral se veía como un obstáculo. En 2005, Canadá intentó actuar de manera trilateral con la Alianza para la Seguridad y Prosperidad, pero en la práctica ésta mostró estar llena de problemas y dificultades, tal y como había predicho el gobierno canadiense. Para agosto del 2009 el proyecto se dio por terminado oficialmente. De manera repentina, la página de internet de ASPAN se actualizó con la leyenda: “La Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte ha dejado de ser una iniciativa activa. No habrá más actualizaciones en este sitio.”

A tan sólo un año de la firma de la Alianza, Canadá se había dado cuenta que el manejo de la amenaza presentada por el terrorismo, la cual era el enfoque del acuerdo, no reflejaba la realidad de la segunda mitad de la década. Para Canadá, otras amenazas habían aparecido en el contexto norteamericano, las cuales requerían que el país reenfocara su atención. Una de estas nuevas amenazas era el derretimiento de la capa de hielo ártica. En 2008, el posible impacto del calentamiento global en Canadá se convirtió en un factor fundamental en la política exterior y la política de seguridad canadienses. El casquete ártico, como muchos científicos habían advertido durante años, se redujo a un tamaño sin precedentes, creando una nueva ruta naval de Este a Oeste. Más importante aún, el nuevo rumbo es más corto que el ofrecido por el Canal de Panamá, lo cual significaría que el pasaje ártico podría convertirse en la ruta preferida por

los transportistas internacionales. Además, los geólogos especulan que el área puede contener reservas significantes de petróleo y gas natural. Se dice que el Ártico cuenta con el 13% del petróleo mundial sin descubrir y 30% del gas natural sin descubrir. Esto nos permite apreciar fácilmente porqué Rusia, Canadá, Dinamarca, Noruega y Estados Unidos están envueltos en una disputa por un territorio tan escasamente poblado. El problema se basa en las reclamaciones dobles, con lo canadienses y rusos disputando la mayor parte del Ártico. Ésta situación llevó a que en 2007, la marina rusa plantara la bandera de Rusia en la aguas en disputa. De la misma manera, Canadá incrementó su presencia militar en la región. El Departamento de Defensa Nacional canadiense decidió construir una base miliar en la zona y desplegar ocho rompe-hielos de combate para patrullar el territorio. Es por esto, (por una parte de manera determinada, y por la otra debido al desarrollo de los eventos internacionales) que los tomadores de decisiones canadienses no vieron (ni ven) la necesidad de involucrar su agenda de seguridad en Norteamérica en problemas que se originen o que preocupen a México. Y con el incremento en fechas recientes de la presencia militar de Rusia en el Ártico con, la probabilidad de que Canadá coopere en materia de seguridad con México es aún menor.

De manera parecida, el trilateralismo también perdió su encanto para México. El apoyo de Fox al TLCAN+ estaba basado en la equivocada creencia que si México cooperaba en el ámbito de seguridad con Canadá y Estados Unidos, podría conseguir un acuerdo migratorio con ambos. La idea que tenían los tomadores de decisiones mexicanos era que el aceptar las condiciones estadounidenses en cuanto a los términos de seguridad, generaría externalidades positivas en otras áreas de interés para México. Sin embargo el plan migratorio fue visto por Washington como demasiado ambicioso y políticamente imposible dado el estado de ánimo en el Congreso en ese momento. Para el año 2007, el ambicioso plan fracasó de manera oficial cuando el Senado de Estados Unidos decidió que ya no habría ningún debate sobre un acuerdo migratorio integral.

Por si fuera poco, México se mostró incapaz de aguantar los cambios hechos en Norteamérica a raíz de los atentados terroristas. Varios factores se combinaron para limitar la habilidad de México de cumplir las promesas hechas por el presidente Fox inmediatamente después del 11 de septiembre, incluyendo la incapacidad del gobierno mexicano para hacer frente a las amenazas percibidas.

El sexenio del presidente Fox fue caracterizado por la intensa competencia interinstitucional durante un momento crucial para México, el cual estaba enfrascado en la decisión respecto a cómo participaría en la cooperación de la seguridad norteamericana. Gran parte de la estructura de toma de decisiones del Estado estaba permeado por esta competencia personal e

institucional. No sería inexacto afirmar que esta fragmentación llevó a una situación en la que el presidente Fox se vio forzado a transigir en varias decisiones de relevancia nacional.

Un claro ejemplo de esta situación es el caso de la estrategia de Seguridad Nacional Mexicana después de las elecciones del 2000.<sup>14</sup> A su toma de poder, el presidente Fox intentó formalizar la agenda de seguridad nacional del país mediante la creación del primer Consejero Presidencial de Seguridad Nacional.<sup>15</sup> Lo que esto intentaba era la elaboración de una doctrina de seguridad nacional coherente, la cual racionalizaría a los diferentes organismos encargados de la inteligencia: que en última instancia incluyen al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Inteligencia Naval, Inteligencia Militar, la Procuraduría General de la República (PGR), la Policía Federal Preventiva (PFP) y finalmente, la Agencia Federal de Investigación (AFI).

La política del presidente falló debido a que el Consejero que eligió, Adolfo Aguilar Zinser, era extremadamente impopular entre las agencias antes mencionadas (debido a su anterior puesto como senador por un partido de izquierda). El acceso de Zinser a la comunidad de inteligencia fue limitado. Ultimadamente, el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional se marchó a Nueva York con un nuevo puesto diplomático, y de manera significativa, el presidente Fox decidió no reemplazarlo, nombrándose a sí mismo como su propio consejero de seguridad nacional. El desinterés en el tema por parte de Fox condenó la reestructuración de la doctrina de seguridad nacional y los servicios de inteligencia.

A la toma de poder de Calderón en 2006, el gobierno priorizó, tanto interna como externamente, a su guerra contra el narcotráfico. Para ayudar con el control de la amenaza planteada por los cárteles, México y Estados Unidos firmaron la Iniciativa Mérida en 2007. La firma de este acuerdo simbolizó el abandono de la búsqueda por mayor cooperación trilateral de la política exterior mexicana. México encauzó por completo su énfasis de seguridad hacia Estados Unidos, excluyendo a Canadá.

La Iniciativa Mérida (IM) es considerada como el momento crucial en la relación bilateral EUA-México. Es la primera ocasión en la que Estados Unidos ha aportado a México una suma tan importante de apoyo militar y policial (antes de esto el apoyo se limitaba a los 30 millones de dólares que brindaba la agencia estadounidense de Fiscalización Internacional de Estupefacientes y Aplicación de la Ley) Además, el nivel de cooperación entre la autoridades mexicanas y estadounidenses, específicamente en

<sup>14</sup> Bustamante, F. 2004. "La conducción democrática de la Defensa Nacional". Democracia, Seguridad y Defensa. RESDAL. <http://www.resdal.org/boletines/boletin-pucened3.pdf>

<sup>15</sup> Alvarado, A. y Serrano, M. coords. 2010. *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México: El Colegio de México. <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>



el área de entrenamiento, no tiene precedentes. Más que un paquete de ayuda, “la Iniciativa Mérida debería ser vista como el elemento central de una estrategia más amplia en la creciente cooperación entre México y Estados Unidos para lidiar con la amenaza común que representa el crimen organizado.”<sup>16</sup> Siguiendo la misma línea, otros han argumentado que la IM “puede funcionar como un elemento importante para construir una base de confianza y cooperación entre ambas naciones.”<sup>17</sup>

El conjunto de medidas es único por varias razones. Primero, busca colocar los problemas ocasionados por el crimen organizado, el tráfico de drogas y la violencia que se les atribuye a ambos en un contexto multinacional. A diferencia de ocasiones anteriores, en las que los países involucrados se culpaban mutuamente por no tomar las medidas necesarias para detener el consumo, producción y tráfico de los narcóticos ilegales, la Iniciativa Mérida reconoce que los países deben admitir la responsabilidad compartida de los series problemas en el sector salud y de seguridad pública ocasionados por el narcotráfico, y trabajar en conjunto para solucionarlos.

Segundo, a pesar de que ha habido casos de cooperación entre México y Estados Unidos en el pasado, la Iniciativa Mérida marca la primera ocasión en la que México le ha solicitado ayuda a Estados Unidos para fortalecer su capacidad institucional de respuesta al crimen organizado.<sup>18</sup> Anteriormente, la cooperación entre ambos países se había limitado a proporcionar equipo y entrenamiento a las fuerzas especiales mexicanas tanto militares como policiacas. La IM también incluye entrenamiento y ayuda administrativa a las agencias de protección civil mexicanas y al sector de justicia. El acuerdo marca un momento clave en la política exterior mexicana: debido a la Iniciativa, México se sumergió en la campaña nacional contra el narcotráfico con la cooperación de EUA.<sup>19</sup> En la actualidad, con la administración de Peña Nieto, esto ha cambiado. El nuevo presidente ha preferido enfatizar la agenda nacional y desarrollar las relaciones con Estados Unidos en los sectores sociales y económicos.

<sup>16</sup> Selee Andrew, “Overview of the Merida Initiative” Woodrow Wilson Center, mayo 2008.  
Bergen, P. y Garrett, L. 2005. Report of the Working Group on State Security and Transnational Threats. Princeton Project on National Security. <http://www.princeton.edu/~ppns/conferences/reports/fall/SSTT.pdf>

<sup>17</sup> Olson Eric, “Six key issues in United States-Mexico Security Cooperation” Woodrow Wilson Center, julio 2008.  
Rosas, M. C., coord. 2010. La Seguridad Intenacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México. México: UNAM.  
Hussein, S., ed. 2008. Challenges to Global Security: Geopolitics and Power in an Age of Transition. New York I. B. Tauris.

<sup>18</sup> Sandoval Palacios, J. M. 2000. “Militarización, Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México”. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad* 6 (18): 183-221. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13861806>

<sup>19</sup> Ayoob, M. 1995. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. CO: Lynne Rienner Publishers.

Lo que resulta interesante del abandono del mayor intento de integración norteamericana en los últimos 10 años, es que uno esperaría que el actor clave para su hundimiento hubiera sido Estados Unidos. Llama la atención el rol preponderante que tuvieron Canadá y México en el desarrollo de los debates y políticas sobre el futuro de la integración norteamericana. Por lo tanto, una mayor comprensión de las decisiones mexicanas y canadienses resulta clave para entender lo que pasó en América del Norte.

En su mayoría, Estados Unidos mantuvo una de “esperar y ver” respecto a Norteamérica. Desde la firma de los tratados de Fronteras Inteligentes en 2001 y 2002, E.E.U.U., a pesar de haber apoyado en un principio la idea de México de un tratado trilateral, demostró que su preocupación por aumentar la cooperación en las fronteras tenía prioridad sobre la integración norteamericana. Inclusive se podría argumentar que el gobierno americano prefería mantener el ámbito de negociaciones bilaterales, pues comprendía las diferentes problemáticas de cada frontera y deseaba aprovechar y profundizar la relación cooperativa que ya existía con Canadá. Además, en el contexto de los ataques del 2001, la cooperación con Canadá tenía prioridad, con el objetivo de controlar el terrorismo y su entrada a Estados Unidos por la frontera norte.

El foco de atención de la política exterior estadounidense abandonó las medidas regionales para concentrarse en las guerras que estaba librando en Medio Oriente, dejando Norteamérica en manos de los mexicanos y canadienses. Dada la cantidad apabullante de recursos monetarios y tiempo que se estaban gastando en las guerras contra Afganistán e Irak, esto no resulta sorprendente.

Con la firma de ASPAN, la cual fue iniciativa de George W. Bush, el gobierno americano mostró un renovado interés en la cooperación norteamericana. Sin embargo, con la toma de poder de Barack Obama, se abandonó nuevamente este enfoque. La agenda norteamericana de Obama parece limitarse a no seguir los pasos de su predecesor, lo cual se traduce en la disminución de cooperación con sus países vecinos. La excepción a esto fue el “Plan de Acción Más Allá de la Frontera”, el cual se firmó por insistencia del gobierno canadiense.

### **La naturaleza de la cooperación en materia de Seguridad Norteamericana**

Tanto Canadá como México firmaron acuerdos fronterizos con Estados Unidos (Canadá a finales del 2001 y México a principios del 2002). Ambos acuerdos delineaban los mecanismos bilaterales que se llevarían a cabo respecto a la infraestructura fronteriza para proteger la circulación de bienes y personas. Los acuerdos también hacían hincapié a los principios de cooperación y el intercambio de información, considerándolos

como componentes críticos de una frontera común protegida.<sup>20</sup> Lo verdaderamente notable para varios observadores fue el hecho de que se hicieron dos acuerdos por separado –uno entre Canadá y Estados Unidos y el otro entre E.E.U.U. y México– en lugar de un acuerdo “Norteamericano” común. La razón de esto recae en la reticencia a trabajar con México por parte de los responsables políticos canadienses.<sup>21</sup>

Las diferencias en el funcionamiento de ambas fronteras se ejemplifican al observar los mecanismos de pre-autorización que se llevan a cabo entre Canadá y Estados Unidos. En los ámbitos comerciales y de transportes, las empresas pueden certificarse de antemano y cruzar de manera casi inmediata. En México aplicaron un sistema parecido, pero no ha podido funcionar al nivel en el que opera entre Canadá y EUA.

A pesar de esto, la existencia de los programas de *Global Entry*, en el cual participan México, Corea del Sur y los Países Bajos, y *NEXUS*, exclusivo de Canadá, demuestran los avances en la cooperación fronteriza. Ambos programas funcionan de manera similar, sin embargo, hay grandes diferencias de trasfondo. *NEXUS*, además de ser un trámite más rápido y sencillo, está basado en la confianza existente entre Canadá y Estados Unidos. A diferencia de *Global Entry*, en el cual las solicitudes son analizadas y aprobadas por autoridades americanas, en *NEXUS*, son las autoridades nacionales quienes se hacen cargo de los trámites. Es decir, las solicitudes canadienses son autorizadas en Canadá por autoridades canadienses y las solicitudes americanas son aprobadas por el gobierno estadounidense. Pero en el caso de Canadá y EUA, la pre-autorización se extiende a los pasajeros canadienses que viajan de manera aérea a Estados Unidos. Gracias a la adopción por parte de Canadá de los mismos procedimientos de revisión y seguridad que implementa Estados Unidos, los viajeros canadienses pasan por el Servicio de Inmigración estadounidense en Canadá, lo cual les permite entrar a EUA como si fueran nacionales.<sup>22</sup> Esto funciona en la mayoría de los grandes aeropuertos en Canadá y les da los mismos procedimientos de tránsito a los ciudadanos canadienses, permitiéndoles ingresar a Estados Unidos por la “línea naranja”, una fila exclusiva para canadienses y estadounidenses con autorización electrónica. Estas medidas de pre-autorización aérea han comenzado a negociarse entre Estados Unidos y México, sin embargo, su implementación es algo que se ve poco probable en los próximos años.

<sup>20</sup> “Security and Opportunity at the U.S.-Canada Border”, página web de la Casa Blanca, 28 de junio, 2002 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020628.html>.

<sup>21</sup> Sayle, T. A. 2010. “The Formative Years of Canadian Foreign Intelligence.” *Intelligence and National Security* 25(6): 862-867. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2010.537883>

<sup>22</sup> Coppel, J., Dumont, J.C., y Visco, I. 2001. “Trends in Immigration and Economic Consequences”. *Economics Department Working papers* 284. Paris: OECD. [http://www.researchgate.net/publication/5204962\\_Trends\\_in\\_Immigration\\_and\\_Economic\\_Consequences](http://www.researchgate.net/publication/5204962_Trends_in_Immigration_and_Economic_Consequences)

Hay una larga tradición de cooperación bilateral entre Canadá y Estados Unidos en temas de seguridad continental. Desde la Segunda Guerra Mundial, Canadá y Estados Unidos han trabajado juntos para garantizar la defensa de América del Norte.<sup>23</sup> En 1940 por ejemplo el Primer Ministro King y el Presidente Roosevelt firmaron el Acuerdo Ogdensburg, el cual institucionalizó la cooperación en seguridad en el evento dado de un ataque contra el continente norteamericano. El tratado bilateral de defensa más importante entre Estados Unidos y Canadá es el Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial (NORAD por sus siglas en inglés). Fue establecido en 1958 por ambos países para monitorear y defender su espacio aéreo y es comandado de manera conjunta por fuerzas canadienses y estadounidenses. El NORAD monitorea y rastrea objetos de construcción humana en el espacio, valida y previene ataques contra Norteamérica por parte de aviones, misiles o naves del espacio. El NORAD también provee de vigilancia y control del espacio aéreo a Canadá y EUA.

Respecto a la relación Canadá-Estados Unidos, la administración de Harper ha prolongado la estadía de las tropas militares canadienses en Afganistán, nulificando la promesa de los gobiernos Liberales anteriores de regresar los pelotones a inicios de 2007. Actualmente en Afganistán sólo hay batallones canadienses para operaciones fuera de combate, concentrando las fuerzas de combate en Siria e Irak, las cuales trabajan en operaciones conjuntas con los americanos y los demás miembros de la OTAN.

Haciendo referencia específica a Norteamérica, el gobierno de Harper ha reanudado el debate nacional respecto a la participación de Canadá en el programa de defensa de misiles balísticos, otro asunto que los gobiernos Liberales habían rechazado por no formar parte de los intereses nacionales canadienses. Si el gobierno de Harper decide que Canadá participará en defensa antimisiles –y parece ser que así será– esto requerirá la renegociación del tratado bilateral entre Canadá-Estados Unidos establecido en 1958, el Mando Norteamericano de Defensa Aeroespacial.

Los atentados del 11 de septiembre causaron un cambio en la organización de NORAD. Los ataques terroristas resultaron en la incorporación de NORAD en el Comando Norte de los Estados Unidos (USNORTHCOM por sus siglas en inglés). El objetivo del Comando Norte es disuadir, prevenir y enfrentar las amenazas dirigidas contra Estados Unidos, sus territorios e intereses. Esto incluye el espacio aéreo, sus bienes marítimos y terrestres además del territorio continental de Estados Unidos, Alaska, Canadá, México y las aguas que se extienden a 500 millas náuticas, tales como el Golfo de México. El rol de Canadá dentro de NORTHCOM consiste

<sup>23</sup> Trager, F. N. y Kronenberg, P.S. Lawrence: University Press of Kansas.  
Treverton, G. F. y Agrell, W., eds. 2009. National Intelligence Systems: Current Research and Future Prospects. New York: Cambridge University Press.

en la defensa del espacio aéreo estipulado en NORAD. Es importante remarcar que NORTHCOM no es considerado como una amenaza para la soberanía canadiense. Es visto como un mecanismo de cooperación, a pesar de que no es raro ver aviones americanos de combate sobre territorio canadiense y viceversa. Inclusive, debido a que NORAD se volvió parte de NORTHCOM, la mayor parte de los observadores coinciden que cualquier renegociación del tratado resultará en mayor cooperación militar entre los dos países, no sólo en espacio aéreo, sino también en la defensa costera y territorial. De acuerdo a la página de internet del Departamento de Relaciones Exteriores canadiense, "...el gobierno (canadiense) seguirá desarrollando la cooperación con Estados Unidos en diversas áreas, incluyendo cooperación en seguridad naval, y problemas fronterizos."

Canadá y Estados Unidos también han implementado el *Integrated Border Enforcement Team Program* (IBETS) el cual funciona en 23 puntos a lo largo de la frontera Canadá-Estados Unidos. Este programa binacional permite el intercambio de información y el trabajo en operaciones conjuntas de cinco agencias de seguridad con las autoridades locales, estatales y provinciales. Estas agencias cooperan en asuntos de seguridad nacional, crimen organizado y otros delitos cometidos a lo largo de la frontera Estados Unidos-Canadá. Las agencias involucradas en IBETS incluyen a la Policía Montada de Canadá (RMCP por sus siglas en inglés), la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (ADFC), Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos, Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos y la Guardia Costera de Estados Unidos. Estos equipos son operativos tácticos, lo que significa que participan en operaciones conjuntas fronterizas y están pre-autorizados para cruzar la frontera entre ambos países para facilitar el trabajo y la cooperación.

De igual manera, Canadá ha posicionado cuatro *Integrated National Security Enforcement Teams* (INSETS) en las zonas urbanas de Toronto, Montreal Vancouver y Ottawa. Los INSETS incrementan la capacidad de Canadá para recolectar, compartir y analizar la información reunida por diversas agencias canadienses entre las cuales se cuentan la RMCP, el Servicio de Inteligencia y de Canadá (CSIS por sus siglas en inglés), el Departamento de Ciudadanía e Inmigración de Canadá y otras autoridades locales.<sup>24</sup>

Contrario a esto, la historia de la seguridad bilateral entre Estados Unidos y México puede ser vista como conflictiva, cuando menos. Existía una gran falta de comunicación e intercambio de información entre ambos países.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Chesterman, S. 2006. "Shared secrets: intelligence and collective security". Lowy Institute Paper 10, Lowy Institute for International Policy.

Patman, R. G., ed. 2006. *Globalization and Conflict: National Security in a 'New' Strategic Era*. New York: Routledge.

<sup>25</sup> Banisar, D. 2006. "Freedom of Information around the World 2006". Privacy International. [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf)

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se encontraban de manera frecuente en situaciones frustrantes, incapaces de lidiar con la ineficiencia y corrupción que caracterizaba a los oficiales mexicanos, mientras que estos resentían el unilateralismo estadounidense y no contaban con el conocimiento técnico para fomentar el desarrollo de mecanismos de cooperación más profundos.”<sup>26</sup> Esto resultó en una falta de confianza en materias de seguridad por parte de las autoridades de ambos países y en el enfoque de la cooperación binacional en reducir malentendidos en lugar de coordinar operaciones conjuntas.

Al contrario de Canadá, quien se ha mantenido consistente en su comportamiento hacia Estados Unidos, la política exterior mexicana era inconexa y estaba mal articulada.<sup>27</sup> Esto llevó a Washington a la conclusión que México no sería un buen aliado en la “guerra contra el terrorismo”. Esta situación comenzó a cambiar con el giro en las prioridades que se dio durante el gobierno de Calderón. El tema de la migración perdió su atractivo, lo que permitió a las fuerzas del gobierno concentrarse en su combate contra los cárteles de narcotráfico. Esto requirió la transformación de la política interna y externa. Domésticamente, Calderón priorizó la seguridad pública y la legalidad, por lo cual abrió las puertas al acercamiento con Estados Unidos, coordinando las fuerzas militares y operativos policiales entre ambos países para recuperar el territorio tomado por el crimen organizado, particularmente en el norte del país.<sup>28</sup>

La seguridad en Norteamérica ha, y parece que continuará funcionando sobre este mecanismo doble. Canadá y Estados Unidos continuarán desarrollando su larga relación bilateral en seguridad, la cual comienza en Norteamérica pero se extiende a otras partes del mundo, como Afganistán. Mientras tanto y de manera simultánea, México y Estados Unidos empezaron a trabajar de manera más cercana en temas de seguridad, empezando con la Iniciativa Mérida.

### **Más Allá de las Fronteras**

Con la terminación de ASPAN, Canadá y Estados Unidos firmaron en 2011 el “Plan de Acción Más Allá de la Frontera”, el cual reiteraba y reforzaba esencialmente el Acuerdo de Fronteras Inteligentes de 2001. Además, el Plan tenía la intención de reemplazar a la Alianza de 2005. Había una diferencia clara entre el Acuerdo Más Allá de la Frontera y ASPAN: México había sido excluido del proceso. Al firmar el Acuerdo, Canadá consiguió finalmente lo que había anhelado por 20 años cuando firmó el TLC y el TLCAN: un acuerdo de comercio bilateral con Estados Unidos,

<sup>26</sup> Shirk David, *Law Enforcement and Public Security Challenges in the US-Mexican Border Region*, 2002.

<sup>27</sup> Brown, H. 1983. *Thinking about National Security: Defense and Foreign Policy in a Dangerous World*. Westview Press.

<sup>28</sup> Agüero, F. 1995. *Militares, civiles y democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

institucionalizado por un tratado y garantizado por una implementación de tecnología inteligente en la frontera y otros mecanismos de seguridad diseñados únicamente para asegurar el flujo libre de bienes entre los dos países, excluyendo expresamente a México.<sup>29</sup> La idea de mayor cooperación y el establecimiento del perímetro de seguridad de manera trilateral que había sido originalmente planteada por México, fue convertida en un acuerdo bilateral que, aunque mantuvo el trasfondo original y logró la profundización de la relación entre Canadá y Estados Unidos, acabó con el sueño de una Norteamérica unida.<sup>30</sup>

La intención de este acuerdo es lograr el trabajo conjunto para hacer frente a las amenazas dentro y fuera de las fronteras que comparten los países norteamericanos y agilizar tanto el intercambio comercial como los viajes turísticos. El plan de acción representa compromisos significativos por parte de ambos países, buscando hacerlos más seguros y económicamente competitivos. Se basa en el respeto mutuo de la soberanía, confianza y la similitud operacional entre ambos países. El acuerdo se enfoca en cinco áreas clave de cooperación: el frente común a las amenazas tempranas, la facilitación del comercio, crecimiento económico y empleo, los Equipos Bilaterales de Vigilancia Fronteriza y por último la infraestructura como redes eléctricas y seguridad cibernética (como ataques por parte de individuos o países enemigos en sistemas computacionales de red). Adicionalmente se creó el Consejo de Cooperación Regulatoria Canadá-Estados Unidos, el cual tiene como objetivo lograr alinear los enfoques legislativos para proteger la salud, la seguridad y el medio ambiente mientras apoya el crecimiento, la inversión, innovación y la apertura de los mercados.<sup>31</sup>

Este tratado demuestra la interoperabilidad de las fuerzas canadienses y americanas, la cual surgió durante la Segunda Guerra Mundial con la creación de la Brigada del Diablo, el primer cuerpo de Fuerzas Especiales, conformado por soldados canadienses y americanos. A partir de este punto la interoperabilidad militar entre ambos países se ha perfeccionado hasta llegar a programas tan complejos como *Shiprider*, el cual logró la unificación de las guardias costeras canadienses y americanas. Esto implica que, entre otras cosas, una nave americana puede tener un capitán o tripulación canadiense sin inconveniente alguno y viceversa. Otro ejemplo de interoperabilidad entre ambos países es el proyecto de radio binacional entre Washington-Columbia Británica y Michigan-Ontario.

<sup>29</sup> Fischer, D. 1993. *Non-Military Aspects of Security: A Systems Approach*. Aldershot: United Nations Institute for Disarmament Research Publications.

<sup>30</sup> Dogan, M. y Kazancigil, A., eds. 1994. *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*. Oxford, UK and Cambridge, USA: Blackwell.

<sup>31</sup> Humphreys, C. R. y A. V. Sperling. 2007. "The Evolution of National Security in the United States: A Comparative Framing Approach". Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention, Chicago, IL. [http://www.allacademic.com/meta/p178637\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p178637_index.html)

Este proyecto aludía a coordinar las investigaciones nacionales y agilizar la respuesta conjunta a los incidentes fronterizos. Entre la pre-autorización de pasajeros y mercancías, la homogeneización de las revisiones fronterizas y la unificación de la guardia costera, Canadá y Estados Unidos crearon el perímetro de seguridad de Norteamérica.

Las mejoras en la cooperación entre Canadá y Estados Unidos, derivadas de este plan, han sido variadas. En el periodo 2012-2013, Más allá de la Frontera logró diversos objetivos tales como el lanzamiento de un plan de acción conjunta en ciberseguridad; la ampliación del programa NEXUS; la reducción de los costos de transacción para la industria; el lanzamiento del primer *Plan de Inversiones e Infraestructura Fronteriza*, cuyo objetivo es asegurar una mutua comprensión sobre presupuesto y proyectos en curso o proyectados para mejorar la cooperación; el aumento de las operaciones conjuntas de Shiprider, como el despliegue de grupos conjuntos para asegurar la continuidad de la implementación de la ley en las aguas fronterizas del estado de Washington-Columbia Británica y Michigan Ontario.

En enero del 2015, el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos presentó, en el contexto del Acuerdo Mas Allá de la Frontera, un proyecto llamado "Empleador Conocido". Este programa busca agilizar y facilitar los viajes de negocios legítimos transnacionales, intentando incorporar el concepto de empleador de confianza en el procesamiento de los viajeros de negocios entre Canadá y EUA. Se espera que el programa pueda empezar a implementarse a finales del 2015.

A pesar de la buena relación que existe entre Canadá y Estados Unidos, esto no significa que no haya fricciones entre ambos países. En los últimos años y particularmente en meses recientes, la discusión respecto al oleoducto Keystone XL ha mantenido tensas las relaciones económicas. Originalmente, la propuesta del proyecto era la construcción de una línea petrolífera de 1897 kilómetros que comenzara en Hardisty, Alberta, y que se extendiera al sur hasta Steele City, Nebraska. La etapa preliminar del proyecto se completó en 2010. La siguiente fase de la construcción, que conectaba a Oklahoma con Texas, se concluyó en 2011. No obstante, la tercera fase del proyecto, que extendía el oleoducto al golfo de México en Texas, requiere aún la aprobación del gobierno estadounidense y está pasando por un proceso de debate nacional en Estados Unidos. De igual manera, la disputa respecto a la madera blanda en el contexto del TLCAN, un conflicto que se originó en 1982 y terminó, de manera tentativa en 2006, muestra las dificultades que existen en el intercambio comercial. Inclusive la aplicación del acuerdo Más allá de la Frontera sufrió contratiempos, resultando más lenta de lo que se esperaba y además teniendo problemas de presupuesto.



## Ideas finales

La discusión presentada sugiere que no existe razón inherente para que los tres socios cooperen de manera más acentuada, especialmente en el ámbito de seguridad. El perímetro en Norteamérica parecía posible cuando existía un mínimo de interés común en seguridad —en otras palabras, en los meses inmediatos al 11 de septiembre. Los años transcurridos desde los ataques han mostrado que éste se ha disipado. Algunos observadores como Robert Pastor, lamentaron este hecho, argumentando que los tres países norteamericanos perdieron una oportunidad única para convertir el TLC en algo más que un mero tratado comercial.

Mientras los canadienses y los americanos buscan maneras de incrementar su cooperación, lo mismo no se puede decir en el caso de México y EUA. Una posible explicación para esta diferencia es que los últimos gobiernos mexicanos han manejado un enfoque muy diferente al de los canadienses y norteamericanos. Mientras Canadá y Estados Unidos prefieren seccionar su agenda, manteniendo separados los diferentes problemas sin permitir por ejemplo, que conflictos económicos se empalmen con los de seguridad, los mexicanos continúan buscando “la enchilada completa”, es decir, combinar todos los ámbitos en uno solo, lo cual, desde la perspectiva de Canadá y EUA, sólo entorpece el trabajo.

Además, los intereses de los países norteamericanos no tienen muchos puntos de tangencia, sino al contrario. Particularmente en la relación de México y Canadá, las prioridades en seguridad de sus respectivas agendas son poco compatibles. Mientras México se centra en sus problemas internos relacionados con el crimen organizado, Canadá prioriza los temas de cooperación con sus aliados y el “internacionalismo”, siendo los principales objetivos de esa política evitar una guerra entre estados e inestabilidad en el sistema internacional.<sup>32</sup> Debido a esto, es poco probable que la cooperación en seguridad en Norteamérica evolucione más allá del *status quo* actual. La ausencia de intereses comunes en seguridad y su estado de competidores por el mercado americano ha ocasionado que la relación entre ambos países se limite a lo económico y se desarrolle en una tensa cordialidad.

## Bibliografía

- Aguayo, Sergio. “El Almanaque de México: 2008”, México, D.F., Aguilar, 2008.
- Agüero, F. 1995. *Militares, civiles y democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Alvarado, A. y Serrano, M., coords. 2010. *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*. México: El Colegio de México. <http://2010.colmex.mx/16tomos/XV.pdf>

<sup>32</sup> Nossal, Kim Richard, “*The Politics of Canadian Foreign Policy*”, Prentice Hall: Scarborough, 1997.

- Armijo, N., ed. 2011. *Migración y Seguridad: Nuevo desafío en México*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE).
- Ayoob, M. 1995. *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. CO: Lynne Rienner Publishers.
- Bac, M. 2001. "Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene?". *Public Choice* 107: 87-96.
- Banisar, D. 2006. "Freedom of Information around the World 2006". *Privacy International*. [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf)
- Beatty, Perrin. "Canada in North America; Isolation or Integration?" en Peter Hakim y Robert E. Litan eds., *The Future of North American Integration*. Washington, D.C., Brookings Institution, 2002.
- Bergen, P. y Garrett, L. 2005. *Report of the Working Group on State Security and Transnational Threats*. Princeton Project on National Security. <http://www.princeton.edu/~ppns/conferences/reports/fall/SSTT.pdf>
- Bertrand, Marotte. "Tellier calls for debate on closer economic ties." *Globe and Mail*, 15 de diciembre del 2001.
- Boucher, A. J. 2009. "Threat Assessments and Reviews: A Note On Current Practice". *STIMSON*. [http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson\\_Threat\\_Assessment\\_and\\_Review\\_Note\\_FINAL\\_12dec09\\_1.pdf](http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimson_Threat_Assessment_and_Review_Note_FINAL_12dec09_1.pdf)
- , 2009a. "National Security Policies and Strategies: A Note On Current Practice". *STIMSON*. [http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimsonational\\_Security\\_Strategy\\_Note\\_FINAL\\_12dec09\\_1.pdf](http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Stimsonational_Security_Strategy_Note_FINAL_12dec09_1.pdf)
- Brown, H. 1983. *Thinking about National Security: Defense and Foreign Policy in a Dangerous World*. Westview Press.
- Brown, L. 1977. "Redefining National Security". *Worldwatch Paper* 14. Worldwatch Institute: Washington, D.C. [http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/search/detailmini.jsp?\\_nfpb=true&\\_ERICExtSearch\\_SearchValue\\_0=ED147229&ERICExtSearch\\_SearchType\\_0=no&accno=ED147229](http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/search/detailmini.jsp?_nfpb=true&_ERICExtSearch_SearchValue_0=ED147229&ERICExtSearch_SearchType_0=no&accno=ED147229)
- Bustamante, F. 2004. "La conducción democrática de la Defensa Nacional". *Democracia, Seguridad y Defensa*. RESDAL. <http://www.resdal.org/boletines/boletin-pucened3.pdf>
- Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Chesterman, S. 2006. "Shared secrets: intelligence and collective security". *Lowy Institute Paper* 10, Lowy Institute for International Policy. [http://iilj.org/research/documents/chesterman\\_shared\\_secrets\\_2006.pdf](http://iilj.org/research/documents/chesterman_shared_secrets_2006.pdf)
- Consejo de Directores Ejecutivos Canadiense, "Security and Prosperity: The Dynamics of a new Canada-United States Partnership in North America". Ottawa, enero 2003.

- Coppel, J., Dumont, J.C., y Visco, I. 2001. "Trends in Immigration and Economic Consequences". *Economics Department Working papers* 284. Paris: OECD. [http://www.researchgate.net/publication/5204962\\_Trends\\_in\\_Immigration\\_and\\_Economic\\_Consequences](http://www.researchgate.net/publication/5204962_Trends_in_Immigration_and_Economic_Consequences);
- Dogan, M. y Kazancigil, A., eds. 1994. *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*. Oxford, UK and Cambridge, USA: Blackwell.
- Fischer, D. 1993. *Non-Military Aspects of Security: A Systems Approach*. Aldershot: United Nations Institute for Disarmament Research Publications.
- Hermesmeyer, G. A. 2010. "Institutionalizing Security Sector Reform: Options for the U.S. Government". *Special Report 255*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace (USIP). <http://permanent.access.gpo.gov/gpo19404/SR255-InstitutionalizingSecuritySectorReform.pdf>
- Humphreys, C. R. y A. V. Sperling. 2007. "The Evolution of National Security in the United States: A Comparative Framing Approach". *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention*, Chicago, IL. [http://www.allacademic.com/meta/p178637\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p178637_index.html)
- Hussein, S., ed. 2008. *Challenges to Global Security: Geopolitics and Power in an Age of Transition*. New York I. B. Tauris.
- Lake, D. A. 2001. "Beyond Anarchy: The Importance of Security Institutions". *International Security* 26 (1): 129-160.
- "Mexico would support shift to security perimeter with U.S. and Canada", en *The Canadian Press*, 2 de febrero, 2002. [www.cp.org/english/hp.htm](http://www.cp.org/english/hp.htm).
- Nossal, Kim Richard. "The Politics of Canadian Foreign Policy", Prentice Hall: Scarborough, 1997.
- Olson, Eric. "Six key issues in United States-Mexico Security Cooperation" Woodrow Wilson Center, julio 2008. Página web de la Policía Montada Canadiense. [http://www.rcmp.ca/security/libets\\_e.htm](http://www.rcmp.ca/security/libets_e.htm), consultado 2 de febrero del 2010.
- Patman, R. G., ed. 2006. *Globalization and Conflict: National Security in a 'New' Strategic Era*. New York: Routledge.
- Parrish, Carolyn, "People in the States want to build a wall around North America but that's not realistic." Citado en "Canada will make its own laws," *Globe and Mail*, Septiembre 20 del 2001.
- Romm, J. J. 1993. "Defining National Security: the nonmilitary aspects". *Council on Foreign Relations*.
- Rosas, M. C., coord. 2010. *La Seguridad Intenacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*. México: UNAM.
- Sandoval Palacios, J. M. 2000. "Militarización, Seguridad Nacional y Seguridad Pública en México". *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad* 6 (18): 183-221. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13861806>

- Sarkesian, S. C., Williams, J. A. y Cimbala, S. J. 2002. *U.S. National Security: policymakers, processes, and politics*. Boulder, CO.: Lynne Rienner.
- Sayle, T. A. 2010. "The Formative Years of Canadian Foreign Intelligence." *Intelligence and National Security* 25(6): 862-867. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02684527.2010.537883>
- Slabbert, M. N. 1997. "Identifying National Objectives and Developing Strategy: A Process Oriented Approach". *Strategic Review* 25 (1).
- "Security and Opportunity at the U.S.-Canada Border", página web de la Casa Blanca, 28 de junio del 2002. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020628.html>.
- Selee, Andrew, "Overview of the Merida Initiative". Washington, D.C., Woodrow Wilson Center, mayo 2008.
- Shirk, David. "Law Enforcement and Security Challenges in the U.S.-Mexican Border Region." *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 18, No. 1, otoño 2003, pp. 1-24.
- Trager, F.N., y Simonie, F.L. 1973. "An introduction to the study of National Security". En *National Security and the American Society: Theory, Process and Policy*, eds., Trager, F. N. y Kronenberg, P.S. Lawrence: University Press of Kansas.
- Treverton, G. F. y Agrell, W., eds. 2009. *National Intelligence Systems: Current Research and Future Prospects*. New York: Cambridge University Press.
- Wallace, William. "PM seeks freer trade in Americas." *Toronto Star*, 30 de junio de 1999.

# Revista de Administración Pública

# INNP

## La Seguridad Nacional de México: Retos y perspectivas

Leonardo Curzio Gutiérrez\*

El objetivo de este texto es hacer una revisión del capítulo de un libro publicado al inicio de la administración<sup>1</sup> en el que apuntábamos las grandes líneas por las que, a nuestro juicio, transitaría el gobierno de Enrique Peña Nieto en materia de seguridad nacional. En aquel texto establecíamos que no había forma de analizar de manera integral la seguridad nacional de México si se prescinde de la dimensión bilateral, esto es la relación con los Estados Unidos.

Los documentos programáticos redactados por el Presidente electo y después por el gobierno en funciones, son un marco analítico insoslayable para evaluar la reorientación de la política de seguridad y por tanto serán nuestro primer objeto de estudio. Pero, de forma complementaria, en 2015 tenemos la posibilidad de contrastarlos con las decisiones adoptadas y la forma en que fueron explicadas y argumentadas, así como con los datos y los hechos que se pueden cosechar de la experiencia de poco más de dos años de ejercicio gubernamental. Aunque todavía puede alterarse el curso del sexenio por un evento inesperado y repentino en el ámbito nacional, regional o global, se puede formular un balance preliminar de los alcances de la política sectorial y del tono y textura de la relación con los Estados Unidos. Salvo que ocurra un cambio radical en el paisaje estratégico interno o externo, se puede anticipar el comportamiento que tendrá el gobierno hasta la conclusión de su periodo.

La llamada segunda alternancia (que no es otra cosa que el regreso del PRI al poder) abrió una serie de interrogantes sobre el impacto que este

\* Licenciado en Sociología y Maestro en Sociología Política por la Universidad de Provenza, Francia; Doctor en Historia por la Universidad de Valencia, España. Su desempeño profesional abarca tres campos: el periodismo, la cátedra y la investigación científica. Es "Investigador Titular B", por oposición, del CISAN. Tiene la distinción de Investigador Nacional Nivel II del SNI, CONACYT.

<sup>1</sup> Curzio, Leonardo: "La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos" en Oropeza, Arturo (coord.): México, 2102. La responsabilidad del porvenir. UNAM-IIJ. 2012 México.

cambio de orientación política iba a tener en el ámbito de la seguridad nacional (SN) en dos planos fundamentales: el interno y el externo (la relación con los Estados Unidos). Los interrogantes no se derivaban de las variaciones que una política concreta puede tener en el espacio democrático cuando se produce una alternancia, eso ocurre en todas las democracias consolidadas, cosa que en México está todavía por probarse. La pregunta central no era, pues, la típica de una alternancia en una democracia consolidada de que hará el partido A en contraste con lo hecho por el partido B. El PRI no tiene en su haber una experiencia democrática vasta. Esta es la primera vez que gobierna sin los mecanismos tradicionales y en los temas de seguridad ha tenido, en el pasado reciente, un comportamiento más cercano a la partidización de la seguridad que a tratarla como una política de Estado.

El pasado del PRI en esta y otras materias se construyó con la experiencia de un partido hegemónico (que no admite la competencia equitativa) y algunas de sus tradiciones en el manejo de los aparatos de seguridad se usaron como un resorte fundamental para la reproducción de un sistema político de pluralismo limitado. Por esta razón el retorno del tricolor al poder despertaba dudas (algunas fundadas y otras inverosímiles) sobre la tentación de restaurar la política de régimen en materia de seguridad nacional y específicamente en el manejo de los sistemas de inteligencia con propósitos políticos (o personales) para asegurar su permanencia en el poder.

Además de estas consideraciones sobre una eventual involución, se temía (particularmente en algunos círculos del aparato de seguridad de los Estados Unidos) que se debilitara el compromiso gubernamental de perseguir a las cabezas de los grupos criminales<sup>2</sup>. Durante las campañas electorales (del 2012) se comentaba la hipótesis del “pacto con los criminales” a fin de reducir los niveles de violencia que se registraban en el país. En otras palabras, que el gobierno priísta favoreciera un entendimiento implícito del tipo “*dedíquense a su negocio de la exportación de drogas y no expandan las agresiones a la sociedad*”, como había ocurrido durante décadas.

La posibilidad (inverosímil) de pactar con los criminales una reducción de la violencia fue ampliamente discutida en el espacio público a lo largo del proceso electoral y el relevo del gobierno. La tesis del pacto fue duramente criticada por voces autorizadas como la de Antonio Mazzitelli, representante en México de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), pero alcanzó notoriedad amplia y consiguió inesperados adeptos como el de Vicente Fox. El ex Presidente, en realidad, se unía al coro de críticas que señalaban la política de Felipe Calderón en materia de combate a las organizaciones criminales como el origen del problema. El reduccionismo que supone el

<sup>2</sup> Ver Bonner, Robert. *The Cartel Crackdown*. Foreign Affairs. May-June 2010.

planteamiento no merece una larga digresión, la criminalidad en México y la violencia que de ella se deriva no son un actor racional unificado con el que se pueda negociar y pactar. Por otro lado, México no puede omitir los compromisos internacionales (y concretamente los establecidos con sus vecinos) que ha firmado y volver a una política de equilibrio entre los cárteles que pudo desplegar todavía en los últimos años de los 80 con costos cada vez mayores. Pero, con el retorno del PRI al poder, el fantasma resurgía.

Finalmente se presumía que algunos sectores del nacionalismo revolucionario interpretarían su regreso al poder como una oportunidad para retornar a lo que ellos llaman “los años dorados” de la política exterior mexicana y procurara tomar distancia de las posturas auspiciadas por Washington. Más en el plano retórico que como una verdadera opción de política, algunos pedían la cancelación de la Iniciativa Mérida a la que se tachaba de entreguista e inconveniente y el replanteamiento completo del esquema de cooperación en seguridad. En ese bullir de ideas, el gobierno de Peña Nieto no fue totalmente indiferente a esa línea de pensamiento y avanzó la posibilidad de negociar sobre nuevas bases el esquema bilateral de combate a las drogas. La idea causó sorpresa incluso en la misma Casa Blanca. Su inquilino, antes de viajar a la ciudad de México en mayo del 2013, exteriorizó que no entendía muy bien el nuevo esquema de seguridad al que aspiraba Peña Nieto, pero que en su viaje a la capital azteca pediría a su homólogo mexicano una versión directa de sus postulados en esta materia. Después del periplo mexicano de Obama quedó claro todo y no se alteró ninguno de los supuestos sobre los que operaba el trabajo conjunto de los gobiernos. Ni siquiera se modificó el nombre de la Iniciativa Mérida (como pretendía el gobierno), para dejar asentado que los vecinos consideraban que el paradigma basado en la corresponsabilidad y en el apoyo financiero del contribuyente americano a México era el correcto.

Con la perspectiva que dan estos dos años podemos confirmar que algunas de las presunciones eran exageradas o infundadas, otras eran más precisas y, probablemente, algunas de ellas necesarias. Dicho esto, veamos la problemática en cada una de sus partes.

Empecemos con la política interna. La forma en que un gobierno concibe la seguridad nacional está relacionada con componentes doctrinarios y elementos contextuales. Consideremos en primera instancia éstos últimos. El ocaso del gobierno de Calderón estuvo marcado por una lacerante crisis de violencia<sup>3</sup> y una intensa polémica nacional sobre la pertinencia de

<sup>3</sup> En 2010 se registraron 20,680 homicidios, en 2011, 22,852 y en 2012 la cifra ascendía a 21,736. Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 24 de abril del 2015: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV.pdf>

reformular la estrategia de seguridad adoptada por esa administración. En consecuencia, para el gobierno priista resultaba prioritario ‘desescalar’ el tema de los homicidios y buscar un discurso que convenciera a la opinión nacional de que era posible proseguir el combate al crimen organizado y, de forma simultánea, reducir los niveles de violencia. Igualmente apremiante resultaba mover de la primera línea de las preocupaciones gubernamentales, y de la agenda pública de discusión, el tema de la seguridad. La tensión política y social generada por la estrategia desplegada por Calderón orillaba al gobierno de Peña Nieto a retomar las opciones nacionales desde un ángulo diferente.

Peña decidió, desde el primer momento, optar por el mayor contraste posible con su predecesor. La forma en que se construía la nueva narrativa gubernamental buscaba limar el relieve de la seguridad y ubicarla en otra jerarquía. Para apoyar este cambio, dos decisiones de gran relevancia enmarcaban el arranque de su administración.

La primera fue extinguir la Secretaría de Seguridad Pública (que había ocupado Genaro García Luna quien, mediática y políticamente, se convirtió en el ícono de la política de seguridad). La resultante reestructuración gubernamental determinaba transferir las competencias de seguridad (pública y nacional) a la oficina del Secretario de Gobernación. Con el esquema aprobado no solamente se reasignaban funciones burocráticas, se establecía una nueva correlación de fuerzas en el gabinete presidencial. La estrategia de seguridad (además de las otras funciones previstas en el ordenamiento jurídico) iba ahora a ser dirigida por el responsable de la política interna y no por un funcionario de la rama policíaca. La segunda es que como complemento a esta reasignación de funciones del titular de Gobernación, la relación de las distintas agencias del gobierno con sus contrapartes americanas iba a reconcentrarse y pasar por el sistema de “ventanilla única”. Esta figura, que recuerda más a la simplificación de la tramitología que a una política pública, implicaba en realidad un símbolo político de gran relieve, pues desde el Palacio de Covián se centralizaría la red de contactos con las agencias de seguridad americanas y la implementación de la cooperación prevista en la Iniciativa Mérida. Desde SEGOB se distribuiría a los actores e instituciones correspondientes.

De la reubicación de las funciones sustantivas se derivaban también nuevas atribuciones y una reasignación de énfasis y prioridades. La estructura de la policía federal (PF), las bases de datos y el aparato de información que tenía la SSP pasaron a integrarse en una Comisión Nacional de Seguridad, cuyo primer titular fue Manuel Mondragón (quien terminó el encargo con algunas fricciones con el Secretario Miguel Ángel Osorio) y el relevo fue Monte Alejandro Rubido. Quedaba pendiente la creación de una gendarmería, que había sido propuesta por Enrique Peña Nieto.



Además de resarcir al titular de la política interna de sus antiguas competencias, que fueron recortadas y transferidas a otras dependencias durante el mandato de Vicente Fox, el nuevo gobierno federal elevaba a rango de subsecretaría el programa de prevención del delito. Con ese redimensionamiento del programa, el gobierno planteaba que ese (el de la prevención y no la confrontación o la represión) sería su enfoque prioritario para atender el problema de la delincuencia juvenil y los homicidios dolosos. Para ocupar esa posición fue designado Roberto Campa (ex candidato presidencial), quien por cierto ocupó durante el gobierno de Felipe Calderón la titularidad del órgano de coordinación de seguridad pública (Sistema Nacional de Seguridad Pública) y había salido del cargo tras una discrepancia con García Luna. Se acumulaban los contrastes con el gobierno anterior para ofrecer un cambio cromático (y no matices) en la política de seguridad.

Todo el trabajo de reconceptualización y reingeniería institucional se completaba con la autoasumida habilidad de los priistas de saber operar políticamente de manera tersa con los gobiernos locales y garantizar su cooperación con la política definida por el centro. El discurso del nuevo gobierno sugería que una coordinación política apropiada entre diferentes niveles de gobierno (ahora responsabilidad de SEGOB) iba a dar mejores frutos que el modelo anterior, marcado por la desconfianza y el eterno reproche presidencial a la falta de resultados de las entidades federativas. Lo que parecía la formación de un coro bien avenido muy pronto iba a empezar a desafinar, pero no adelantemos las conclusiones.

La clave de bóveda del nuevo entramado de seguridad, es decir, el elemento que cohesionaría toda la estrategia, sería un sistema de inteligencia eficaz y preventivo. El supuesto evidente es que no se puede librar una cruzada en contra de organizaciones criminales sin el soporte de un flujo de información elevada al grado de certeza, contextualizada y proyectada, que permita, en el plano estratégico, tomar las mejores decisiones, y en el plano operativo y táctico, desarrollar de manera eficiente el trabajo policíaco. El reto era construir un sistema integrado y cooperativo que sincronizara las capacidades del CISEN con la plataforma México, las secciones segundas de las fuerzas armadas y la inteligencia policíaca.

Una cosa es proclamar y otra muy diferente conseguirlo. La transformación de un servicio de inteligencia no es solamente un asunto de voluntad política. Es, por el contrario, un largo proceso de inducción, formación, actualización, selección y control de un aparato profesional al que por diseño institucional se debe apartar de las tentaciones políticas. Politizar un servicio es deformar su cometido y alejarlo de los objetivos nacionales permanentes y ponerlo a gravitar en la lógica del cálculo político electoral. Grave riesgo.

Como puede apreciarse, la apuesta reconfiguradora completa era alta y en muchos sentidos era un retorno a los orígenes. El país regresaba al esquema tradicional de los gobiernos emanados del tricolor (después de la fase dominada por los militares) en los que el jefe del gabinete era un secretario de gobernación muy poderoso. En algunos casos ese secretario estaba impedido por las leyes de la época relativas al origen de los padres, pero en el caso de Osorio Chong recupera las funciones tradicionales y llega al cargo sin impedimentos constitucionales para ser presidenciable, y sin contrapesos en el gabinete para combinar (si fuese su voluntad) los temas políticos (incluidas sus aspiraciones) con las prioridades de seguridad. Por añadidura la conducción de las tareas de inteligencia le fue encomendada a un hombre muy cercano (Eugenio Ímaz Gispert) al secretario Osorio Chong.

Además de la reconfiguración institucional para atender la seguridad, el gobierno decidió replantear su concepción teórico-política sobre lo que implicaba la seguridad de la nación. El ejercicio tenía sus riesgos pero también ofrecía una salida a la trampa securitaria en la que había caído Calderón. La apuesta fue abandonar una perspectiva restringida del concepto y decantarse por un enfoque abiertamente multidimensional.

En efecto, la concepción de seguridad nacional del gobierno peñista se puede encontrar en el plano narrativo formal en dos documentos programáticos. Uno es el capítulo correspondiente del Plan Nacional de Desarrollo (PND)<sup>4</sup> y el segundo (más completo y sistemático) el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. (PSN)<sup>5</sup>. Consideremos primero el PND. En ese documento el Ejecutivo apuesta por tomar distancia de la SN identificada con el combate a las organizaciones criminales, que caracterizó las prioridades políticas, discursivas y presupuestales del gobierno Calderón. Peña Nieto hace un primer deslinde conceptual al ampliar el concepto de SN y ubicarlo en la multidimensionalidad y lo formula de la siguiente manera.

“Al ampliar el concepto de Seguridad Nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se podrán atender problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana. Además de cumplir con la obligación del Gobierno de la República de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, a través del combate a toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se debe transitar hacia un modelo de Seguridad Nacional más amplio y de justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y

<sup>4</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://pnd.gob.mx/>

<sup>5</sup> Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://cdn.presidencia.gob.mx/resumen-ejecutivo.pdf>

protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. De este modo, la SN adquiere un carácter multidimensional que la hace vigente y fortalece el proyecto nacional.”<sup>6</sup>

El concepto multidimensional de la SN, además de su contenido específico, cumplía con el propósito político de separar el campo semántico y de acción gubernamental de la seguridad pública de aquel mucho más amplio y complejo de la seguridad nacional. El deslinde conceptual establecido en el PND y desarrollado en el PSN es políticamente lógico, pero no es inocuo para el gobierno que procede a hacerlo. Proclamar que un titular del Ejecutivo no ubica en la primera línea de sus preocupaciones la violencia y la inseguridad es una opción inicial, pero los temas que se incluyen en la agenda de atención del gobierno suelen ser dictados por los desafíos que la propia realidad nacional plantea y la capacidad del gobierno para lidiar con ellos, no por una decisión unilateral.

En efecto, el enfoque poliédrico da espacio y oxigena el concepto abriéndolo a otras lecturas y ópticas que oscilan del desarrollo económico y social hasta lo ambiental. Estas modificaciones discursivas fueron muy apreciadas por organizaciones de la sociedad civil y por un sector de la comunidad académica que había criticado de manera sistemática el enfoque calderonista. Por añadidura la concepción multidimensional favorece que la prioridad que se deriva de etiquetar una materia del ejercicio gubernamental como de “seguridad nacional” no sea monopolio de una dependencia (o un gabinete) y todas las demás se sientan más cómodas con la definición amplia. ¡Todos custodiamos la seguridad nacional!

El PSN presenta una lectura muy precisa del plano interno que es habitualmente el más desafiante para México y lo completa con una ponderación de los riesgos globales ineludibles. Hace un análisis (en mi opinión correcto) de la inserción de México al mundo como una potencia media que aspira a ser un actor con responsabilidad global. Un país que tiene una enorme distancia entre algunos indicadores de desempeño, algunos muy apreciados, como su estabilidad macroeconómica y su balanza comercial y otros muy negativos como la muy deteriorada reputación nacional en materia de integridad e imperio de la ley. El PSN resuelve bien el tema de las pertenencias múltiples que tiene nuestro país, pero no anticipa los problemas que podrían derivarse de una relación con tensiones potenciales como la establecida con China. Tampoco anticipa una de las decisiones más relevantes que el gobierno de Peña ha adoptado en el plano global y es la integración de militares mexicanos a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) que despliega la ONU, tema que retomaremos más adelante.

<sup>6</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://pnd.gob.mx/>

El PSN esboza los principales riesgos y amenazas que de forma esquemática son:

- Desastres y pandemias;
- Delincuencia transnacional;
- Ciberseguridad;
- Fronteras y flujos migratorios no regulados;
- Terrorismo, y
- Armas de destrucción masiva.

Decíamos que la propuesta de una lectura multidimensional de la SN puede ser funcional para un gobierno que arranca sus funciones en un contexto de enorme repudio al paradigma de la seguridad restringida. No obstante, esa ventaja deja de ser operante si no se produce un cambio radical de la situación de partida en un tiempo breve. Satisfacer a una opinión pública (y publicada) que estaba cansada de la violencia y ofrecerle una aproximación más tranquilizadora, no implica que el paisaje estratégico cambie *ipso facto*, como tampoco implica que el gobierno mejore radicalmente sus capacidades presupuestales y humanas para enfrentar el desafío de la criminalidad y de forma simultánea consiga atender de modo razonable las nuevas tareas apremiantes que se añadan al nuevo paradigma de seguridad nacional.

La consideración inmediata que se deriva de la apertura del concepto de SN es que siempre tiene efectos no deseados o contraindicaciones e incluso riesgos para la estabilidad del propio gobierno. Veamos, para ejemplificar, solamente un par de ellos.

El primero y más grave es que una vez pasada la euforia inicial, si los factores adversos siguen sin desaparecer (por ejemplo, el poder de las organizaciones criminales se conserva) y presionan con un acto sanguinario e impactante a un gobierno que carece de las capacidades institucionales para contenerlo, el “estado de gracia” se transforma en una feroz censura. La opinión pública cambia con facilidad y es probable que se acuse al gobierno (al que antes se aplaudía por dejar de ser monotemático) de distraerse de los temas fundamentales de la seguridad nacional. Cuando la población percibe un grave riesgo a la seguridad nacional la factura la pagará siempre el gobierno en turno. Algo de esto ocurrió con la crisis abierta por el caso de los estudiantes de Ayotzinapa, en la que el gobierno ha demostrado pocas capacidades para resolverla y poca sensibilidad para atenderla.

El segundo efecto no deseado es que *securitizar* temas, como los económicos y los sanitarios, no tiene un efecto neutro en el ejercicio de gobierno. Proclamar que algo se eleva a rango de SN no es (o no debe ser) un ejercicio trivial. Determinar que un asunto se incluye en la agenda

de SN supone idealmente que no hay esfuerzo que el poder nacional no deba hacer para cumplir con esos objetivos permanentes y está claro que no se puede estirar el presupuesto para atender todas las prioridades. Esta nueva jerarquización temática tiene implicaciones de primer orden en por lo menos cuatro ámbitos:

- a) Abrir expectativas amplias que diluyan el cumplimiento de todos los objetivos;
- b) Presiones presupuestales derivadas de la presión que se ejerce para atender los problemas;
- c) Centralización en el nivel federal de la responsabilidad y el consiguiente desplazamiento de los niveles locales, y
- d) Incremento de los secretos oficiales (opacidad).

Resulta claro que la modificación conceptual no es solamente un problema nominal, es una transformación muy relevante con serias implicaciones prácticas para otros programas sectoriales del propio gobierno (desde vivienda hasta ecología) y las consecuencias presupuestales que de ella se derivan. El PSN propone una serie de indicadores para medir el desempeño gubernamental e incrementar la rendición de cuentas, que deberán ser evaluados al final de la administración. La utilidad de los indicadores suele ser limitada en estos casos (aunque no es menor), en la medida en que la evaluación de una política de seguridad nacional depende más de percepciones, de un juicio popular, que de una comprobación lineal y aritmética, pero, aun así, considero que es un paso en el sentido correcto.

La parte más sugerente del documento programático es el desarrollo del llamado “Modelo de la Seguridad Nacional” (MSN) que contempla tres grandes capítulos:

- a) Consolidación del sistema;
- b) Sistema Nacional de Inteligencia, y
- c) Cultura de la SN.

La consolidación del sistema de seguridad parte del esquema recentralizador en la SEGOB de las funciones de seguridad que ya apuntábamos en las primeras páginas. Otros elementos complementarios que recuperamos de forma esquemática son:

- Ventanilla única para tratar con las dependencias de los Estados Unidos;
- Mejorar la coordinación con las Entidades Federativas;
- Cohesionar el mando y el proceder de las Fuerzas Armadas, y
- Ubicar el control del Congreso en su justa dimensión.

El sistema, como es natural, está todavía en fase de consolidación. Los procesos de cambio institucional nunca dan resultados concluyentes en el corto plazo. Todo balance es, en este sentido, preliminar. Empecemos por SEGOB.

El nuevo diseño institucional de Gobernación ha tenido algunas modificaciones y retoques al proyecto inicial, como la creación de una coordinación nacional para atender el delito de secuestro como un órgano desconcentrado. El titular es Renato Sales Heredia y entre sus principales tareas está la coordinación con las entidades federativas a efecto de hacer funcionales sus Unidades Antisecuestros, que en muchos casos han naufragado por la falta de liderazgo y eficiencia de los procuradores estatales. Otra labor importante ha sido la homologación de las estadísticas disponibles sobre ese ilícito. Las cifras oficiales fueron puestas en entredicho por una organización muy influyente, dirigida por la activista Isabel Miranda de Wallace<sup>7</sup>. Tras una serie de polémicas públicas, se logró, en febrero del 2015, presentar un informe avalado por la autoridad y por esa organización en el que se contabilizaba las cifras a nivel de los estados y se sumaban las investigaciones abiertas por la autoridad federal.

Otra variación importante respecto al diseño original fue la salida del general Óscar Naranjo, un distinguido policía colombiano, del equipo de asesores del Presidente. Aunque nunca se delineó con precisión cuáles eran las atribuciones del conocido personaje, su fichaje se interpretó como un mecanismo de “legitimidad prestada” para dar credibilidad interna y externa a la estrategia de seguridad del gobierno. Naranjo gravitó en los círculos de opinión y consiguió que algunas de sus recomendaciones fuesen adoptadas por las agencias de seguridad, la más trascendente es la relativa a la comunicación social.

La comunicación social del gobierno de Calderón en materia de seguridad es probablemente uno de los fracasos más sonoros que un gobierno haya tenido. El desastre no admitía paliativos ni matices. El gobierno había quedado atrapado en su propia palabrería bélica y la “guerra” se convirtió a la postre en su Waterloo. Además, en su desesperado intento por salir del pantano narrativo en el que retozaba, se presentaban con pasmosa frecuencia conferencias de prensa en las que se mostraba a los medios (conculcando en los hechos la mentada presunción de inocencia) a un “peligroso delincuente” o a una “célula particularmente violenta de cierta organización criminal”. Además de la presentación física de los presuntos implicados, se mostraban arsenales, montañas de dinero y esporádicamente algún objeto siniestro. La recomendación de Naranjo a Peña Nieto fue cambiar radicalmente la línea argumental del gobierno

<sup>7</sup> Asociación Alto al Secuestro. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://www.altoalsecuestro.com.mx/>

en lo tocante a la seguridad y en particular a la detención de criminales de cierto peso. La tesis de Naranjo era que no se podía presentar (sin perder credibilidad) dos veces a la semana a un banda de delincuentes de poca monta y presentarlos como los acerbos enemigos del Estado. El gobierno de Peña, siguiendo esta línea, ha optado por un estilo más sobrio y preciso, incluso impersonal. En los mensajes se enfatiza menos en la parte espectacular de las detenciones y se refuerza la idea del trabajo de inteligencia y coordinación como elementos *sine qua non* para obtener resultados. El cambio en la forma de comunicar le ha restado una enorme presión al gobierno de Peña. El titular de SEGOB mantiene un discreto pero constante liderazgo (no es muy visible en las conferencias de prensa) y asegura que las rivalidades entre agencias y personajes se mantengan en un perfil manejable. Las figuras más visibles en los anuncios gubernamentales son Monte Alejandro Rubido y Tomás Zerón y en ambos casos los funcionarios inciden más en los detalles técnicos que en tratar de involucrar políticamente al Presidente en los anuncios. Peña, de hecho, no suele hablar de seguridad en sus discursos. Tampoco ha caído en la tentación de “colgarse medallas” y la comunicación del jefe del Estado se ha limitado a dar un reconocimiento a las fuerzas de seguridad cuando ha sido un caso de gran relieve como la detención del Chapo Guzmán.

Otro elemento reconocible del nuevo MSN es la gran sintonía que en público y en privado manifiestan los titulares de SEDENA Y SEMAR. Las competencias y rivalidades entre las dependencias se habían acelerado por dos razones fundamentales. La primera es un esquema de competencia ideado en el gobierno anterior. El procedimiento era que cada dependencia del gabinete de seguridad tenía encomendada la persecución de una organización criminal, lo que fomentaba una suerte de torneo de cacería en la que el ganador presentaba más o las mejores piezas y éstas eran exhibidas como trofeos. El caso más comentado fue el abatimiento de Arturo Beltrán Leyva en Morelos por parte de elementos de la SEMAR. El segundo, era el elemento incentivador o inhibidor de los Estados Unidos. Sabemos, por la involuntaria desclasificación de documentos de la Embajada de ese país, producto de *WikiLeaks*, que el juicio del embajador Carlos Pascual sobre el ejército y la marina era muy desigual y esto introducía una diferenciación indeseable en el proceder de las Fuerzas Armadas.

Una de las más controvertidas propuestas de campaña de EPN fue la creación de un nuevo cuerpo que difusamente se identificaba como una gendarmería. No había claridad ni sobre sus alcances ni tampoco sobre su encuadramiento institucional. Finalmente se optó por una compactación del proyecto original y la gendarmería fue presentada –no como un nuevo cuerpo de seguridad– como una división de la policía federal (PF). Con esta decisión el Ejecutivo se inclinaba por una solución pragmática para cerrar un tema abierto por él mismo. La decisión de integrar a la PF a los gendarmes resolvió tres puntos. El primero es que el Presidente podrá

decir que cumplió su promesa de campaña sin incurrir en modificaciones revolucionarias. El segundo es que al iniciar sus actividades como una división más de la policía, la gendarmería precisó de una discusión legislativa, como lo habían planteado con acierto algunas organizaciones de la sociedad civil, cuando se esperaba que fuese un cuerpo yuxtapuesto o sustituto de la PF. Al ser una parte orgánica de la policía federal, puede presentarse como un desarrollo interno y no abrir un debate legislativo en un tema espinoso. El tercero es que los 5 mil gendarmes no son militares ni marinos. El gobierno puede sentirse más confiado en su despliegue, ya que al ser un neonato puede configurar su cultura institucional y su doctrina sobre bases nuevas y esperar que los gendarmes vayan poco a poco ganando la confianza de la gente.

El dilema de crear un nuevo cuerpo es una disyuntiva que el propio Presidente se autoinfligió al proponer la creación de un cuerpo de gendarmes, con contornos indefinidos, en los momentos en los cuales no estaba del todo claro que la PF sobreviviría el cambio de sexenio y la extinción de la SSP. Enrique Peña Nieto (EPN) y sus asesores lanzaron la carta de la Gendarmería como una eventual solución de recambio en caso de que la PF no pudiese ser rescatada, particularmente después de los escándalos del Aeropuerto capitalino y el bochornoso episodio de Tres Marías. Finalmente, a juzgar por la línea de actuación, el gobierno actual encontró que la PF era rescatable y transitar el camino de crear un nuevo cuerpo era largo y plagado de incertidumbre. Institucionalmente me parece que siguió el camino correcto al no querer descubrir el hilo negro. Al Estado mexicano le ha costado sangre, sudor y lágrimas dotarse de instituciones funcionales y razonablemente confiables en el terreno de la seguridad, así es que desprenderse de lo construido implicaba un costo fuerte para quien ya había desmontado una Secretaría completa.

La Gendarmería puede ser un embrión que permita crecer hasta 20 mil elementos a finales de la administración y ser así la aportación institucional más relevante en el terreno policial del sexenio que corre. Si el cuerpo cuaja, como espera la autoridad, en el mediano plazo (¿2016?) podría reemplazar las funciones supletorias que en materia de seguridad pública hoy todavía desempeñan las fuerzas armadas, con un enorme desgaste interno y externo.

Estamos, en consecuencia, ante una solución en los márgenes, pero con un potencial interesante. No hay ninguna razón para dar una lectura triunfalista a la creación de la nueva división, pues no viene a cambiar de forma apreciable la ecuación de seguridad. Tampoco hay razón para que se eleven las expectativas por parte de la opinión pública, pues se trata solamente de una nueva división de la PF. Pero si el cuerpo evoluciona favorablemente puede desarrollar una imagen positiva en las zonas donde se desplegara (por ejemplo, forjándose la imagen de incorruptibles) creando así una isla de confianza para los ciudadanos.



Ligado al despliegue de las fuerzas armadas está el siempre espinoso tema de los derechos humanos. Para el gobierno de EPN el expediente no era sencillo, ya que como gobernador fue acusado, por varias organizaciones sociales, de hacer un uso desproporcionado de la fuerza para reprimir el movimiento de Atenco. Además, el historial del PRI en materia de promoción y respeto a los derechos humanos no era alentador. El discurso gubernamental canalizado a través de una subsecretaría (también ubicada en SEGOB) intentó retomar, sin mucha fortuna, la causa de las víctimas y reconstruir la base de datos de los desaparecidos. Si bien es cierto que el grado de animosidad que las organizaciones que representaban víctimas mostraron con el gobierno de Calderón se redujo de manera apreciable, la ruta conciliadora con la que arranca la administración va a desviarse por dos episodios de grandes proporciones y no ha vuelto al cauce original.

El primero es el episodio de Tlatlaya. El caso es demoledor por partida doble. En primera instancia por la gravedad de los hechos. En una bodega ubicada en ese municipio del Estado de México murieron 22 personas. A la gravedad de los hechos se suma un segundo elemento que es revelado varios meses después por una investigación periodística de Pablo Ferri publicada en la revista *Esquire*<sup>8</sup>. La versión oficial emitida el 30 de junio del 2014 establecía que el grupo de delincuentes atacó a los militares que patrullaban la zona y eso desató un enfrentamiento. Los militares habían conseguido abatir a todos los hostiles. La versión de un testigo presencial contradujo el corazón de la versión gubernamental. Sin entrar en detalles, en el enfrentamiento habría muerto solamente una persona y los demás se rindieron. Los soldados los interrogaron y luego los mataron. El que militares ultimaran a un grupo de personas que ya habían sido sometidas generó una fractura en la confianza pública.

El segundo modo menos relevante fue originado por la polémica en la que el gobierno mexicano se enzarzó con el relator de la ONU para la tortura, tema que retomaremos más adelante con detalle. El gobierno de EPN caía en la trampa de la pérdida de credibilidad, que es ahora su principal debilidad.

El principal éxito que puede invocar el gobierno de Peña es la tendencia decreciente de los homicidios dolosos. En 2010 se había llegado a la cifra de 22,852 y en 2012 la cifra era 18,331 para bajar en 2014 a 15,653, es decir, una reducción apreciable<sup>9</sup>. Si bien es innegable este avance, el punto más delicado de la consolidación del modelo es el referente a la integración de los gobiernos locales al esfuerzo de proveer seguridad a la

<sup>8</sup> FERRI, Pablo: Exclusiva: Testigo revela ejecuciones en el Estado de México. Revista *Esquire*. 19 de mayo del 2014. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://www.esquirelat.com/reportajes/14/09/17/esclusiva-esquire-Testigo-revela-ejecuciones-ejercito/>

<sup>9</sup> Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 24 de abril del 2015: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV.pdf>

población. Las percepciones siguen siendo malas. En la última encuesta sobre percepción de la inseguridad del INEGI<sup>10</sup>, el 68% de los encuestados se sentía inseguro en el lugar en el que vive. No nos detendremos en los detalles porque no es el objetivo de este trabajo, pero está claro que la contención del fenómeno delincriminal por parte de los gobiernos locales es cercana al cero. Las cifras de otra encuesta del INEGI (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, ENVIPE 2014) nos dejan ver que poco más de un tercio de los hogares de nuestro país (es decir, cerca de 11 millones) ha tenido al menos una víctima de la delincuencia. En el año 2013, se cometieron más de 33 millones de delitos. Y para documentar el optimismo: en 31 millones de casos no se inició averiguación previa. La confianza en la autoridad ministerial es muy baja. El costo estimado de la inseguridad asciende a 1.27% del PIB.

Analizando el conjunto de indicadores que contiene la encuesta, francamente no se podría imaginar paisaje más desolador. La tasa de víctimas por cada 100 mil habitantes subió 3.2% en promedio respecto a la última medición. Pero más allá de la media nacional, que es alta, la tasa nos permite comparar lo que ocurre en cada una de las entidades federativas. El paisaje es variopinto. Hay excepciones que comprueban que si el gobierno local hace algo, se pueden conseguir resultados. El caso de Chihuahua, Morelos y Nuevo León así lo sugiere. También puede hacer variar a la baja el número de delitos una masiva intervención federal, como parece ser el caso de Michoacán y Tamaulipas. Pero en esta versión de la ENVIPE hay otras entidades tradicionalmente fuera del mapa del delito (como Oaxaca, Tlaxcala y Chiapas) que presentan incrementos inquietantes, muy por encima del promedio nacional. Otras que están altamente urbanizadas y pobladas (como el DF y Jalisco) se encuentran ligeramente por encima del promedio nacional, lo cual es desolador, pues son entidades dotadas de muchas capacidades y a pesar de ello los números son malos. En la parte más baja aparecen el Estado de México que sube 5 veces por encima de la media nacional (16.4%) y Coahuila (23%). Ambas entidades, de gran sensibilidad, presentan un fatídico balance.

Con los datos que arroja la ENVIPE no se puede sostener la tesis de que el fenómeno de la inseguridad está circunscrito regionalmente. Más bien al contrario: las regiones sanas son la excepción. Tampoco se puede seguir explicando el deterioro general de la seguridad en el país por el tráfico de drogas. En México se roba a mansalva (más de 12 millones de eventos) y el número de extorsiones (cerca de 10 millones) ridiculiza a una autoridad que es incapaz de controlar sus propias prisiones, de donde salen la mayoría de esas llamadas, o de llevar un registro telefónico funcional.

<sup>10</sup> Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). INEGI. 7 de abril del 2015. Consultado el 21 de abril del 2015: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/ensu/ensu2015\\_04.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/ensu/ensu2015_04.pdf)

Cerca de 5 millones de robos –totales y parciales– de auto incriminan a autoridades incapaces de llevar un registro operativo de vehículos o de controlar los mercados ilegales.

El veredicto es claro. Los pretextos van agotándose y las responsabilidades son indelegables. Las omisiones en temas centrales como la dignificación de los policías dejan ver una inquietante desidia institucional. Un botón de muestra: los sueldos. La mayor parte de las corporaciones policíacas municipales, según un informe del Sistema de Seguridad Pública<sup>11</sup>, cobra una cantidad que está por debajo de la línea del bienestar mínimo que calcula CONEVAL. En muchos casos, el sueldo de los policías apenas cubre la canasta alimentaria. Tal vez, un primer acto de justicia y de construcción institucional es que todos los policías del país estén salarialmente por encima de la línea que permite tener una vida digna.

Es preciso señalar que este estado de cosas no es totalmente novedoso. En años anteriores el comportamiento de los gobiernos locales era de relativa pasividad y en la sumatoria de los delitos cometidos en el país más del 90% era responsabilidad de la autoridad local. La falta de capacidades (ni siquiera se contaba con un registro confiable de personas desaparecidas) ponía a los gobiernos locales ante la disyuntiva de pedir apoyo a la Federación para enfrentar la acuciante problemática, o plegarse a la hegemonía criminal. Entre 2006 y 2012 operó un mecanismo combinado de una autoridad federal que asumía el combate a la delincuencia como su prioridad y una maniobra de elusión de responsabilidades por parte de los gobiernos locales. De esta forma, el gobierno federal asumía la conducción de la política de seguridad en las entidades golpeadas por ese flagelo y las entidades aceptaban jugar un papel secundario y de acompañamiento. Es probable que la apuesta de Calderón haya sido que un resultado positivo de ese despliegue de fuerzas federales se traduciría en un jugoso capital político. Pero más allá del cálculo inicial, los resultados de los operativos arrojaban números contradictorios y la responsabilidad se proyectaba directamente a “Los Pinos”. Los índices de homicidio, lejos de remitir, repuntaban y el clima de inseguridad ensombrecido por delitos patrimoniales se deterioraba con rapidez<sup>12</sup>.

La distribución de culpas empezó a funcionar con mayor velocidad. Los gobiernos estatales, como el de Rodrigo Medina en Nuevo León, empezaron a experimentar una presión social fuerte y el gobierno federal

<sup>11</sup> Consultado el 21 de abril del 2015: [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios\\_de\\_Policias\\_2010\\_y\\_2011\\_210911.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_210911.pdf)

<sup>12</sup> Por citar algunos datos en 2010 se reportaban 171,173 robos de vehículo sin violencia y 61,344 con violencia. Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 24 de abril del 2015: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV.pdf>

se mostraba menos cauto a la hora de establecer responsabilidades de los gobernadores como Leonel Godoy de Michoacán o de algún presidente municipal, como fue el de Acapulco, Manuel Añorve.

Con estos elementos contextuales, la tesis central del gobierno de EPN, quien como es sabido había sido gobernador, era que un trabajo político concertado con los ejecutivos locales podría favorecer un esquema de cooperación virtuoso. Propuso un esquema de regionalización que favorecería la interacción entre niveles de gobierno y eso arrojaría, en el mediano plazo, resultados tangibles para el ciudadano. La tesis era congruente y sólida en el papel. Se reforzaba, con la reconcentración del poder presidencial y la consecuente subordinación tácita de los gobernadores priístas a su jefe político, la idea de vertebrar políticamente la Federación y a partir de esa nueva situación, era verosímil suponer que la maquinaria operaría de otra manera.

Pero la realidad es que a las entidades federativas y a *fortiori* a los municipios les ha resultado más fácil hacer caravanas al Presidente que desarrollar capacidades institucionales para lidiar con la problemática. La coordinación ha sido tersa en lo político pero no ha funcionado como se esperaba. La crisis desatada en Michoacán por la vinculación con el crimen organizado de la familia del gobernador constitucional Fausto Vallejo, y la consignación de Jesús Reyna—ex secretario y gobernador interino—impulsó al gobierno a improvisar la figura de un Comisionado, adscrito a SEGOB, para intervenir el estado. Alfredo Castillo fue designado para ocupar esa posición en enero del 2014 y su mandato duró un año. La intervención federal consiguió quitar el poder institucional a los aliados del crimen organizado que habían ganado (con las siglas del PRI) las elecciones del 2011 y contener el avance de los movimientos de autodefensa que habían proliferado, ante la incapacidad del gobierno de Vallejo de imponer orden. Ahora sabemos que además de impericia, ese gobierno tenía una relación funcional con el jefe de una poderosa estructura criminal, apodado “La Tuta”. El balance de la gestión de Castillo es polémico, pero de lo que no hay duda es que el supuesto básico para que opere la coordinación (y es que haya dos partes que comparten objetivos) no se dio en Michoacán hasta su llegada.

Si las debilidades y complicidades del gobierno michoacano mostraron que la voluntad política y el ánimo cooperativo eran necesarios, pero no suficientes para enfrentar el problema sin antes romper el nexo que une la política con las estructuras criminales, la matanza de estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa demostró que el gobierno de Iguala no solamente tenía vínculos, estaba totalmente capturado por una organización criminal. La idea de certificar policías, como una garantía total para el buen funcionamiento de los cuerpos policíacos, quedaba superada por la realidad, pues buena parte de los policías que participaron

en la masacre estaban certificados. El gobierno de Guerrero, incapaz de controlar la crisis, proclamaba que había advertido en repetidas ocasiones a la PGR de esa situación. La abominable situación de esas dos entidades dejaba al descubierto una lacerante realidad. La coordinación entre niveles de gobierno no pasaba de ser un discurso político.

La inicial cortesía política con los gobernadores daba paso ahora a una creciente responsabilidad de la Presidencia, no solamente por el nombramiento de Castillo, sino porque el desplome de la autoridad en Guerrero puso a la Federación en la primera línea de fuego. A diferencia de su predecesor que buscó esa centralidad en el despliegue de la estrategia de seguridad, EPN había eludido esa función, pero con el tiempo Michoacán y Guerrero caían en la órbita presidencial provocando un desgaste político muy marcado.

La tensión entre niveles de gobierno empezaba a advertirse. En la reunión de diciembre del 2014 del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el tema central era valorar el conjunto de propuestas que el Presidente había anunciado para salir al paso de la crisis provocada en Iguala. No nos detendremos en el multicitado decálogo, pero sí en la propuesta de un convenio marco que permitiría homologar en todo el país el mando único estatal y la operatividad de un número unificado de emergencias. Los reflectores se redirigían a los gobernadores y el Presidente lo hacía notar con claridad al hablar del impacto que los hechos de Iguala habían tenido en las instituciones:

“Debe ser un espacio de reflexión propia para un servidor y para quienes son gobernadores... jefe de gobierno, para quienes tienen responsabilidad en el área de seguridad... para que asumamos nuestra corresponsabilidad. Que nadie escape, que nadie suponga... que vendrá otra instancia... las fuerzas armadas...la policía federal para relevarnos de la tarea que es propia... de los estados”<sup>13</sup>.

Un par de meses después de este señalamiento directo, el Presidente acudió a una reunión de la CONAGO y retomaba el tema aprovechando que el Gobernador Graco Ramírez, de Morelos, expusiera el posicionamiento de todos los integrantes de esa Conferencia sobre la vigencia del Estado de Derecho en Guerrero y al secundar la moción, EPN lanzaba el discurso más directo de su administración:

“Desde el Gobierno de la República hemos trabajado, precisamente, para imprimirle vigencia plena al Estado de Derecho... Aquí vale la pena decir que para cumplir con este objetivo... en todo el territorio nacional,

<sup>13</sup> Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la Sesión 37 del Consejo Nacional de Seguridad Pública. 19 de diciembre del 2014. <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-37-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica/>

es fundamental que todos los órdenes de Gobierno trabajemos de forma conjunta y que jalemos parejo. No cabe hacer excepciones, no cabe nadar de muertito, evadir la responsabilidad y dejar que sea el Gobierno de la República el único que afronte su responsabilidad. Aquí es importante que trabajemos de manera coordinada, responsable, comprometida, para que todos, al unísono y en un solo frente, hagamos valer y hacer respetar la ley.<sup>14</sup>

La debilidad de las instituciones es el problema más grave que tiene el país para preservar su SN y es por lo tanto el tema más relevante de la agenda. A pesar del cambio de enfoque, queda como tema prioritario desarrollar un Estado con brazos e instituciones eficientes, por lo menos en las áreas de aduanas, migración y policía para atender los problemas de la gente y ganar así legitimidad y confianza.

Dejemos en este punto el balance sobre la puesta en operación del MSN y abordemos el segundo elemento que es el funcionamiento de un sistema de inteligencia que permita tomar las decisiones apropiadas para conseguir los objetivos del gobierno. La inteligencia es clave para una democracia porque la seguridad nacional requiere de información procesada y oportuna para superar los obstáculos, como neutralizar actores disruptivos que puedan o quieran alterar el orden constitucional. El problema es cómo establecer límites para que los servicios de inteligencia no se conviertan en una amenaza para la sociedad abierta.

Si en el siglo pasado (incluso en la primera década del *xxi*) el foco de atención se centró en reglamentar las intervenciones telefónicas, de manera que ese tipo de espionaje estuviese bajo el control de un juez y se usara solamente cuando hubiese un temor fundado de que la SN corría peligro, con las capacidades tecnológicas que hoy ofrece la tecnología móvil y el tráfico de la información por internet, los servicios de inteligencia tienen una posibilidad ilimitada para reunir información. Nunca en la historia había sido tan fácil duplicar una tarjeta SIM o intervenir computadoras y bases de datos. La forma en que los Estados modernos (incluso democracias tan asentadas como los Estados Unidos y Reino Unido) espían masivamente a sus ciudadanos es espeluznante. Las revelaciones de Edward Snowden nos ofrecen una idea clara de las perversiones que acompañan las capacidades tecnológicas, y el escándalo GEMALTO en Reino Unido dejó al descubierto cómo una de las prioridades de los servicios es penetrar los códigos de encriptamiento de las tarjetas telefónicas, a fin de poder espiar sin límite a quien ellos decidan. Los controles judiciales parecen rebasados ya que en los hechos no se interviene físicamente una línea (como ocurría con la telefonía tradicional) sino que por inconfesables artes, el gobierno tiene un duplicado de los celulares en los que tenga interés.

<sup>14</sup> Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto ante la Conferencia Nacional de Gobernadores. 25 de febrero del 2015. <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-48-reunion-ordinaria-de-la-conferencia-nacional-de-gobernadores/>

La pregunta natural es: ¿quiénes son el objetivo de esas intervenciones? En principio se dirá que aquellos que real o potencialmente signifiquen un riesgo para la seguridad nacional, pero hoy por hoy eso es un secreto de Estado. Es seguro que tarde o temprano esa información saldrá a la luz y, en consecuencia, espero que la sensibilidad de las autoridades las lleve a establecer límites y evitar que la tentación del espionaje masivo con criterios políticos. Un escándalo en ese ámbito puede acabar por desfondar la credibilidad de esas instituciones fundamentales para la seguridad nacional. En inteligencia hay una conseja muy popular: “si no quieres que algo se sepa no lo hagas”.

Los servicios de inteligencia se mueven siempre en la frontera entre el Estado de Derecho (las leyes generales de la República) y la razón de Estado (sus fines justifican usar medios excepcionales). El dilema es permanente y con mayor frecuencia de lo deseado los servicios caminan por la playa de la excepcionalidad. Ante enemigos tan poderosos, como lo ha demostrado ser el crimen organizado y el terrorismo internacional, las sociedades comprenden y toleran esos excesos que, sin embargo, se convierten en una constante amenaza a la sociedad abierta y a la esfera privada. México no escapa a ese dilema global.

Además de este riesgo, el caso mexicano presenta particularidades que no pueden soslayarse. Hasta por lo menos 1994 los gobiernos del PRI decidieron borrar la frontera entre la razón de Estado y la razón del régimen. La SN (por esa vía impura) se convertía en una coartada para legitimar las acciones excepcionales que el régimen consideraba apropiadas para garantizar su permanencia. La perversión del concepto facultaba al gobierno para espiar opositores, activistas, periodistas e incluso miembros del propio gobierno. Ese sistema se mantuvo vigente hasta la crisis chiapaneca de 1994, cuando Carlos Salinas de Gortari declaró que no tuvo un reporte en forma sobre la existencia del EZLN. Es probable que los servicios de entonces usaran sus capacidades para espiar a Cuauhtémoc Cárdenas o a Miguel Ángel Granados Chapa y no ponderaran lo que a la postre fue el factor desestabilizador más importante para ese gobierno. Usar apropiadamente las capacidades excepcionales es la mejor forma de preservar el aparato y la credibilidad del MSN.

El retorno del tricolor abría un debate muy amplio sobre las posibilidades de que se restaurara en el país una política de régimen, es decir poner los intereses del partido gobernante en la primera prioridad más que una política de Estado en materia de seguridad nacional. Los antecedentes de politización de los servicios de inteligencia y el cálculo político como elemento central de los tomadores de decisión, han sido objeto de múltiples debates en los últimos años.

La tentación de usar políticamente la inteligencia es enorme. Se gobierna mejor con información secreta que sin ella, el riesgo es siempre perder el

foco. Todo Estado tiene capacidades limitadas para procesar información, tiene habilidades heurísticas igualmente limitadas y por ello la priorización de objetivos es crucial. Las alarmas suenan cuando el tomador de decisiones recibe del servicio de inteligencia un flujo de información (limitada por definición) de cosas que no son relevantes para la SN. Una buena pregunta que nos sirve como globo sonda es si el Presidente tenía una idea aproximada de los vínculos de las organizaciones criminales con la clase política en Michoacán y Guerrero antes de que estallaran las crisis, que han generado tanta presión a su gobierno. Algún día se sabrá.

Especulaciones y riesgos aparte, lo cierto es que el sistema de información ha sido una pieza clave para desarticular bandas criminales, uno de los capítulos en los que la administración tiene un mejor desempeño. Es de esperarse que la profesionalización y la capacitación de los miembros del servicio tengan la más elevada prioridad, si se entiende a fondo lo que está en juego.

En materia de detenciones de personajes relevantes de las estructuras criminales, el gobierno tiene un abultado expediente que esgrimir a su favor con 93 detenciones o bajas de delincuentes ligados con la jerarquía de las organizaciones<sup>15</sup>. Entre los nombres más relevantes figuran:

- En febrero del 2014 las fuerzas federales se anotaron el éxito más importante al detener al delincuente más perseguido del país: Joaquín “El Chapo” Guzmán, líder del Cártel del Pacífico. Un año después de la captura del “Chapo”, las fuerzas federales encabezadas por el nuevo comisionado de seguridad (General Gurrola) detenían en Morelia a Servando Gómez el líder de la estructura criminal que controlaba Michoacán. No se puede regatear que son dos golpes espectaculares y particularmente bien planeados, lo cual demuestra que la inteligencia policiaca (y la colaboración con los Estados Unidos) está operando bien ese plano. Además de esas sonadas detenciones hay otras que vale la pena mencionar de manera sintética.
- En Michoacán Nazario Moreno González, alias “el Chayo”, murió en un enfrentamiento con militares en Tumbiscatío en marzo del 2014. Unos meses antes (enero del 2014), fue detenido Dionisio Loya Plancarte en Morelia. En noviembre del 2013 capturaban a Ismael Zambada Imperial, alias “el Mayito Gordo”, hijo del líder del Cártel del Pacífico, Ismael “el Mayo” Zambada. Antes se había golpeado al grupo que controlaba Ciudad Juárez. Entre octubre y septiembre del 2013 caen José Fidel Núñez Meza, alias “el M12”, presunto líder del Cártel del Pacífico en Ciudad Juárez y Alberto Carrillo Fuentes, alias “Betty la fea”.

<sup>15</sup> Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Jura de Bandera de los Cadetes de 1er. Año Generación 2014-2019 de la Heroica Escuela Naval Militar. Consultado el 24 de abril del 2015: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-ceremonia-de-jura-de-bandera-de-los-cadetes-de-1er-ano-generacion-2014-2019-de-la-heroica-escuela-na/>



- En agosto del 2013 detienen a Mario Armando Ramírez Treviño, alias “el X20” o “el Pelón”, uno de los principales líderes del Cartel del Golfo y en julio de ese mismo año a Miguel Ángel Treviño Morales, alias “el Z40”, líder del cártel de “Los Zetas”.

Apesar de estos innegables éxitos, el poder de las organizaciones criminales parece reconvertirse a una velocidad vertiginosa. En algunas regiones del país las organizaciones criminales han conseguido control territorial y han expandido su renta criminal. La implantación de esas organizaciones ha ocasionado que en algunos municipios el crimen organizado infiltre el sistema político a través de financiamiento de campañas para asegurarse no sólo la protección policíaca para el desarrollo de sus actividades, sino un control político mucho más amplio. Este es un tema que potencialmente representa un gran riesgo para la gobernabilidad democrática<sup>16</sup>.

De hecho, el fenómeno criminal no sólo amenaza a las fuerzas de seguridad del Estado, tiene un impacto directo en el régimen de libertades ciudadanas en por lo menos dos ámbitos cruciales para la reproducción de un sistema democrático. El primero es la restricción a la libertad de expresión que los propios criminales provocan con sus intimidaciones y violencia en franjas importantes del territorio nacional. El segundo es la ausencia de un cabal derecho a la información, producto precisamente de la intimidación de la que es objeto la prensa. En muchas regiones del país los ciudadanos carecen de información veraz sobre lo que ocurre en sus entornos más cercanos y en muchos casos desconocen el nexo entre el mundo criminal y los gobiernos locales.

En los últimos años el fenómeno de la violencia (ligada esencialmente al narcotráfico) se ha convertido en el tema más importante de la agenda de riesgos y por lo tanto la SN se ve fundamentalmente a través de ese prisma. Por consiguiente, otros temas estratégicos han tendido a ser relegados en la tabla de prioridades nacionales, lo cual no significa que hayan sido resueltos, simplemente que el sentido de urgencia que imprime el fenómeno de la violencia y la inseguridad marca los tiempos del gobierno y las fuerzas políticas. Muchos temas se introducen a la agenda por razones coyunturales (caída de los precios del petróleo) o eventos imprevistos (como la masacre de Iguala) y naturalmente introducen una complejidad que inicialmente el gobierno no pudo haber planeado, pero claramente impactan en el balance.

En el trabajo redactado hace un par de años<sup>17</sup> advertíamos:

“El contexto nacional e internacional ha experimentado transformaciones importantes que han modificado las prioridades del país y por lo tanto

<sup>16</sup> Curzio, Leonardo: *Dangerous liaisons: organized crime and political finance in Latin America and beyond*. Estados Unidos de América. Brookings Institution. 2013. Editado por Kevin Casas-Zamora.

<sup>17</sup> Ver *infra* nota 1.

su agenda de riesgos. En los últimos años las prioridades de la agenda de paz y seguridad se ha desplazado del conflicto Este/Oeste a los temas ligados al terrorismo y el crimen organizado. En el ámbito nacional México evoluciona de un régimen político de partido hegemónico con poca interacción con el sistema internacional e incluso abierta hostilidad al escrutinio de relatores internacionales y observadores electorales a un sistema democrático con una gran apertura al trabajo de relatores internacionales y ONG con lo cual sus debilidades y vulnerabilidades son ampliamente discutidas en la esfera internacional. México es, además, miembro de la OCDE y recientemente suscribió la Alianza para el Gobierno Abierto y por tal razón el viejo recurso de ser “candil de la calle” y evitar el escrutinio externo ha pasado a mejor vida. Cualquier intento por restaurar el aislamiento y la opacidad sobre lo que ocurre en el país está condenado al pasado. La pertenencia de México a esos (y otros espacios) es un compromiso ineludible para cualquier gobierno futuro.”

En lo tocante a esta agenda del escrutinio externo, el gobierno ha tenido una actitud ambivalente. Aunque en la mayor parte de los temas el enfoque aperturista ha sido el dominante, hay capítulos que marcan la excepción. Uno de ellos es el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, Juan Méndez, presentado en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra, tras una visita a México del 21 de abril al 2 de mayo del 2014, en el que afirma que la tortura es generalizada en el país. El informe fue descalificado por el gobierno. Pese a alabar los pasos alentadores que está dando el Estado para modificar las leyes, Méndez denunció el carácter sistemático de la impunidad con que se producen estos atropellos:

“La práctica de la tortura y el maltrato, usado como castigo y como medio de investigación está generalizada. Esta práctica se produce por varios factores. En la ley por una ausencia de definición de tortura. Y en la práctica por la costumbre de detener para investigar en lugar de investigar para detener”<sup>18</sup>.

Tras la intervención del experto, el embajador de México ante el organismo, Jorge Lomónaco, negó rotundamente que la tortura fuera generalizada en el país y apuntó: “No puedo más que reiterar que no podemos compartir la observación de que la tortura es generalizada en el país, porque no corresponde con la realidad”. De paso pidió que los relatores especiales de Naciones Unidas sustenten sus informes en “la realidad objetiva, incluyendo todos los puntos de vista”<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. 29 de diciembre del 2014. Consultado el 21 de abril del 2015: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1425291.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/G1425291.pdf)

<sup>19</sup> “Tortura no es una práctica generalizada en México: SRE”. Excélsior, 9 de marzo del 2015. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://www.excelsior.com.mx/mexico/2015/03/09/1012424>.

El tema no quedó en ese nivel, lo retomó el Subsecretario Juan Manuel Gómez Robledo y el mismo Secretario de Relaciones Exteriores tuvo un debate en prensa <sup>20</sup> con el relator en el que la posición mexicana era precisa en la crítica, pero perdió credibilidad en algunos sectores.

Por otra parte, en marzo del 2015 el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos alertaba sobre la violencia y transgresión de las garantías fundamentales que ocurrían en México. En su informe al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Zeid Ra'ad Al Hussein, señaló que México "es un ejemplo de la forma en que la violencia criminal sin control puede amenazar los avances democráticos" <sup>21</sup>.

Zeid apuntó que, al igual que en Centroamérica, en México son inquietantes los vínculos entre el crimen organizado, las fuerzas de seguridad y las autoridades locales y centrales. Remataba su intervención con el caso de la Normal de Ayotzinapa:

"La desaparición de 43 estudiantes en Iguala está lejos de ser un caso aislado, pero desafía a las autoridades a tomar medidas decisivas para poner fin a la impunidad y evitar esos crímenes en el futuro" <sup>22</sup>.

El tema sigue en debate pero, en principio, México ratificó su compromiso para continuar la cooperación con el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a fin de consolidar los avances e implementar las reformas al marco jurídico que ha adoptado en esta materia en los últimos años. Informó también sobre el estado de la investigación de los hechos de Cocula y destacó la detención de 102 personas, además del inicio de las labores del Grupo de Expertos Independientes designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como resultado del acuerdo de asistencia técnica firmado entre los representantes de las víctimas, la CIDH y el Estado mexicano, a fin de fortalecer las acciones de búsqueda, investigación y atención a víctimas en torno a ese caso.

El cambio más relevante en el frente externo fue el anuncio presidencial de que México participaría en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) que auspicia Naciones Unidas. Con esta determinación, el gobierno puede reclamar que su compromiso como actor global responsable ante la comunidad internacional y de conformidad con los principios y valores de la Organización de las Naciones Unidas, no es solamente palabrería. El anuncio se hizo además con gran cautela política al señalar:

<sup>20</sup> "Confronta Meade al relator de la ONU". *El Universal*. 28 de marzo del 2015. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://www.eluniversal.com.mx/primer-a-plana/2015/impreso/cancilleria-encara-a-relator-de-la-onu-descalifica-su-trabajo-49037.html>

<sup>21</sup> ONU expresa preocupación por los derechos humanos en México y Venezuela. Consultado el 21 de abril del 2015: [http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31823#.VTfK4SF\\_Oko](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31823#.VTfK4SF_Oko)

<sup>22</sup> *Ibid.*

“La participación gradual de México en las OMP estará apegada a los principios normativos de la política exterior dispuestos en nuestra Constitución. Este tipo de misiones, aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU contribuyen al objetivo de colaborar a favor del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales con el apoyo y la participación conjunta de diversos países”<sup>23</sup>.

Algunos meses después de la oficialización se informaba que cuatro oficiales militares mexicanos (dos designados por la Secretaría de Defensa Nacional, y dos por la Secretaría de Marina) se incorporarían en sendas operaciones de la Organización de las Naciones Unidas. Los militares se desplegarán como Oficiales de Estado Mayor en la Misión de la ONU para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) y como observadores en la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO).

En el caso de la MINUSTAH, un Capitán de Corbeta especialista en comunicaciones y un Mayor de Infantería Diplomado de Estado Mayor se incorporarán en funciones de asesoría y planeamiento de operaciones en el cuartel general de la Misión. En cuanto a la MINURSO, se integrarán un Capitán de Corbeta y un Capitán Primero de Infantería DEM.

La decisión de participar en Haití es tardía pero correcta. México no puede seguir observando a la distancia lo que ocurre en el Caribe y menos ahora que los Estados Unidos tienden a normalizar su relación con Cuba. Para México el Caribe y la región central de América son prioritarias por razones evidentes: están en nuestra zona de responsabilidad, son países de nuestra estirpe y además está en nuestro interés evitar su colapso. En décadas precedentes, México participó de manera activa (y por momentos brillantes) en coadyuvar con la estabilización de la región. Después de años de gobiernos democráticos y reformas constitucionales y económicas de gran calado, los países de Centro América (Guatemala y Honduras especialmente) se ven muy disminuidos en sus capacidades para contener el crimen organizado. La debilidad estructural de los gobiernos de Centro América plantea un doble desafío para México.

- 1) La crisis de gobernabilidad puede llevar a que alguno de ellos llegue a ser un narco Estado, y
- 2) Ser un santuario para las organizaciones criminales para abastecerse de armas, protegerse, y tener intercambios y contactos con otras organizaciones criminales o también con terroristas.

Respecto al caso cubano, si bien México ha tenido un papel poco relevante en el proceso de acercamiento que se cristalizó en la Cumbre

<sup>23</sup> México anuncia su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. 24 de septiembre del 2014. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/4920-417>

de las Américas de Panamá, es evidente que para el gobierno de EPN es fundamental acompañar el proceso político y económico de Cuba.

En el plano global no parece haber demasiadas dudas entre los especialistas y las agencias internacionales sobre la permanencia de lo que ha dado en llamarse la agenda de riesgos globales que básicamente son dos: la estabilidad financiera y el cambio climático. Cada uno de ellos puede descomponerse en un amplio abanico de problemáticas particulares, pero ambos seguirán siendo fuente de inquietud y zozobra en los años por venir. En ambas arenas México tiene un papel importante que seguir cumpliendo.

Otro riesgo que convivirá con nosotros en los próximos años será el terrorismo. La muerte de Osama Bin Laden (mayo del 2011) consiguió reducir la tensión que Al Qaeda provocaba en la agenda de seguridad, pero no por ello se puede decir que el entorno que provocaba la violencia terrorista ha desaparecido. Por el contrario, nuevas organizaciones más radicalizadas y violentas (BOKO HARAM e ISIS) irrumpen con mayor fuerza. Cierto es que no tienen operatividad para amenazar la región de manera directa, pero eso no reduce la alerta terrorista. En consecuencia, no es descabellado suponer que los actores disruptivos no estatales que operan bajo la faceta del terrorismo o del crimen organizado, o un vínculo entre ambos, seguirán presionando la estabilidad de algunos países y en la región de América del Norte tendremos por muchos años todavía la influencia de los dos.

Como vecino de los Estados Unidos, México no puede eludir un compromiso indeclinable con la lucha antiterrorista, pero menos puede desentenderse de la visión norteamericana de combate a las organizaciones criminales.

El aspecto más relevante de nuestra política exterior y de seguridad es la evolución de nuestra relación con la potencia hegemónica con la que compartimos no solamente una descomunal frontera terrestre, (de la cual, por cierto, se deriva una agenda específica que va desde la seguridad a la sustentabilidad) sino el perímetro de seguridad de América del Norte, que incluye además de las amenazas externas (cada vez menos probables) por lo menos, la seguridad en las aduanas comunes, la seguridad aeronáutica, la piratería y la propiedad intelectual y la bioseguridad.

No existe ningún diseño realista que pueda considerar que en la ecuación de seguridad en América del Norte, México y los Estados Unidos dejarán de ser aliados estratégicos y compartir una intensa cooperación bilateral. Pueden darse cambios de gobierno en los dos países, como un regreso de la derecha republicana que despliegue una agenda nativista agresiva en contra de los migrantes o el ascenso de la izquierda nacionalista en México, que utilice el antinorteamericanismo como arma política, pero

es altamente improbable que el círculo vital de intereses compartidos se fracture. Razones de tipo económico, político-militares y especialmente demográficas (son varios millones los ciudadanos que tienen la doble nacionalidad) permiten constatar que México y los Estados Unidos tienen un nivel de integración muy elevado, del que resulta complicado dar marcha atrás, por tormentosa que pueda ser la relación en un momento determinado.

Es fundamental para la estabilidad de la zona fronteriza que encontremos un modelo de entendimiento diferente con los Estados Unidos, que nos asegure una frontera en la que las agendas de prosperidad, sustentabilidad y seguridad sean compatibles y generen oportunidades en vez de conflictos.

Ha resultado muy interesante ver el proceso de adaptación del nuevo gobierno mexicano a la rutina establecida por la administración anterior con el gobierno de Obama. La dispersión de contactos entre agencias y dependencias mexicanas y americanas se convirtió en un espacio fértil para desarrollar redes informales entre funcionarios de los dos países. Como es sabido, un gobierno nunca es un actor unificado que concentre una racionalidad única y centralizadora y que ésta sea compartida por todos sus órganos, agencias y secretarías. En realidad todo gobierno está sujeto a dos grandes lógicas. La primera es la competencia (y a veces franca rivalidad) entre las agencias (en especial las de seguridad) y la segunda las prioridades políticas y personales de los titulares de cada una de las dependencias.

En el plano bilateral puede ocurrir que las relaciones personales entre los funcionarios desarrollen vínculos de confianza con personajes concretos, con los que se ha trabajado a lo largo de los años y en consecuencia se han desarrollado los nexos apropiados para que el sistema funcione. Suelen ser redes precarias y discrecionales pero funcionales en coyunturas concretas. Es claro que en las comunidades de inteligencia las relaciones entre los servicios de distintos países se vinculan a lo largo de los años con independencia de los relevos a los que proceda cada administración. No siempre ocurre que todos los funcionarios se supediten del todo a la lógica política de gobierno en turno y que ellos tengan su propia dinámica, algo así como: “entre colegas nos entendemos”.

La asimetría entre México y Estados Unidos, en lo tocante al desarrollo institucional del aparato de seguridad, favorece que haya cierto patronazgo de las instituciones norteamericanas sobre sus contrapartes mexicanas. Esto puede resultar muy práctico para la CIA, el FBI o la DEA, pero no ha sido necesariamente lo más conveniente para México, pues puede diluirse la línea de mando y las lealtades de los operadores. Ese es el fundamento para instituir la ventanilla única. El que esto ocurra tiene

lógica política evidente, pero no significa que automáticamente funcione por tres razones que apunto de manera resumida. La primera es que la ventanilla receptora sea creíble y confiable para sus contrapartes (cosa que suponemos), pero al mismo tiempo debe ser funcional para distribuir internamente el juego a los distintos integrantes del aparato de seguridad (recordemos el fallido intento centralizador de Adolfo Aguilar en 2001). La información de inteligencia suele ser crítica y en consecuencia debe llegar en tiempo y forma al destinatario (o usuario) de forma que pueda utilizarla oportunamente. De hecho, si la información llega tardíamente deja de ser inteligencia y puede ser periodismo o historia, en la medida en que ayuda a saber, pero no permite al gobierno anticipar su actuación y conjurar así la amenaza o el riesgo de que se trate. La segunda es que el intercambio de información entre agencias se pueda dificultar por el relevo de cuadros que ocupen las oficinas de enlace más importantes. Si los ocupantes de esos despachos no son identificados como “miembros de la comunidad”, sino como políticos que persiguen agendas diferentes, es muy probable que el flujo de información tienda a ralentizarse. La tercera es que el aparato de seguridad mexicano compita, como lo ha hecho visiblemente en los últimos años, por obtener un reconocimiento público por su habilidad para relacionarse con los vecinos.

El Secretario de Gobernación puede efectivamente ser la cabeza del gabinete de seguridad, pero puede ocurrir que un subordinado suyo adquiera una relación privilegiada en Washington y esto detone la rivalidad con las fuerzas armadas y se convierta en un problema gerencial y político para el propio Secretario de Gobernación y en última instancia para el Presidente. Hasta ahora las cosas parecen estar bajo control. El Director del CISEN, encabeza el grupo de alto nivel que atiende esa agenda.

En resumen, me parece que la lógica de la ventanilla única tuvo sentido desde el punto de vista político, pero podría complicarse si no se modifica el sistema en su conjunto de tal manera que la información fluya y se garantice la convivencia armónica entre todos los participantes. Pero más importante aún es que esa ventanilla gane credibilidad y respetabilidad en el gabinete de seguridad mexicano, acreditando día a día que todo lo que hace lo hace por el bien del país y no para perseguir otros propósitos y es que consiga tener la autoridad moral con los vecinos de que todo lo que se tramite en esa oficina llegue a tiempo a quienes tiene que llegar.

Es interés de México que la agenda de seguridad común se sitúe fuera del sensacionalismo periodístico y el oportunismo político. Por su relevancia y complejidad debe situarse en una dimensión que abra las puertas a una corresponsabilidad efectiva de fondo, que pondere el grado de integración que ya existe entre los dos países y la relevancia de ambos en la ecuación de seguridad regional.

## Bibliografía

- Asociación Alto al Secuestro. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://www.altoalsecuestro.com.mx/>
- Bonner, Robert, The Cartel Crackdown. Foreign Affairs. May-June 2010.
- Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Consultado el 24 de abril del 2015: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV.pdf>
- Confronta Meade al relator de la ONU. *El Universal*. 28 de marzo del 2015. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://www.eluniversal.com.mx/primer-plana/2015/impreso/cancilleria-encara-a-relator-de-la-onu-descalifica-su-trabajo-49037.html>
- Curzio, Leonardo, “La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos” en OROPEZA, Arturo (coord.): México, 2102. La responsabilidad del porvenir. UNAM-IIJ. 2012, México.
- , *Dangerous liaisons: organized crime and political finance in Latin America and beyond*. Estados Unidos de América. Brookings Institution. 2013. Editado por Kevin Casas-Zamora.
- Discurso del Presidente Enrique Peña Nieto ante la Conferencia Nacional de Gobernadores. 25 de febrero del 2015. <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-48-reunion-ordinaria-de-la-conferencia-nacional-de-gobernadores/>
- Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). INEGI. 7 de abril del 2015. Consultado el 21 de abril del 2015: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/ensu/ensu2015\\_04.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/ensu/ensu2015_04.pdf)
- Ferri, Pablo, Exclusiva: Testigo revela ejecuciones en el Estado de México. *Revista Esquire*. 19 de mayo del 2014. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://www.esquirelat.com/reportajes/14/09/17/esclusiva-esquire-Testigo-revela-ejecuciones-ejercito/>
- Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. 29 de diciembre del 2014. Consultado el 21 de abril del 2015: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1425291.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/G1425291.pdf)
- México anuncia su participación en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. 24 de septiembre del 2014. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/comunicados/4920-417>
- ONU expresa preocupación por los derechos humanos en México y Venezuela. Consultado el 21 de abril del 2015: [http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31823#.VTfK4SF\\_Oko](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31823#.VTfK4SF_Oko)
- Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto durante la Sesión 37 del Consejo Nacional de Seguridad Pública. 19 de diciembre del 2014. <http://www.gob.mx/presidencia/prensa/palabras-del-presidente->



de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-37-sesion-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica/  
Palabras del Presidente Enrique Peña Nieto, durante la Ceremonia de Jura de Bandera de los Cadetes de 1er. año Generación 2014-2019 de la Heroica Escuela Naval Militar. Consultado el 24 de abril del 2015: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/palabras-del-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-licenciado-enrique-pena-nieto-durante-la-ceremonia-de-jura-de-bandera-de-los-cadetes-de-1er-ano-generacion-2014-2019-de-la-heroica-escuela-na/>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Gobierno de la República. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://pnd.gob.mx/>

Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Consultado el 21 de abril del 2015: <http://cdn.presidencia.gob.mx/resumen-ejecutivo.pdf>

Sueldos de policías estatales y municipales. Consultado el 21 de abril del 2015: [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios\\_de\\_Policias\\_2010\\_y\\_2011\\_210911.pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/347/1/images/Salarios_de_Policias_2010_y_2011_210911.pdf)



# Revista de Administración Pública

# INAP

Una perspectiva global para la Seguridad Nacional de México

Guadalupe González Chávez\*

## Introducción

En la búsqueda y comprensión del entorno que rodea la seguridad de las naciones, han evolucionado los enfoques y las percepciones, se han desarrollado nuevos conceptos, criterios de análisis y diseños estratégicos que tienen el objetivo de su preservación y fortalecimiento.

La globalidad a la que está sujeto México como país ha llevado a que el discurso nacional incorpore la relación con el entorno como un factor necesario para el desarrollo nacional. Construido desde los pensadores, los administradores públicos, las organizaciones de la sociedad preocupadas por la preservación y desarrollo de la nueva nación se ha ido transformando este discurso, en la búsqueda de ese acomodo y el lugar que México debe ocupar en su región y en el mundo.

En este artículo se hace referencia al contexto de la globalidad como un factor que incide en la seguridad nacional de México, a quienes lo estudian, y se identifican factores que sugieren que en nuestro país se puede incorporar también esta perspectiva para el análisis y fortalecimiento de la seguridad nacional.

Por ello, en este artículo se propone que se responda a la necesidad de que México ubique su seguridad nacional en la agenda global de seguridad, como una categoría a integrar en su estudio y para la construcción de los enfoques y del accionar de los entes públicos en esta materia. En particular, de los objetivos y procesos de ejecución de las políticas públicas, administración de los bienes nacionales, de los pobladores, del territorio

\* Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestra en Comunicación por la Universidad Iberoamericana; Candidata a Doctora por la Universidad Anáhuac. Experiencia como docente en el INAP, Universidad Iberoamericana y Universidad Anáhuac, y como columnista de la Sección Global de *Excélsior*. Actualmente es Directora Académica de la *UDLAP Jenkins Graduate School*, Ciudad de México, y comentarista de *Radio Educación*.

y de las instituciones de gobierno en el país. Al mismo tiempo, para que desde la reflexión mexicana se contribuya a la construcción global de las visiones mundiales de la seguridad.

### **La seguridad global, el concepto**

La propuesta de la seguridad global como concepto se ha expresado tanto en el pensamiento teórico como en el práctico desde diferentes disciplinas. En la actualidad, se incorpora la idea de la construcción de una agenda global en los enfoques de estudio de la seguridad<sup>1</sup>, y en la agenda de muchos países, cuando se abordan las cuestiones fundamentales de la sobrevivencia humana, la naturaleza, el entorno, la seguridad humana<sup>2</sup> y las actividades vitales de las diferentes sociedades que habitan el planeta Tierra.

En el campo de la administración y la gestión pública ha sido incorporado en el discurso gubernamental como en el de los organismos internacionales, y es incorporado ya en los planes gubernamentales y político-administrativos de muchos países. Un ejemplo de ellos es el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de México, en el que se establece, como una de las cinco metas nacionales, la de un México con Responsabilidad Global.<sup>3</sup>

Se puede afirmar que esta evolución tiene su correspondiente jurídico en el surgimiento del derecho global y el neoconstitucionalismo<sup>4</sup> que analizan los efectos de la incorporación de conceptos relacionados con la dimensión global, incluyendo los derechos de las personas y su relación con el entorno, incluida la naturaleza.

Es de destacar que no es posible equiparar el concepto de seguridad global con el de seguridad internacional, ni mucho menos colocar como opción el tener que escoger una u otra categoría para el análisis de una situación relacionada con el campo de la seguridad, o más específicamente, con la seguridad nacional.

<sup>1</sup> *Understanding Global Security*. (Hough, *Understanding Global Security*).

<sup>2</sup> "Visiones alternativas sobre seguridad en América Latina: hacia una contribución global en seguridad humana". (Gómez Salgado).

<sup>3</sup> Quinta meta del Plan Nacional de Desarrollo. México con Responsabilidad Global. "La quinta meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 comprende las políticas del Gobierno de la República encaminadas a defender y promover el interés nacional en el exterior, y a contribuir al cumplimiento de los objetivos de desarrollo de México, a través de relaciones cercanas, mutuamente benéficas y productivas con otros países, sustentadas en una política exterior vigorosa, sustantiva y activa. Un México con Responsabilidad Global buscará ampliar y fortalecer la presencia del país en el mundo; reafirmar el compromiso de México con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; promover el valor de la nación en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural, y velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero." (México. Gobierno de la República.)

<sup>4</sup> "Necesidad del Derecho Global", en *Domingo, Necesidad del Derecho Global* (2009).

El concepto de seguridad global se comprende mejor si se toma como una categoría cuyo origen es geoterritorial, como lo pueden ser también los conceptos de regionalidad o localidad, que se han ampliado para incluir al hombre y su entorno. En tanto, el concepto internacional surge como uno que da respuesta a la necesidad de nombrar e identificar la relación entre naciones, concepto que tiene un origen antropológico y cultural que evoluciona desde la perspectiva político-militar a partir del análisis de la influencia de la relación con el otro país o entre países.

Los conceptos de paz y seguridad internacionales se refieren a un concepto plural ante cuestiones de la relación entre países, enmarcado en la interpretación común de que se trata de problemas entre países<sup>5</sup>, como ha quedado plasmado en el primer propósito de la organización de Naciones Unidas: "1. Mantener la paz y la seguridad internacionales".<sup>6</sup>

La novedad teórica, académica, jurídico-administrativa, política y social, se encuentra en este intento de incorporar una visión holística del entorno y colocar aquellos elementos de la seguridad que no era posible o era difícil medir e identificar desde la perspectiva internacional. En ocasiones eran asuntos catalogados como "los otros asuntos", "temas relacionados" y eventualmente como "temas globales".

Esto se expresa de una manera particularmente clara, cuando se estudia la seguridad nacional, en referencia a la relación de la persona, las instituciones y el entorno, sea internacional o global.

Hoy, a la posición de los países miembros de las Naciones Unidas se incorpora el concepto de seguridad global en el discurso de los altos representantes gubernamentales, de los observadores internacionales y de las redes y organizaciones de la sociedad civil, en el entendido de que se trata de la nueva agenda de la paz y la seguridad internacionales.

La otra novedad es aquella que se refiere a una idea de que la seguridad de las personas, sus actividades, su entorno, su nación, ocurre en el

<sup>5</sup> *Votos y Vetos en las Naciones Unidas.* (Marin Bosch)

<sup>6</sup> "Los Propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; 2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; 3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y 4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes." *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de La Corte Internacional de Justicia.* (Naciones Unidas)

mismo momento que la del planeta como algo alcanzable. Que observa los fenómenos que ocurren ahí, de una manera inseparable respecto a sus habitantes, que forman parte del conjunto global como objeto de la seguridad.

Problemas como los de la paz y la guerra entre las naciones en las que las decisiones dependen de personas, organizaciones o gobiernos, cuentan con un tejido de análisis y estudios que han nutrido los estudios tradicionales de las relaciones internacionales y del Derecho Internacional Público, que hoy se complementan con perspectivas globales.

Actualmente el estudio de los enfoques globales tiene también expresión teórica en las escuelas de ciencia política, de relaciones internacionales, y de seguridad. Ejemplo de ello es la descripción de Peter Hough de los estudios sobre conceptos de seguridad y el análisis que presenta de la diferencia entre la seguridad tradicional respecto a las nuevas visiones amplias de la seguridad.<sup>7</sup>

Asuntos de interés global generados de forma independiente de fronteras, en los que intervienen la naturaleza o factores que tienen que ver con la globalidad del planeta, dan pie en el siglo XXI al estudio específico de la seguridad global y su influencia en distintos ámbitos de la seguridad, transformando los resultados del análisis de los problemas que han sido estudiados antes con el enfoque nacional o el internacional, como los discursos de las políticas exteriores, o los problemas y conflictos regionales.

No se puede separar la interdependencia que existe entre los dos ámbitos y las consecuencias prácticas de esta relación, en tanto en algunos casos, por influencia o por impacto de la relación entre las naciones, se puede actuar en beneficio o en contra de la seguridad global.

Por eso, independientemente de que si para algunos la seguridad global es parte de lo que debe ser incorporado en el concepto de seguridad y derecho internacional, es importante que la materia se estudie en lo específico. Puede ser más sencillo incorporar, para su análisis, la seguridad internacional como parte de la seguridad global.

### **La seguridad global, el enfoque**

El enfoque global es una perspectiva que permite contar con un marco que define como límite el entono más amplio, y no sólo la perspectiva

<sup>7</sup> Para Hough, el Estudio de la Seguridad en el contexto global es una subdisciplina de la ciencia política a la que comúnmente se refiere como *relaciones internacionales*, cuyos principales paradigmas ofrecen "alternativas conceptuales útiles en la comprensión de una complejidad" en el estudio de las "interacciones entre actores en el sistema global contemporáneo". Interpretación propia. (Hough, Defining security)

internacional de las escuelas de la política comparada, y de algunos de los enfoques del estudio de las políticas internacionales de los países o de la política internacional en general.

Implica la integración de la información general y el estudio de fenómenos de orden natural, humano y mixto. Facilita la recopilación e interpretación de información y de datos en circunstancias complejas; facilita el análisis multidimensional de los factores que inciden en el entorno público y la identificación de áreas necesarias para la prospectiva de la gestión pública; o se aplica en el campo administrativo como en el modelo propuesto por Mario Santos Caamal para la administración estratégica de la seguridad nacional.<sup>8</sup>

Permite la integración multidisciplinar, transdisciplinar e interdisciplinar para la construcción de una visión amplia, plural e incluyente al estudiar los intereses, las necesidades, problemas, riesgos y amenazas a considerar en las estrategias para fortalecer y desarrollar la seguridad de las naciones.

El estudio de la seguridad global no implica la sustitución del estudio de la seguridad internacional como enfoque, mucho menos del estudio de las políticas exteriores de los países en cualquiera de sus ámbitos, bilateral o multilateral. Ahora es, incluso, común encontrar estudios sobre las políticas globales de los países no sólo como instrumentos de políticas exteriores conducidas por las áreas político administrativas responsables de las vinculaciones interestatales.

Pero sí es un enfoque de estudio que permite integrar los estudios de la seguridad nacional con los de la paz y seguridad internacionales, siendo más indicado asociar a este concepto aquellos que tienen que ver con los ámbitos regionales y locales, multirregionales o interregionales, y subregionales.

Supone el surgimiento de una nueva articulación global que presenta la configuración de un sistema en el que actores públicos y privados, individuales y colectivos, interactúen en diferentes planos con múltiples posibilidades de incidencia en el sistema de seguridad nacional y global.

### **Aplicaciones posibles**

La profundización de los estudios en el campo de la seguridad nacional y su entorno confirman la plena correlación entre los factores nacionales que producen seguridad y los factores del entorno. La vulnerabilidad de las comunidades aumenta en la medida en que no logra establecer un balance adecuado entre las políticas a su interior que la fortalecen y la acción de actores y/o fenómenos que ocurren al ser parte de una comunidad y un entorno más amplios.

<sup>8</sup> *El Modelo General de Administración Estratégica de la Seguridad Nacional Multidimensional.* (Santos Caamal. Almirante C.G. DEM; (Ret.)).

Requiere de la incorporación de los temas relativos a las seguridades necesarias para un país o comunidad, región o comunidad de naciones en los esquemas y mecanismos sobre los que se construye la gobernanza. Y también de la articulación del accionar exterior con el interior, pero no sólo esto. También supone el reconocimiento de que lo interno de un país es parte del entorno global y que lo que ocurre a nivel local tiene consecuencias globales. O, como lo señala Mario Santos Caamal, cuando el Estado está "... entre la globalización y la localización"<sup>9</sup>.

La incorporación de los temas globales en el diálogo político y en el diálogo político-social, y gubernamental-no gubernamental, en la reflexión académica es necesaria para la construcción de una nueva gobernanza con consensos básicos. Se trata de una acción teórica y doctrinal, pero también práctica. Permite identificar en la prospectiva mejores escenarios posibles y visibilizar opciones óptimas de la seguridad. Una mirada desde este ángulo permitiría dimensionar fenómenos globales e identificar los vacíos del sistema internacional.

Como se ha demostrado reiteradamente, cuando se estudian riesgos en la seguridad nacional y en el entorno global, no es suficiente el cumplimiento de compromisos en el campo internacional para resolver el dilema desarrollo sostenible-desarme y solución de conflictos y problemas estratégicos, por ejemplo. No basta con que un país cumpla con las metas de no agredir a otro e incluso con los compromisos de control de armamentos, si otros factores afectan la seguridad global y la seguridad internacional.

Los beneficios de los enfoques globales los han encontrado los actores privados, las organizaciones no gubernamentales, las agencias internacionales y las comunidades del conocimiento que se dedican a problemas desatendidos por las políticas públicas tradicionales.

Casos prácticos se observan con la creación de los organismos de control de armamentos y no proliferación, en los que la cooperación amplia permite que se obtengan beneficios mediante la inversión de recursos públicos y privados en esfuerzos como los sistemas de verificación y el desarrollo de tecnologías necesarias para los fines de la paz y la seguridad internacionales, que tienen su mejor aplicación en el campo pacífico, llámese químico, biológico o nuclear.<sup>10</sup>

Otro caso puede encontrarse en el régimen de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), o en el sistema de vigilancia internacional en el campo de los ensayos nucleares, cuya estructura de implementación se ha logrado gracias a la cooperación voluntaria de

<sup>9</sup> "El Estado entre la Globalización y la Localización". (Santos Caamal. C.G. DEM (Ret.))

<sup>10</sup> *The Chemistry of Regimen Formation*. (Bernauer).



países, lo que permite medir, con alta exactitud, cuestiones sismológicas y de contaminación radiológica.<sup>11</sup>

O bien, en la cooperación meteorológica y espacial, en torno a la sociedad de la información y del conocimiento para la paz y el desarrollo sostenible<sup>12</sup>; en asuntos relacionados con temas agrícolas, de salud y otras áreas estratégicas para la población, como lo son la seguridad alimentaria y de la movilidad; la prevención y apoyo en situaciones de desplazamiento no voluntario por razones naturales o de conflictos, y la solución ante problemas financieros globales.

En el plano ambiental los ejemplos todavía son más claros. La contaminación de las capas del ozono, la desertificación y falta de agua acompañado del agotamiento de los recursos acuíferos, la urbanización en zonas de riesgo ambiental, y la falta de inversión de las comunidades del conocimiento en problemas globales, ha facilitado los terribles efectos de los desastres de origen natural o combinados con la acción humana.

Dos casos claros, pero no únicos, son los de la seguridad climática y energética<sup>13</sup>. Otro, el de los litigios y problemas relacionados con la seguridad nacional, para los que no hay un interlocutor claro en el sistema global. Por ejemplo, la piratería en alta mar, el deterioro de la calidad del agua marina, la contaminación espacial, la basura sin dueño que circula en el planeta.

De igual manera, los otros grandes riesgos como el incremento y resurgimiento de conflictos, la negación a la incorporación de la pertenencia a nuevas regiones y las necesidades que producen las políticas, la movilidad humana y las estrategias de desarrollo.

Ejemplos contemporáneos podrían ser los relativos a problemáticas como la caza ilegal de animales, el secuestro y desaparición de niños menores no acompañados en los procesos de migración, la cooperación ante situaciones específicas relacionadas con desastres naturales, o la desaparición de aviones y presencia de la piratería en aguas internacionales. Lo mismo, en lo relativo a los asuntos espaciales, los relacionados con nuevas regionalidades en las que intervienen muchas dimensiones de las seguridades que se quieren alcanzar o proteger.

Un caso recientemente focalizado a partir de la caza ilícita y destrucción de los instrumentos de contención para la protección de la fauna en Zimbabue,

<sup>11</sup> "Relación con el CTBTO". (Sistema Sismológico Nacional. México).

<sup>12</sup> "Towards Knowledge Societies, for peace and sustainable development". (UNESCO, UIT, PNUD, UNCTAD).

<sup>13</sup> "Seguridad energética y seguridad climática: desafíos para la Unión Europea en el siglo XXI". (Chanona, Seguridad energética y seguridad climática: desafíos para la Unión Europea en el Siglo XXI).

que se reconoce como simbólico de las nuevas culturas enfrentadas, y las problemáticas de sobrevivencia del planeta del animalicidio, ejemplificados en la muerte del león “Cecile” fuera de una reserva de protección animal, que provocó la adopción de una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas llamando a los países a actuar frente a quienes practican la caza y tráfico ilícito de animales silvestres (30 de julio del 2015).<sup>14</sup>

Otro caso es el del nuevo tejido de negociaciones comerciales que surgirán a partir del Acuerdo Transpacífico y el Acuerdo Global México-Unión Europea, la creación de bancos, las negociaciones financieras para el caso griego o las negociaciones en el campo del cambio climático, aeronáutica y el mercado mundial de alimentos.

O las ventajas y problemas en las negociaciones y sistemas de control, verificación y vigilancia de los procesos de control y no proliferación de armas, y desarme, que todavía no resuelven los problemas relativos a la circulación de armas entre civiles (legal o ilegal), o el adecuado balance entre los aspectos e impactos públicos de la producción, diseño, distribución y venta de armamentos.

Al revisar el tipo de estudios, Pope G. Atkins<sup>15</sup> indica que estos podrían realizarse desde el ámbito académico y desde el práctico, y que ambos se apoyaban mutuamente, y que en un sinnúmero de casos, son los mismos prácticos quienes teorizan y los teóricos quienes practican en el ámbito del gobierno y de las políticas públicas.

Los estudios globales pueden realizarse con similares criterios, independientemente de si son descriptivos, explicativos, predictivos, se concentran en el debate normativo o en la prospectiva<sup>16</sup>. Esta última permite la contextualización más amplia y objetiva del accionar de la administración pública y la gobernanza del futuro.

### **El método de análisis para la Nueva Administración Pública**

La idea de la globalidad en la gestión pública contemporánea es congruente con las ideas de gobierno abierto y gobernanza, que coinciden con el concepto de la administración pública global.

No es entendible que se logre la gobernanza sin la participación consciente y decidida de los actores más allá de las fronteras. La falta de procesos coherentes con la gobernanza en cualquier región del mundo afecta al resto de países y naciones en sus procesos internos.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> U.N. tackles illicit wildlife poaching amid Cecil the lion uproar. (Nichols).

<sup>15</sup> “Marco de Referencia para el Análisis”. (P. G. Atkins).

<sup>16</sup> “Explicaciones y Prescripciones”. (G. Atkins).

<sup>17</sup> “Regional security governance in the Americas: the Organization of American States”. (Chanona, Regionl security governance in the Americas: the Organization of American States).

Un ejemplo claro de esto es la existencia de grandes esfuerzos de las diferentes administraciones públicas de países de diversas regiones en esquemas de respuesta, en cooperación ante fenómenos humanos, como las masivas migraciones que se viven en períodos estrechos de tiempo, sin precedente en diversas regiones del planeta.

Lo mismo ocurre en la innovación, en las respuestas y esquemas institucionales ante los fenómenos de desastres, prevención de riesgos, solidaridad, cooperación y sustentabilidad<sup>18</sup> y más recientemente, en la cooperación entre países a través de organismos internacionales respecto a temas como la impunidad o las crisis humanitarias.

En las grandes migraciones, la falta de gobernabilidad y gobernanza trasciende fronteras; en la movilización global de recursos ante los desastres naturales, la comunidad internacional dirige de forma concentrada recursos a fin de paliar problemas. La interconectividad entre los fenómenos es clara en ambos casos.

Utilizando el conjunto de cinco enfoques de análisis que propone Pope G. Atkins<sup>19</sup>, cuando se observan elementos con características globales en el estudio y la práctica de asuntos de seguridad, se identifican elementos que reflejan la formación de un nuevo paradigma que influye en el pensamiento administrativo nacional y de la ciencia política, respecto a su entorno.

*Descripción.* Ocurre un fenómeno de cambio de paradigma en el discurso y tipo de estudios en los que se sustentan las estrategias de la seguridad nacional. Se pasa de una visión de conflicto entre países, a la incorporación de elementos de seguridad interna y del entorno global.

*Explicación.* Se incrementan los estudios que intentan dar respuestas globales o explicaciones globales a situaciones locales.

*Debate normativo.* El enfoque jurídico habla del surgimiento del derecho global. Este derecho estaría ligado al neoconstitucionalismo que enfoca a la persona con su entorno.<sup>20</sup>

*Predicciones.* Se menciona que se va hacia la gobernanza global, en los diagnósticos de riesgo se incorporan elementos que no son de carácter internacional, sino global.

<sup>18</sup> "Towards a new narrative of sustainability", *Development Dialogue, No future without justice. Report of the Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives.* (Chanona, Towards a new narrative of sustainability.).

<sup>19</sup> "La empresa teórica", (P. Atkins).

<sup>20</sup> *El Derecho Global.* (Domingo, Cap. V: El Derecho Global, un reto de nuestros días).

*Prescripciones.* Se comenta sobre el surgimiento de la dimensión global de la administración pública<sup>21</sup> o de la necesidad de disminuir la brecha entre teoría y práctica en el contexto global.<sup>22</sup>

## La seguridad global en los discursos de la seguridad

El discurso en la administración pública ha ido evolucionando al concepto de administración pública global y no sólo administración pública nacional o internacional. Se escribe sobre las responsabilidades globales en el discurso internacional.

En los organismos internacionales, asuntos humanitarios, de desarme y seguridad internacional, análisis de conflictos y problemas de la paz, se analizan desde el punto de vista de sus repercusiones globales, desde enfoques multidimensionales. A nivel países, se encuentra en el discurso de la política pública, en particular la política exterior. En muchos casos, es objeto de la política de seguridad nacional.

La idea de la seguridad global está localizada de una forma acentuada en lo que avanza el tiempo, en los organismos y mecanismos internacionales, en los discursos país, el debate en los órganos de los organismos y en los programas para la administración de los mandatos que llevan a cargo las áreas responsables de la operación de las decisiones tomadas por los países en los órganos deliberativos.

Tal es el caso de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, que a través de la deliberación y el acuerdo adecúan permanentemente su marco de acción apoyados en mandatos reconocidos por el derecho internacional.

La evolución de las concepciones de seguridad a la par del incremento del discurso global está presente también en organismos, mecanismos y acuerdos internacionales de mandato regional limitado, como los de la Asociación de Países del Sureste Asiático, ASEAN, en la que se debate en el contexto de su relación con Europa sobre el concepto de “comunidad global” en 2003<sup>23</sup>, por ejemplo. Recientemente, en 2013, los Jefes de Estado de los países miembros emitieron en Japón un pronunciamiento sobre los retos regionales y globales que enfrenta la región en la celebración de los 40 años de creación de la organización.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> *Global Dimensions of Public Administration and Governance: A Comparative Voyage.* (Raadschelders y Vigoda-Gado).

<sup>22</sup> *Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations.* (Welch y Wong).

<sup>23</sup> “The Imperative of Global Community”. (Reyes. Sec. of the Interior and Local Government).

<sup>24</sup> “Hand in hand, facing regional and global challenges”. (ASEAN).

En el plano hemisférico el concepto de seguridad global está incluido en el lenguaje de diversas áreas de la actividad de los países miembros y del aparato burocrático de la Organización de Estados miembros. Lo que está reflejado en la adopción de nuevos significados a los conceptos de seguridad en la última década, se ha incorporado el concepto amplio de “seguridad multidimensional” en la Conferencia Especial sobre Seguridad de la que resultó la Declaración sobre Seguridad en las Américas que tuvo lugar en México en 2003<sup>25</sup>, a partir de las decisiones de la Cumbre de las Américas en Chile en 1998, y en la Provincia de Quebec, Canadá, en 2001 para el estímulo del diálogo sobre los nuevos factores que intervienen en la seguridad regional y hemisférica.<sup>26</sup>

Lo mismo ocurre en los avances de los acuerdos en el marco de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad para América del Norte (ASPAN), establecida en Cancún, México en 2006<sup>27</sup>. O en los retos, como se plantea en la publicación coordinada por Abelardo Rodríguez Sumano, en la que se señala que los tres países miembros de la alianza deberían realizar esfuerzos “...más amplios e integrales en el desarrollo de una seguridad regional del siglo XXI, ligada al hemisferio y a la globalización.”, y “Por su parte, México tiene por delante el reto ineludible de redoblar sus esfuerzos en el plano nacional para construir un mejor andamiaje de sus relaciones consigo mismo y con el exterior”.<sup>28</sup>

La necesidad de insertar la discusión regional en un marco más amplio se encuentra también en la deliberación y reflexión sobre las seguridades que se requieren en los procesos de integración regional y su papel global en la Asociación de Estados del Caribe en México en 2014<sup>29</sup>; en el Proyecto Mesoamérica de Integración –en el que participa Panamá, lugar estratégico para la comunicación entre el Pacífico y el Atlántico– espacio en el que se ha definido la paz, la prosperidad y la integración como los temas centrales en la reunión más reciente en Guatemala en 2015<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Declaración Sobre Seguridad en las Américas. (Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre del 2003). (Organización de Estados Americanos. Conferencia Especial Sobre Seguridad).

<sup>26</sup> En la Segunda Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Chile en el año 1998, se adoptó la decisión de “... estimular “el diálogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales, y estratégico-militares en el Hemisferio y en sus sub-regiones.” (Organización de Estados Americanos. Conferencia Especial Sobre Seguridad).

<sup>27</sup> “Responsabilidad Tripartita en la Alianza para la seguridad y prosperidad de América del Norte: Perspectiva en busca de nuevos paradigmas”. (Méndez Lugo).

<sup>28</sup> *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* (Rodríguez Sumano (Coordinador)).

<sup>29</sup> “Declaración de Mérida”. (Asociación de Estados del Caribe).

<sup>30</sup> (XV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla).

O en las discusiones estratégicas sobre las necesidad de seguridades en la Alianza del Pacífico, fundada en la provincia de Antofagasta, Chile en 2012, en la que se ocupan de la importancia de la participación parlamentaria<sup>31</sup>; en el Consejo Ártico, foro intergubernamental fundado en 1996 que promueve la cooperación y coordinación entre los Estados –dos de ellos aliados estratégicos en el campo comercial para México–, comunidades indígenas y otros habitantes del Ártico, en particular sobre asuntos del desarrollo sostenible y la protección ambiental en esa zona.<sup>32</sup>

Entre los asuntos de importancia en los que coinciden los participantes en estos ámbitos de cooperación regional destacan las preocupaciones por el calentamiento global, los desplazamientos y migraciones de origen no intencional, la seguridad del comercio, del turismo y la inversión.

A manera indicativa, el ejemplo de la búsqueda de documentos que pudieran incluir los conceptos *seguridad global*<sup>33</sup>, *global security*<sup>34</sup>, *segurança global*<sup>35</sup> *sécurité globale*<sup>36</sup> y en los sitios de Internet y páginas de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ilustra la diversidad de perspectivas respecto al concepto.

Como se identificó el registro de más documentos que incluían el concepto en inglés, en español y en portugués, los idiomas oficiales en la OEA, mientras, respecto a los conceptos seguridad internacional, *security*, *segurança internacional*, *seguridad mundial*, *world security*, ocurre lo mismo.

Lo anterior, sugiere interesantes pistas de investigación respecto a la utilización de conceptos y lenguajes comunes en las organizaciones internacionales cuando se trata de asuntos relacionados con la seguridad

<sup>31</sup> Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. “Declaración de Antigua Guatemala “Paz, integración y prosperidad: Hacia una agenda renovada de cooperación mesoamericana”. (Alianza del Pacífico).

<sup>32</sup> Los Estados participantes son Canadá, Reino Unido de Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Federación Rusa, Suecia y Estados Unidos de América. Traducción propia. (The Arctic Council).

<sup>33</sup> “*seguridad global*”. En una búsqueda realizada a través del motor digital de la página oficial de la Organización de Estados Americanos el 26 de julio del 2015 se encontraron 204 documentos en 1.131 segundos para el concepto “seguridad global”. (Organización de Estados Americanos).

<sup>34</sup> “*global security*”. El resultado de la búsqueda de la palabra “global security” mostró la existencia de 256 en 1.352 segundos con ese criterio, en menos de diez minutos. (Organization of American Sates).

<sup>35</sup> “*segurança global*”. El resultado de la búsqueda de la palabra “global security” mostró la existencia de 256 en 1.352 segundos con ese criterio, en menos de diez minutos. (Organización de Estados Americanos).

<sup>36</sup> “*sécurité globale*”. El resultado de la búsqueda de la palabra “global security” mostró la existencia de 256 en 1.352 segundos con ese criterio, en menos de diez minutos. (Organización de Estados Americanos).

global y la seguridad internacional. Esto, con implicaciones respecto a la misma existencia e impacto de los acervos y documentos en los que se representa el pensamiento de las organizaciones, su traducción, su disponibilidad y acceso para los administradores públicos, tomadores de decisión y público en general.

El debate tiene consecuencias en los procesos de negociación, acuerdo y/o decisión de tipo político-administrativo y jurídico, tratándose de un tema fundamental para la comunicación entre países, como lo establecen las Cartas fundacionales de ambas organizaciones, en las que se sustenta el derecho internacional en la búsqueda de la paz y la seguridad internacionales.

Sólo en español, destaca en la diferencia de atención que se da a los conceptos seguridad global y seguridad internacional, así como sus coincidencias en las búsquedas con el concepto seguridad nacional, el hecho de que es creciente la incorporación del primero en los documentos de los acervos.

### **Pensar globalmente la Seguridad Nacional de México**

Pensar la seguridad nacional de México desde una perspectiva global en el siglo XXI requiere el desarrollo de un pensamiento espacial que incluya las dimensiones global, regional y local, cuando se estudia lo que tiene que ver con la población, el territorio y el gobierno.

Pensar desde una perspectiva de globalidad implica un pensamiento en esa dimensión para la seguridad nacional. En México, salvo muy pocas excepciones, se ha estudiado el entorno y sus implicaciones para la seguridad nacional desde la perspectiva de la seguridad internacional.

Las características del país y sus múltiples vinculaciones con el entorno planetario implican que esta visión representa una variación respecto a la visión interestatal, propia del pensamiento que prevaleció en los análisis de la seguridad a partir de la generación de una agenda internacional, que surge en el inicio de las organizaciones internacionales a mediados del siglo XX.

Los retos actuales de la seguridad nacional en México para la población, gobierno y territorio, se ubican en un entorno que adquiere nuevas características, a raíz de las modificaciones constitucionales y la adopción de nuevos marcos internacionales e interinstitucionales en el campo de la seguridad.

Conceptualización que se suma a la teoría construida a lo largo de la instauración y desarrollo de la nación mexicana y de sus compromisos

internacionales en diferentes épocas de la historia, como refiere Leonor Ludlow al describir la historia de los proyectos de los Secretarios de Hacienda y sus implicaciones internacionales; primero, los de la nación independiente, luego sin consenso ante diferentes actores internacionales<sup>37</sup>. Y finalmente a partir de 1917 con posición estatal única frente al exterior, como lo refiere Omar Guerrero en la historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicada en 1993.<sup>38</sup>

La existencia de la centralización de la gestión de las diferentes administraciones públicas en México no ha significado, sin embargo, la existencia de una visión única frente al exterior. Estas divisiones respecto a lo que representan las seguridades necesarias a alcanzar respecto al entorno y su vinculación con el interior se han visibilizado en mayor medida en los períodos de enfrentamiento, alternancia y negociación internacional, o en períodos en los que la percepción de amenaza y el debate interno han llevado a sostener una posición independiente y neutral ante conflictos internacionales.

Ejemplos de estas circunstancias se pueden encontrar en los debates en los Congresos, Ayuntamientos fronterizos e incluso más recientemente en los debates en el campo de la seguridad nacional, cuando se amplió el debate para la redacción y publicación de la Ley de Seguridad Nacional, en el que un punto nodal lo constituyó la interpretación sobre la relación con el entorno y los compromisos internacionales de México<sup>39</sup>. Y como máximo, a tomar partido siempre desde el marco universal de los organismos multilaterales como punto de referencia de la seguridad nacional.

En lo particular, no se puede dejar de hacer mención de que en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se expresa, en su conjunto, una posición nacional más coincidente con lo que sería una agenda de la seguridad global y no sólo de la seguridad internacional.

### **El marco político y jurídico-administrativo mexicano**

Más recientemente, a partir del 2004, la visión amplia de las seguridades que México necesita, se reafirma y confirma con implicaciones directas en la seguridad nacional, que incluyen nuevos conceptos en nuevos marcos institucionales para la administración pública.

Entre estos elementos se puede referir la participación de México en la 65ª. Asamblea General de las Naciones Unidas en las que el debate

<sup>37</sup> "Los Secretarios de Hacienda y sus Proyectos". (Ludlow Wiechers).

<sup>38</sup> "Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores". (Guerrero).

<sup>39</sup> Abelardo Rodríguez Sumano refiere a la interacción entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y con especialistas en cuestiones internacionales, derechos humanos y democracia, en el proceso de deliberación y redacción de la Ley de Seguridad Nacional de México en los años 2004 y 2005. (Rodríguez Sumoano).



central giró sobre como reafirmar "... la función central de las Naciones Unidas en la gobernanza global"<sup>40</sup>, la incorporación de los retos globales en la perspectiva multidimensional en los compromisos de política, que se reflejan en los documentos del Programa de Seguridad Nacional 2014-2018<sup>41</sup>. De igual manera, la incorporación de los derechos humanos en la reforma constitucional del 2011<sup>42</sup>, y en la expresión de la administración pública federal de un discurso claramente global.

Es decir, se asumen cada vez más, compromisos nacionales e internacionales que favorecen o comprometen la seguridad nacional que tienen dimensión global. Unos promovidos por actores federales, otros, por las entidades federativas; otros, promovidos por iniciativas de la población, sea en forma individual o de la participación social organizada e institucionalizada.

### **Administrar la seguridad nacional desde una perspectiva global**

Es para México una necesidad el estar pendiente de los sistemas internacionales de seguimiento, control de tratados y acuerdos internacionales, verificación y sanción. Implica la participación colectiva en la seguridad nacional, así como una posible mejor distribución de tareas y responsabilidades, así como de las herramientas institucionales para su fortalecimiento.

A setenta años de la creación de la Organización de las Naciones Unidas y de la creación de la Organización de Estados Americanos, México tiene ante sí la necesidad de configurar un pensamiento acorde a los retos del país, en un contexto global. En el campo administrativo, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el concepto de seguridad global está asociado a temas que se consideran en la Dirección General de Temas Globales, aunque también en la Dirección General para las Naciones Unidas, o en la Dirección General para Mecanismos y Organismos Regionales Americanos, entre otros.

<sup>40</sup> El sexagésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se inició el 14 de septiembre del 2010, a las 15.00 horas, siendo el tema del debate general "Reafirmando la función central de las Naciones Unidas en la gobernanza global", a propuesta de quien fungió como Presidente en ese período, el Sr. Joseph Deiss, de Suiza. (Naciones Unidas).

<sup>41</sup> El Programa de Seguridad Nacional 2014-2018 considera cinco prioridades en su versión final: "... 1. Consolidación del Sistema de Seguridad Nacional. 2. Desarrollo de una Cultura de Seguridad Nacional. 3. Consideración de la posición geopolítica de México. 4. Consideración del escenario de Seguridad Interior. 5. Definición de retos globales para la Seguridad Nacional." "Programa para la Seguridad Nacional. Una perspectiva multidimensional para la seguridad de México en el siglo XXI". (Consejo de Seguridad Nacional).

<sup>42</sup> Reformas Constitucionales en Materia de Derechos Humanos. (Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

El cambio de paradigma se ha dejado sentir en los diferentes ámbitos que se relacionan con la administración pública. Al impactar la unidad país, afectan su sistema administrativo y su participación en la administración pública internacional. La administración de los sistemas nacionales de seguridad afecta directamente el funcionamiento de la seguridad global. La idea de la gobernanza ofrece la posibilidad de articular la relación gobierno sociedad en un nuevo marco estatal, coherente con las ideas de la gobernanza de la seguridad global.

Incipientemente se incorporan aspectos de la seguridad en los planes de estudio de gobierno y administración pública, como la seguridad global, el derecho global y la seguridad multidimensional<sup>43</sup>. Aunque más desarrolladas, todavía creciendo, se encuentran algunas licenciaturas en temas de la seguridad ambiental, seguridad alimentaria o cultura para la paz.

Estas ideas, expresadas cada vez con más fuerza en el marco de los organismos intergubernamentales, en los que la idea de lo global permite aproximaciones que la aproximación interestatal no cubre, pueden incorporarse a la reflexión de la seguridad nacional con nuevas metodologías y enfoques. De vital importancia en los aspectos de seguridad nacional son asuntos como seguridad ambiental, control de armamentos, la no proliferación y el desarme, junto con los aspectos de movilidad humana y de seguridad financiera.

Un reto especial se encuentra en la construcción de comunidades de conocimiento con enfoques de red y cooperación entre expertos y especialistas, instituciones y poderes públicos en la visualización de fenómenos de carácter global, regional, local, transnacional y multinacional.

Se trata del cambio de paradigma de la seguridad de la administración pública nacional e internacional a la administración pública global. De la seguridad internacional a la seguridad global y la solidaridad internacional; de la búsqueda de la paz y seguridad internacionales, a los nuevos retos globales y los consecuentes mecanismos de cooperación global, sin perder lo ganado.

### **México ante la seguridad global**

Es responsabilidad internacional de México en el plano global el cumplir con los compromisos en el campo de la seguridad nacional hacia lo interno, en coherencia bidireccional con los compromisos adquiridos

<sup>43</sup> Algunos ejemplos son la especialidad en seguridad nacional del Instituto Nacional de Administración Pública y los de los programas de educación superior en centros universitarios en los que se imparten cátedras de comunicación, medio ambiente, derecho, negocios o relaciones internacionales que incorporan la perspectiva global, así como en estudios marítimos y aéreos, de telecomunicaciones, finanzas internacionales, informática, geografía y salud.

al nivel internacional y global. Un país seguro, contribuye a un entorno global seguro. Es necesario fortalecer las diferentes dimensiones de la seguridad, desde los derechos individuales hasta los colectivos.

La cooperación global en el campo de la seguridad ofrece la posibilidad de que las áreas administrativas y de gobierno participen, de manera pacífica, activamente en el fortalecimiento de seguridad nacional, para la cual las instancias especializadas de la defensa y seguridad pública son coadyuvantes. Una agenda global de la seguridad debe considerar la inserción de los problemas de seguridad en las políticas públicas.

Se requiere de consensos políticos sobre la seguridad nacional y sobre el papel de México en la seguridad global. Requiere encontrar elementos de unidad nacional con el acuerdo y el consenso de la población. Sólo así se pueden conseguir los niveles de gobernanza, el Estado de Bienestar para el país, el respaldo, la legitimidad y la legalidad deseados.

El desequilibrio entre lo interno y lo externo permite la existencia de vacíos que pueden explicar la falta de desarrollos administrativos suficientes para la garantía de la seguridad del país. Una de sus posibles causas es la falta de procesos de información, definición de responsabilidades y rendición de cuentas coherente con los compromisos nacionales e internacionales.

## Conclusiones

La posibilidad efectiva de la gobernanza depende de que las unidades del sistema que conforman la comunidad de pueblos y naciones del planeta aseguren que funcionen los sistemas; así como robustecer los enfoques que permiten observar la seguridad desde una perspectiva global y local, lo cual depende también de que se puedan relacionar sus partes, conexiones, regionalidades en un sistema de análisis.

El fortalecimiento de la seguridad nacional depende de la capacidad de integrar el entorno en el sistema de análisis. Desde adentro hacia afuera o desde fuera hacia dentro, reconociendo la importancia de estudiar el punto de interconexión.

Desde el punto de vista de la seguridad de la nación mexicana, es deseable la incorporación del concepto en la definición de los fines del Estado, desde la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en particular cuando se definen los objetivos de la seguridad para el país. La construcción de un entorno global seguro fortalecería las acciones y políticas, y las instituciones cuyo fin es la protección de la población, el territorio y el gobierno para México.

Si bien pudiera haber un elemento relacionado con la traducción de conceptos en la interpretación de asuntos de la seguridad, la gobernanza

yl o global, el tema de fondo también es la interpretación de los mandatos. La existencia de más documentos en inglés en organismos a los que México pertenece indica que la focalización del tema, la utilización del concepto en uno u otro nivel de la esfera global, puede o no determinar acciones que fortalezcan la seguridad mundial.

Eso en sí, constituye además una línea de estudio que facilita nuevas pautas de investigación e iniciativas en el campo de la seguridad, en sus diferentes dimensiones y sobre los diferentes aspectos, que abarca tanto doctrina como derecho o políticas y acciones gubernamentales y sociales.

El estudio interdisciplinario es fundamental para el desarrollo del enfoque desde la dimensión global y sobre sus efectos en los estudios regionales, locales e internacionales. Representa un campo de interés que puede fortalecer a los formadores de administradores públicos y a las áreas de profesionalización y capacitación de quienes participan en la gobernanza de la seguridad.

Los continuos cambios en los factores que determinan la seguridad de los países invitan a la continua revisión de los paradigmas provocado por una generación global<sup>44</sup> que vive nuevos acontecimientos, como lo son el avance en las negociaciones para la solución de conflictos que se arrastraban desde la mitad del siglo xx, así como la necesidad de construir consensos ante los problemas y retos globales, que requieren nuevos análisis y estrategias, nuevas perspectivas para la acción pública.

Muy recientemente, los nuevos ordenamientos de las articulaciones regionales permiten la atractiva oportunidad de revisar los paradigmas, información y establecer nuevos parámetros para los estudios globales en el campo de la seguridad, sobre todo, para su aplicación en los campos específicos de la práctica de la seguridad, sean estos teóricos o prácticos.

## Bibliografía

- Aberro, Irina y G. Vega. *Canadá. Gobernabilidad democrática y política exterior en una época de crisis y cambio internacional*. Ciudad de México: El Colegio de México, 2011.
- Alianza del Pacífico. "Acuerdo marco de la Alianza del Pacífico." 6 de junio del 2012. 1 de noviembre del 2015. <<https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=4464>>.
- ASEAN. "Hand in hand, facing regional and global challenges". 14 de diciembre del 2013. 1 de octubre del 2015. <<http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/hand-in-hand-facing-regional-and-global-challenges>>.

<sup>44</sup> "Generación Global. El Arco de Ulises". (Beck y Beck-Gernsheim).

- . “Hand in hand, facing regional and global challenges”. Joint Statement of the ASEAN-Japan Commemorative Summit.” 14 de diciembre del 2013. *ASEAN Statement & Communiques*. 1 de noviembre del 2015. <<http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/hand-in-hand-facing-regional-and-global-challenges>>.
- Asociación de Estados del Caribe. “Declaración de Mérida.” 30 de abril del 2014. *Asociación de Estados del Caribe*. 1 de noviembre del 2015. <<http://www.acs-aec.org/index.php?q=es/documentos/osg/2014/declaracion-de-merida>>.
- Atkins, G. Pope. “Explicaciones y Prescripciones.” *América Latina en el Sistema Internacional*. Gernika, 1992, 457-458.
- . “Marco de Referencia para el Análisis.” *América Latina en el Sistema Internacional*. Buenos Aires: Gernika, 1996, 19-20.
- . “La empresa teórica; Marco de referencia para el análisis; el sistema político internacional.” Atkins, Pope. *América Latina en el Sistema Internacional*. Gernika, 1989, 457, 459, 19-20, 21-46.
- Barkin, Samuel J. *International Organization. Theories and Institutions*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
- Barnet, Richard J. y Ronald E. Müller. *Global Reach-. The Power of the Multinational Corporations*. New York: Simon & Schuster, 1974.
- . “The World Managers.” Barnet, Richard J. y Ronald E. Müller. *Global Reach. The Power of the Multinational Corporations*. New York: Simon and Schuster, 1974, 13-26.
- Beck, Ulrich y Elisabeth Beck-Gernsheim. *Generación Global. El arco de Ulises*. Trad. Richard Gross. Barcelona: Paidós, 2008, 20 de noviembre del 2014.
- Bernauer, Thomas. “Collective Action and Collective Dilema.” Bernauer, Thomas. *The Chemistry of Regime Formation*. Aldershot,: United Nations Institute for Disarmament Research, University Press, Cambridge, 1993. 205-310.
- Cámara de Diputados. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Texto Vigente, 10 de julio del 2015).” 25 de agosto del 2015. *Cámara de Diputados*. <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>>.
- . “Guía para la conclusión sobre Tratados y Acuerdos,” s.f., 16 de agosto del 2015. <<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>>.
- Carrillo Castro, Alejandro. *La contribución de Naciones Unidas al mejoramiento de la administración pública*. Ciudad de México: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), 2009.
- Chanona, Alejandro. “Regional security governance in the Americas: the Organization of American States.” *The Security Governance of Regional Organizations*. Ed. Emil Kirchner y Roberto Domínguez. Routledge, s.f., 111-136.
- . “Seguridad energética y seguridad climática: desafíos para la Unión Europea en el siglo XXI.” *Confrontando Modelos de Seguridad Energética*. Ed. Alejandro Chanona (Coord.). UNAM-SITESA, 2013.

- . “Towards a new narrative of sustainability.” *Development Dialogue, No future without justice. Report of the Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives*. Ed. Dag Hammarskjöld Foundation, 2012, 17-21.
- Consejo de Seguridad Nacional. “Programa para la Seguridad Nacional. Una perspectiva multidimensional para México en el siglo XXI,” 2014. <<http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf>>.
- Consejo Permanente de Seguridad Hemisférica. Consejo de Seguridad Hemisférica. “Conceptos de seguridad hemisférica.” s.f., 1 de noviembre del 2015. <<http://www.oas.org/csh/spanish/ncsint.asp>>.
- “Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” 10 de junio del 2011. 31 de mayo del 2015. <<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>>.
- Diario Oficial de la Federación. “LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.” 25 de abril del 2012. *LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL*. <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>>.
- Dollfus, Olivier. *La mundialización*. Trad. Víctor Pozanco. Primera en español. Barcelona: Bellaterra. La Biblioteca del Ciudadano, 1997, 1999.
- Domingo, Rafael. “Cap. V: El Derecho Global, un reto de nuestros días.” Domingo, Rafael. *El Derecho Global*. Medellín: Pontificia Universidad Javeriana. Cátedra Garrigues, Universidad de Navarra. Biblioteca Jurídica Díké, 2009, 134-171, 13 de julio del 2015.
- . “Necesidad del Derecho global.” *Derecho Global. Génesis y Evolución*. Biblioteca Jurídica Plké. Pontificia Universidad Javeriana, Cátedra Garrigues, Universidad de Navarra, 2009, 134-137.
- . “Necesidad del Derecho Global.” Domingo, Rafael. *El Derecho Global*. Medellín: Universidad Javeriana, 2009, 134-137.
- Dunn, William N. *Public Policy Analysis*. Ed. Graduate School of Public and International Affairs. University of Pittsburgh, Fifth Edition, Pearson, 2012.
- Eco, Umberto. “Negociar en una Sociedad Multiétnica.” Eco, Umberto. *A paso de Cangrejo*. México: Debate, 2007, 260-265.
- Escriche, Pilar, y otros. “Geopolítica y desarrollo de la estructura mundial de la información.” Escriche, Pilar, y otros. *La Comunicación Internacional*. Barcelona: Editorial Mitre. Enciclopedia de Periodismo, 1985, 7-13.
- Gobierno de México. *Documento de Posición de México en el sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2013, 10 de noviembre del 2013. <<http://mision.sre.gob.mx/onu/images/dnu06383.pdf>>.

- Gómez Salgado, Óscar Andrés. "Visiones alternativas sobre seguridad en América Latina: hacia una contribución global en seguridad humana." Spring del 2015. *Academia.edu*. 1 de noviembre del 2015. <[https://www.academia.edu/12372014/Visiones\\_alternativas\\_sobre\\_seguridad\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_hacia\\_una\\_contribuci%C3%B3n\\_global\\_en\\_seguridad\\_humana](https://www.academia.edu/12372014/Visiones_alternativas_sobre_seguridad_en_Am%C3%A9rica_Latina_hacia_una_contribuci%C3%B3n_global_en_seguridad_humana)>.
- González Chávez, Guadalupe. "La seguridad nacional ante los compromisos de México en materia de paz, desarme y seguridad internacional." *Seguridad nacional, debate actual*. Ed. José Luis Piñeyro. México: Universidad Autónoma Metropolitana - Atzacapozalco. División de Ciencias Sociales y Humanidades, 2004, 213-238.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, 2013, 24 de noviembre del 2013. <<http://www.ipcc.ch/>>.
- Guerrero, Omar. "Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores." 1993, Ed. Secretaría de Relaciones Exteriores, 1 de noviembre del 2015. <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1821>>.
- Hale, Thomas y David Held, *Transnational Governance. Institutions & Innovations*. Cambridge: Polity Press, 2011.
- Hamelink, Cees J. *La aldea transnacional. El papel de los trust en la comunicación mundial*. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli, GG MassMedia, 1981.
- Held, David y Anthony Mc Grew, *Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press, 2005.
- Hernández Requejo, William y John L. Graham. *Global Negotiation. The New Rules*. New York: Palgrave. Macmillan, 2008.
- Hough, Peter. "Defining security." Hough, Peter. *Understanding Global Security*. Second edition, 2008, 293.
- . *Understanding Global Security*. Second edition. London and New York: Routledge, 2008, julio del 2014.
- Hussain, Imtiaz. *Tyranny of Soft Touches: Interculturalism, Multiculturalism, 21st Century International Relations*. Ed. Biblioteca Francisco Xavier Clavijero. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2004, 2 de octubre del 2013.
- International Action on Small Arms. *Iansa*. 25 de septiembre del 2015. <<http://es.iansa.org/>>.
- International Council on Human Rights Policy. *Taking Duties Seriously: Individual Duties in International Human Rights Law. A Commentary*. Versoix: International Council on Human Rights Policy, 1999.
- Kearney, Michael. "Lo local y lo global: la antropología de la globalización y el transnacionalismo." *Espacios y Transnacionalismo*. Ed. Daniel Hiernaux y Margarita Zárate. Ciudad de México: CJP, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008, 51-88.
- Ley de Seguridad Nacional*. Ed. Cámara de Diputados, s.f., 16 de agosto del 2015. <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>>.

- "Ley sobre Celebración de Tratados." Agosto del 2015. Ed. Cámara de Diputados, 16 de agosto del 2015. <<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/leytratados.pdf>>.
- Ludlow Wiechers, Leonor María. *Los Secretarios de Hacienda y sus proyectos, 1821-1933*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, Dirección General del, 2002.
- Marin Bosch, Miguel. *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores. México, 2004.
- Méndez Lugo, Bernardo. "Responsabilidad Tripartita en la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte." Abril-mayo del 2008. [www.diplomaticosescritores.org](http://www.diplomaticosescritores.org). <[https://www.academia.edu/842763/Políticas\\_de\\_Seguridad\\_y\\_Prospereidad\\_en\\_America\\_del\\_Norte\\_cooperacion](https://www.academia.edu/842763/Políticas_de_Seguridad_y_Prospereidad_en_America_del_Norte_cooperacion)>.
- México, Canadá, Estados Unidos de América. *Declaración ASPAN y documentos relacionados*. s.f.
- México. Gobierno de la República. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. 20 de mayo del 2013. 16 de agosto del 2015. <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)>.
- Montaño, Jorge. *Las Naciones Unidas y el orden mundial, 1945-1992*. Reimpresión 1995, Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Colección Política y Derecho, 1996.
- Morgan, P. *International Security: problems and solutions*. Washington, DC: CQ Press, 2006.
- Naciones Unidas. "65° Período de Sesiones," s.f. *Asamblea General de las Naciones Unidas*. <<http://www.un.org/es/ga/65/>>.
- . "Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia." San Francisco: Departamento de Información Pública. Naciones Unidas, NY 10017, 1945.
- . "Rethinking Public Administration: An Overview." Division for Public Economics and Public Administration: An Overview, s.f., 2013. <<http://www.unpan.org/Portals/0/60yrhstory/documents/publications/rethinking1/20pu>>.
- Nichols, Michelle. "Reuters." 30 de julio del 2015. 1 de noviembre del 2015. <Michelle Nichols>.
- OECD. *Statistics, Knowledge and Policy. Key Indicators to inform Decision Making*. Paris: OECD PUBLISHING, 2005.
- Organización de Estados Americanos. "Carta de la Organización de Estados Americanos (A-41)." 21 de agosto del 2015. *Departamento de Derecho Internacional, Organización de Estados Americanos*. <[http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm)>.
- . Conferencia Especial Sobre Seguridad. "DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS." 28 de octubre del 2003, 1 de noviembre del 2015. <<http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>>.



- Organization of American States*. Ed. Organization of American States, 2015, 26 de julio del 2015. <[http://search.oas.org/en/default.aspx?k="global+security"&s=All+Sites](http://search.oas.org/en/default.aspx?k=)>.
- Oswald, Úrsula y Gunther H. Maihold. *Reconceptualizar la Seguridad en el siglo XXI*. México: UNAM/CRIM/CEIICH/CCA - Senado e la República / LX Legislatura-AFES/PRESS, 2009.
- Perri. "Governing Globalization. Power, Authority and Global Governance." Ed. David Held y Anthony Mc Grew. Cambridge: Polity Press, 2005, 145-170.
- Raadschelders, Jos y Eran Vigoda-Gado. *Global Dimensions of Public Administration and Governance: A Comparative Voyage*. Jossey-Bass, 2015.
- Raiffa, Howard. *Negotiation Analysis: The Science and Art of Collaborative Decision Making*. Harvard University Press, 2002.
- Reyes. Sec. of the Interior and Local Government, Angelo. "The Imperative of Global Community". 21 de octubre del 2003. *Association of South East Nations*. 1 de noviembre del 2015. <<http://www.asean.org/resources/publications/published-articles/item/the-imperative-of-global-community-2>>.
- Rodríguez Sumano (Coordinador), Abelardo. "Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?," 2012. *cesnav.edu.mx*. Ed. Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada y Universidad de Guadalajara, 1 de noviembre del 2015. <[http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/agendas\\_comunes.pdf](http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/agendas_comunes.pdf)>.
- . "Consecuencias de la ausencia de una política de seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos." Taurus, México, 269-295.
- Santos Caamal. Almirante C.G. DEM (Ret.), Mario. *El Modelo General de Administración Estratégica de la Seguridad Nacional Multidimensional*. México: Centro de Estudios Navales, 2014, 1-36.
- . *El Modelo General de Administración Estratégica de la Seguridad Nacional Multidimensional*. México: SEMAR-Centro de Estudios Navales, 2014.
- . *El Modelo General de Administración Estratégica de la Seguridad Nacional Multidimensional*. México: Centro de Estudios Navales, Secretaría de Marina, 2014. 1-36.
- Scott, Shirley V. *International Law in World Politics*. Boulder & London: Rienner, 2010.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. "Tratados Internacionales Celebrados por México." Agosto del 2015, Ed. Consultoría Jurídica, 16 de agosto del 2015. <<http://sre.gob.mx/tratados>>.
- Sistema Sismológico Nacional. México. "Relación con el CTBTO," s.f., 1 de noviembre del 2015. <<http://www2.ssn.unam.mx:8080/website/jsp/CTBTO.jsp>>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen derechos

- humanos,” s.f., 8 de octubre del 2015. <<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>>.
- The Arctic Council. “The Arctic Council: A backgrounder.” 28 de septiembre del 2015. *Arctic Council*. 1 de noviembre del 2015. <<http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us>>.
- The Human Security Unit (HSU). “Human Security Unit Strategic Plan 2014-2017.” 2014. *United Nations Trust Fund For Human Security*. 17 de septiembre del 2014. <<http://unocha.org/humansecurity/resources/publications-and-products/outreach-materials>>.
- Thompson, John B. “The Globalization of Communication.” *The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Ed. David Held y Anthony Mc Grew, 2003, 246-259.
- UNESCO. *Diálogo Intercultural*. 21 de agosto del 2015. <<http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/dialogue/intercultural-dialogue/>>.
- UNESCO, UIT, PNUD, UNCTAD. “Towards Knowledge Societies, for peace and sustainable development,” febrero del 2013. <<http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/wsis-10-review-event-25-27-february-2013/homepage/>>.
- UNFCCC. *Decisiones de la Conferencia de Cambio Climático en Varsovia*. Varsovia, 2013, 26 de noviembre del 2013. <<http://unfccc.int/2860.php#decisions>>.
- Unidas, Boutros Boutros - Ghali. Secretario General de las Naciones. *Enfrentando nuevos retos. Memoria Anual sobre la labor de la Organización*. N. York: Naciones Unidas, 1995.
- Vertovec, Steven y Robin Cohen, *Conceiving Cosmopolitanism. Theory, Context and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Vicher, Diana. *El laberinto de “governance”. La gobernanza de los antiguos y la de los modernos*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2014, 23 de abril del 2015. <[https://iapemtoluca.files.wordpress.com/2014/03/el\\_laberinto\\_de\\_governance.pdf](https://iapemtoluca.files.wordpress.com/2014/03/el_laberinto_de_governance.pdf)>.
- Welch, Eric y Wilson Wong. “Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice between Western and Non-Western Nations.” *Public Administration Review* 58 (1998): pp. 40-49, 1 de noviembre del 2015. <<http://www.jstor.org/stable/976888>>.
- Williams, P.D. *Security Studies. An introduction*. New York: Routledge, 2008.
- WSIS. *cumbre mundial sobre la sociedad de la información*. itu, 2005, 10 de noviembre del 2013. <<http://www.itu.int/wsis/index-es.html>>.
- XV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. “Declaración de Antigua Guatemala. “Paz, Integración y Prosperidad: Hacia una Agenda Renovada de Cooperación Mesoamericana.” 26 de junio del 2015. *Proyecto Mesoamérica*. <<http://www.proyectomesoamerica.org/>>.

# Revista de Administración Pública

# INAP

## Reflexiones en torno a la Seguridad Nacional y la Seguridad Interior

Edmundo Salas Garza\*

### 1. Sobre la Seguridad Nacional. Los prolegómenos teóricos

#### 1.1 La Seguridad Nacional como meta

Con independencia de los matices y de los aspectos objetivos y subjetivos que se incorporan en el concepto; la Seguridad Nacional tiene que ver exclusivamente con los aspectos, actores, factores y hechos, que amenazan, vulneran e implican algún grado de riesgo a la estabilidad, integralidad y permanencia, del Estado; y para decirlo más propiamente del Estado-Nación, la cual constituye la forma más general del Estado en la época moderna actual.

Es mucho lo que se ha escrito sobre las dificultades en torno al concepto de la Seguridad Nacional; por una parte, éste puede ser tan indeterminado como amplitud se le conceda, al ser capaz de incorporar en él cualesquier aspecto que por lo menos hipotéticamente pueda llegar a impactar al Estado-Nación, perdiendo de este modo eficacia predictiva o explicativa, pues si “todo” puede llegar a ser en alguna medida asunto de Seguridad Nacional, nada es específico y particular del concepto mismo y esa generalidad vacía, por decirlo así, su contenido.

Por otra parte si estrechamos la mira, tal como lo ha hecho la doctrina clásica de la Seguridad Nacional, limitamos su eficacia conceptual y práctica a un solo factor determinante, el militar, y terminamos como ha sido el caso, en limitarlo a un solo campo de acción, aquél relacionado con la amenaza externa de un Estado frente a otro y en última instancia

\* Maestro en Economía por el CIDE. Maestría en Planeación y Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina (CESNAV). Asociado INAP, docente en la especialidad “Inteligencia para la Seguridad Nacional”. Actualmente es Director General de “Martínez Salas y Asociados S.C., Consultores”.

a identificarlo con la defensa nacional, la guerra y el poder militar; lo que también termina por hacer del concepto una abstracción de dudosa eficacia teórica en el ámbito de la política y decisión pública (Arnold Wolfer).

Lo anterior puede ser superado si definimos primero con precisión la naturaleza de los elementos que pueden ser considerados como pertenecientes al concepto Seguridad Nacional; y si decimos que ellos son sólo los que afecten la estabilidad, integralidad y permanencia del Estado Nacional, habremos dado un primer paso, pues obviamente dejaremos fuera un innumerable universo de hechos que no tienen relación con esa definición. En segundo lugar, para ser eficiente nuestra determinación conceptual y teórica debemos de poder señalar el ¿cómo?, ¿en cuánto?, ¿de qué manera? y ¿dentro de que relaciones con otros determinantes se ve afectada la Seguridad Nacional por ellos? De este modo habremos, sin duda, dejado fuera toda vaguedad, característica de afirmaciones fáciles y llenas de oportunismo sensacionalista. Sólo en esa medida una teoría que pretenda ser de la Seguridad Nacional superará el verbalismo coyuntural tan arraigado en tantos comentaristas de la materia.

Mucho se ha insistido en el carácter dual del concepto de la seguridad en el sentido de que implica elementos objetivos (ausencia de peligros y riesgos) y subjetivos (ausencia de temores), pretendiendo que este carácter de la seguridad haga desaparecer toda posibilidad de sostener una posición “objetiva” y por tanto causal de la misma. Si bien ello está dentro de una discusión gnoseológica, es suficiente señalar que nadie en su sano juicio podría sostener que la ciencia y las relaciones de causalidad se sostienen única y exclusivamente por su carácter “objetivo” y que lo “subjetivo” pertenece solo y únicamente al mundo de la especulación, propio de la fantasía y la imaginación. Sabemos que el hombre sólo puede aprender a través de su subjetividad, y ello da al traste la posición del objetivismo puro, lo que no anula de ningún modo la posibilidad del conocimiento y de la ciencia, simplemente comparando las predicciones con el comportamiento “real” (cualquiera que sea eso llamado real), o estableciendo inferencias entre lo postulado por el modelo teórico y sus resultados. La existencia subjetiva del temor no anula la existencia objetiva de la amenaza y su posibilidad, el riesgo; esto es lo que una teoría objetiva de la seguridad deberá intentar determinar.

En el caso de México, la relativa influencia de las escuelas de guerra y del ejército Norteamericano sobre los militares nacionales, dejaron poco margen de acción a la reflexión teórica del concepto y más bien el Colegio de la Defensa Nacional y el Centro de Estudios Superiores Navales y el propio Centro de Investigación y Seguridad Nacional

(CISEN), se limitaron a abreviar de los manuales y digestos nacidos bajo la influencia norteamericana en los centros de educación militar de América Latina. Juega aquí un importante papel la teoría realista de las relaciones internacionales postulada por Hans Morgenthau (1948) y que a falta de otro marco teórico que le diera soporte conceptual, fue la piedra filosofal sobre la que se sostuvo el andamiaje doctrinal y pragmático de la Seguridad Nacional.

En 1988 la Secretaría de la Defensa Nacional editó un impreso del General Gerardo Clemente Vega García, destinado a servir de referente a los militares del Colegio de la Defensa Nacional: “Seguridad Nacional: concepto, organización y método”.

La mayor influencia en México de la síntesis doctrinal de la Seguridad Nacional, provino tal vez de un intelectual brasileño, internacionalista y docente de El Colegio de México, el Dr. José Thiago Cintra, quién difundió dentro de la comunidad de inteligencia nacional el cuadernillo denominado “Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo” publicado en 1991. En éste, el autor señala que: “...este modelo tiene muy poco de original: refleja, desde el punto de vista de racionalización de la acción política, el material más accesible que se ha podido depurar de algunas escuelas y corrientes del pensamiento castrense de América Latina, principalmente.” (Presentación del autor, pág. 4)

Es necesario decir que la tradición mexicana en torno a la Seguridad Nacional, rescató una concepción nacida de la activa política exterior de México, que estuvo siempre involucrada en una agenda internacional que veía a la seguridad del Estado como un proceso en el que se relacionaban múltiples variables, tales como la cooperación, el derecho internacional y el desarrollo social, económico y político de la población.

Tempranamente desde la “Doctrina Juárez” (1867), la “Doctrina Carranza” (1918) y más tarde con la “Doctrina Estrada” (1930), la estrategia de la defensa de la soberanía e independencia nacional del Estado mexicano tuvo su eje en los planteamientos de la no intervención en los asuntos internos de otros, y el respeto de la soberanía de cada Estado.

El General Vega (1988: 4-5), a propósito de una definición “sensata” de la Seguridad Nacional, dice que: “debe ser considerada como una condición, que incluye multitud de acciones en los diferentes campos o frentes de acción de un Estado, para garantizar el desarrollo equilibrado del mismo...La seguridad nacional es una herramienta al servicio de la sociedad en general y al gobierno en particular, para coadyuvar al bienestar equilibrado de un Estado.”

En J. Cintra (1997), la idea de la Seguridad Nacional, como condición también está presente al afirmar que: “Ella debe proporcionar el clima de orden y tranquilidad, prerequisite para las demás actividades nacionales que conducen al progreso, al desarrollo, y en suma, al bien común de la nación.” Y define a la Seguridad Nacional “como la garantía que, en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones se pueda conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.”

No podemos dejar de señalar que la concepción de la Seguridad Nacional como “condición” trae aparejada la ambigüedad de su significado. La condición hace referencia a la situación o al estado de alguien o de alguna cosa; y también a la situación o circunstancia que es indispensable para la existencia de otra (Diccionario de la Real Academia Española, DRAE); esta doble acepción sin embargo mantiene una unidad, en ambos casos se trata de un condicionante sea como estado de cosas sobre la cual se parte y se inician otras; o sea como condición sin la cual lo otro no existe; en ambos casos es un punto de partida y no una meta. En ese sentido la Seguridad Nacional es lo que debe de proporcionar el Estado (principalmente) para el logro de lo demás; aquí la “garantía» sigue siendo una condición; un prerequisite; en palabras de Vega García una “herramienta”.

Importa lo anterior, porque es en la tradición clásica de la Seguridad Nacional, aquella que la ve como una prolongación de la política de defensa y, por ende, al poder militar como el *sumum instrumentum* de la misma; en donde se arraiga la idea de la Seguridad Nacional como “condición”, es decir como instrumento o medio para lograr algo más, en este caso los objetivos nacionales o el interés nacional. Sin embargo, como señala A. Wolfer (1952), si en lugar de entender a la Seguridad Nacional como medio la entendemos como fin, es decir como meta o como objetivo, una gran variedad de posibilidades y opciones de política se abren para lograrla y se deja fácilmente de lado la idea de un solo gran instrumento, el del poder militar.

Baldwin (1996: 7) en relación a lo anterior señala que: “El estudio de la seguridad ha dedicado tradicionalmente menos atención al objetivo de la seguridad que al de los medios por los cuales se persigue. Más exactamente, se puede decir que el campo (de los estudios de la seguridad) ha tendido a centrarse en la serie de medios por los cuales puede lograrse la seguridad, es decir, el arte del poder militar... Por ejemplo, una reciente revisión hace caso omiso de la seguridad como un objetivo, y la define por completo en términos de medios, es decir, “el estudio de la amenaza, el uso y el control de la fuerza militar.”

La Seguridad Nacional no debe ser considerada un medio ni una “herramienta”; es siempre un objetivo, una meta; es decir, una variable dependiente y nunca una variable independiente que explica o determina a otras, así sea el desarrollo, el interés nacional o los llamados Objetivos Permanentes. Por el contrario, la Seguridad Nacional será siempre un resultado de otras variables independientes que la determinan; esto lo comparte con el Desarrollo, ambas son siempre un resultado, son variables dependientes.

## 1.2 Seguridad Nacional, Poder Nacional y Estado

Que la teoría del realismo tuvo gran influencia en las formulaciones teóricas en torno a la Seguridad Nacional, son claro ejemplo para el caso de México, las dos obras citadas anteriormente, sustentan gran parte de su exposición en la llamada “teoría de los campos del poder” (Vega García; J. T. Cintra).

Es necesario precisar que la idea del Poder Nacional es útil en la formulación de los determinantes de la Seguridad Nacional si realizamos un cambio en la óptica conceptual sobre el poder, y hablamos de poder, no en el sentido de Morgenthau, sino en el sentido de poder en tanto poder hacer, es decir como capacidad. El poder en el sentido político (Morgenthau), el interés en términos del poder, es siempre, una relación social, (individuos o Estados) que implica una relación de mando y obediencia, de dominio y sumisión entre los mismos (Weber, 1921).

En los autores mencionados, si bien se expresa el contenido del poder como capacidad, en ambos casos se termina por plegarse a la inercia del realismo y se sigue considerando al Poder Nacional en términos de poder político. El caso de Vega García se presenta así: “El poder en síntesis, es la posibilidad de hacer o realizar, en el ámbito social puede ser considerado como la facultad de una sociedad, para la consecución de sus metas y propósitos...; el poder por consecuencia es una auténtica manifestación social de índole natural, compuesta de dos partes esenciales, autoridad y fuerza para ejercer dominio...” Como vemos se parte de la idea del poder como capacidad y se termina definiendo como dominio, es decir en tanto poder político.

Cintra (1997: 6-7) por su parte dice: “Sin embargo, la pura voluntad no es suficiente para la satisfacción de los intereses; se necesita la capacidad para ello. En esto se sintetiza la génesis del poder: al priorizar la satisfacción de sus intereses, el hombre necesita utilizar recursos y medios disponibles y adecuados para que pueda imponer su voluntad, de tal forma que pueda asegurar el dominio sobre los obstáculos que se interpongan al logro de sus intereses...Ese poder

grupala da origen a la autoridad, ese principio de orden que lleva a concentrar en una o algunas voluntades, el poder del grupo.” Tampoco aquí se prescinde de la relación de autoridad/dominio y se termina estableciendo la noción del poder únicamente como poder político (autoridad); es evidente que aún en este caso el poder político requiere de recursos y medios, es decir de la fuerza y su monopolio, para ser capaz de imponerse. (Weber, 1921).

Sin duda, las ideas de H. Morgenthau en relación al Poder Nacional, constituyen una poderosa teoría en torno a la distribución y la disputa por el poder mundial y del complejo de relaciones entre las naciones; también porque abre el camino a una nueva conceptualización en torno a los elementos naturales e histórico sociales y políticos sobre los cuales establecer una medida para las Capacidades Nacionales que un Estado-Nación ha logrado en un momento histórico determinado. De ahí que la discusión y desarrollo sobre los elementos que soportan y actúan en torno al Poder Nacional sean útiles para establecer los que sostienen y explican la Capacidad Nacional en un momento determinado. Por ello la utilidad de las deliberaciones realizadas por Vega García y Cintra en torno a dicho concepto de Poder Nacional. Sin embargo, si dichos elementos los seguimos entendiendo como Poder (político) Nacional, éste concepto sólo será útil si lo (ante) ponemos en relación con otro Poder que disputa la relación de dominio/sumisión. Ello no es útil, porque se presta a confusión para el análisis de una concepción de la Seguridad Nacional que no se circunscribe a la tradición clásica de la misma como una identidad con la defensa exterior y la guerra y por ende a sólo uno de los aspectos que determinan a la Seguridad Nacional.

Fue sobre todo a partir de las deliberaciones en torno a la interdependencia realizada por la teoría de las Relaciones Internacionales como las ideas subyacentes en el concepto del Poder Nacional, fueron coincidentes en relación a la ampliación del concepto de Seguridad Nacional.

Barry Buzán (1988: 7-20) en la introducción de su ya reconocida obra *People, States and Fear*, señala: “Puesto que la seguridad se veía primordialmente en términos de poder nacional, tanto por parte de los políticos como de los estrategas, la tónica dominante era de una uniformidad poco constructiva. El sector de la academia para el que el concepto de seguridad era más relevante estaba enclaustrado en su visión de la seguridad desde el punto de vista del poder...Para los realistas, la interdependencia elevó el perfil de los temas económicos, ambientales y sociales dentro del sistema internacional, frente a la agenda más estrecha y con frecuencia más nacionalista de las políticas de poder...De esta manera... se pusieron las bases (no más) para una



convergencia de las agendas realistas e idealistas...La seguridad de las colectividades humanas se ve afectada por cinco factores principales: militares, políticos, económicos, sociales y medioambientales.”

Resalta entre las ideas sobre la Seguridad Nacional, aquella que asigna al Estado un papel protagónico en la consecución de la misma; en esto la orientación clásica y la expuesta por Clemente Vega García y Thiago Cintra coinciden; se entiende al Estado como un ente unitario y homogéneo, capaz de operar de manera racional en la selección de alternativas (*Rational Choice*), dominador y operador de instrumentos y medios, y capaz de actuar uniforme e intencionalmente sobre ellos: es el Estado el que “proporciona a la nación” a través de sus múltiples acciones la condición para el logro de sus objetivos.

El Poder Nacional se presenta como: “...el instrumento que dispone la nación para conquistar y mantener sus objetivos...en función de la Seguridad Nacional, ese poder debe ser empleado como instrumento estratégico, es decir, con el objetivo de superar, neutralizar o reducir los antagonismos” (Cintra, p. 7). En Vega García (p. 180): “El grado de Poder Nacional utilizable para reducir o enfrentar los antagonismos con intención de oponerse, a los objetivos nacionales y al desarrollo nacional.”

La utilidad del Poder Nacional está en que éste es el “instrumento” “utilizable” para contrarrestar los antagonismos proporcionando la seguridad necesaria para el logro de los objetivos nacionales; y si además dentro del Poder Nacional el instrumento supremo de tal poder es el militar entonces es éste el medio privilegiado para eliminar los posibles antagonismos.

Lo anterior sin embargo constituye una idea “estatócéntrica” y “organicista” del Estado. El Estado está muy lejos de constituirse como una entidad unitaria, homogénea y dotada de un sentido racional, por el contrario el desarrollo de la ciencia política ha anclado la idea de que el Estado en un entramado jurídico y político heterogéneo, en permanente tensión de equilibrio/desequilibrio entre fuerzas e intereses; constituido políticamente como forma de organización del poder de una sociedad nacional, que tampoco es homogénea y que opera como poder soberano en un territorio determinado bajo la forma de un gobierno jurídica y legítimamente establecido; el Estado en realidad existe como parte de un complejo sistema político dentro del que se procesan, plantean y se instrumentan, demandas, exigencias y soluciones a los innumerables conflictos e intereses que se desarrollan en la sociedad y son expresados bajo una forma política, es decir bajo la forma de “interés en término del poder” (Morgenthau).

Si bien el Estado en su determinación primaria y básica se constituye a partir de la nación (sociedad nacional), el territorio (dominio geoespacial) y el gobierno (soberanía/dominio político); es indudable que el gobierno no agota la existencia jurídica y política del Estado mismo. Él es sólo un elemento más de la Constitución política de tal Estado dentro de la cual existen otros poderes, el Judicial y el Legislativo, y otras instituciones de interés público que son parte del Estado, como lo son los partidos políticos y los órganos autónomos, las organizaciones sociales y civiles que son reconocidas por el Estado también como de interés público, como lo son los sindicatos y las organizaciones gremiales, interlocutoras de intereses de grupo frente al Estado.

Del mismo modo lo “nacional” identitario y orgánico como la lengua, las creencias, y las determinaciones psicosociales que definen el “ser nacional”, no discurren en el campo de la sociedad nacional como algo uniforme e inamovible; en primer lugar porque la estructura social constituye el tamiz más poderoso para hacer que los diferentes grupos, introyecten, interpreten, valoren, expresen y proyecten de maneras muy diferentes los elementos que sirven de base a la identidad o matriz nacional común e incluso los reflejen en símbolos y modos de ser y pensar muy diversos. En este sentido la situación de la mayor o menor diferenciación y heterogeneidad social juega un papel esencial en la determinación definitiva del sentimiento nacional, del mismo modo que lo juega en la conformación de las “predisposiciones nacionales” mencionadas por T. Balzac (2003-2004). De igual modo se puede decir para lo territorial, pues no se puede hablar de la soberanía sin hacer referencia a la manera concreta en la que el dominio se establece en los distintos puntos geográficos del territorio nacional; existe una clara diferenciación en el sentido histórico concreto de la dominación soberana cuando se habla de las regiones, así como de los diferentes centros geopolíticos administrativos y económicos urbanos del poder, en el que se distribuye el ejercicio de tal soberanía.

El Estado, al igual que la Seguridad Nacional, es siempre el resultado de la interacción dinámica de lo social nacional, lo territorial y la estructura económica, social y jurídico política en la que se organiza y reorganizan las demandas, los intereses, los conflictos y la movilización en pos de su realización en torno al poder político y, por lo tanto, sobre la que existe y se concreta el Estado Nacional. El Estado como tal, no puede “proporcionar” a la nación siendo ésta uno de sus elementos constitutivos; por el contrario, es la nación la que proporciona su ser al Estado, al constituir su dominio territorial y social, políticamente como tal Estado. Es la dinámica del sistema o la estructura social nacional, cuya existencia sobre un determinado dominio geoespacial se explica a partir de su capacidad económica material; de organización social y

acción política, la que puede proporcionar al Estado la seguridad de su permanencia y la solidez en tanto Estado.

Es el resultado de la acción pública del gobierno, aparato en el que se encarna la acción ejecutiva concreta del poder público y por ende del poder del Estado, como los gobiernos, en función de la eficiencia y eficacia de sus políticas públicas, contribuyen a modificar tendencias, a fortalecer capacidades y a neutralizar, evitar o atenuar los riesgos que aparecen en el entramado de la vida social, económica y política de la nación. Siempre toma en cuenta que dichas acciones no se realizan en un vacío, sino que se encuentran inmersas en el devenir histórico concreto de la sociedad, con sus conflictos, resistencias, actitudes, apoyos y contradicciones de intereses y modos de pensar, de ver y vivir la vida.

El resultado final de la acción gubernamental siempre será cribado por los vectores que determinan su impacto final; las sucesivas acciones gubernamentales contribuyen a orientar esfuerzos que finalmente desembocan en un fortalecimiento y desarrollo de las capacidades del Estado nacional o si son ineficaces e ineficientes, en su debilidad orgánica y estructural; así como en la reducción, mitigación, neutralización o el fortalecimiento en su caso, de los riesgos con los que las capacidades se encuentran asociadas; ese es el modo en el que la Seguridad Nacional de un Estado se ve modificada por la acción gubernamental, las decisiones de políticas públicas y las fuerzas a que dichas acciones contribuyen a liberar en el ámbito político, económico, social, económico y militar.

### 1.3 Los determinantes de la Seguridad Nacional

Sherman Kent (1997: 9) define a la Seguridad Nacional como “la política defensiva-protectora, emprendida necesariamente para contrarrestar esas políticas de otros Estados que son hostiles a nuestras aspiraciones nacionales” S. Kent habla indistintamente de aspiraciones nacionales y de intereses nacionales. En la idea de Clemente Vega la base sustantiva de la Seguridad Nacional lo son las Aspiraciones Nacionales, sin embargo una vez considerada la existencia de un poder soberano, el gobierno, éste “tiene la obligación de analizar las aspiraciones y traducirlas en intereses” (p. 32), es decir Intereses Nacionales”. En el caso de J. T. Cintra (1997) existe una continuidad histórica racional en la expresión de necesidades colectivas, aspiraciones e intereses: “A lo largo de su evolución históricocultural la nación, como dimensión integradora de grupos sociales distintos, propicia el surgimiento de intereses y aspiraciones que trascienden las particularidades grupales, a la vez que son capaces de conformar las acciones individuales y colectivas. Los Intereses Nacionales son así la expresión de deseos

colectivos despertados por las necesidades primarias o secundarias de toda la nación” (p. 3).

Por supuesto a esas afirmaciones habría que oponer la crítica que se le hacen a las concepciones abstractas del interés nacional y las aspiraciones nacionales, como si éstas o aquéllas no fueran resultado de un proceso de afirmación y lucha por el poder político al interior de la nación organizada políticamente como Estado, y que tampoco expresen en un momento histórico, una determinada correlación de fuerzas políticas y formas de expresión de esa circunstancia política (es decir de la dinámica del poder) para la consecución de intereses específicos. Incluso en un momento determinado la imposición del interés de un grupo o grupos particulares al conjunto de la nación, presentándolos como del interés general. Ésta es la base por la que Wolfer (1952: 481) afirma que: “De una manera muy vaga y general ‘interés nacional’ sugiere una dirección de la política en la que se puede distinguir entre varias otras que puedan presentarse como alternativas. Indica que la política está diseñada para promover demandas que se atribuyen a la nación y no a individuos, grupos subnacionales o la humanidad en su conjunto. Se hace hincapié en que la política subordina otros intereses a los de la nación. Pero más allá de esto, tiene muy poco sentido.”

Que la seguridad se relacione con el riesgo está explícito en la definición que hace el Diccionario de la Real Academia Española de seguridad, como “cualidad de seguro” y en la de “seguro” al definirlo como “exento de daño, peligro o riesgo” y por supuesto en la de riesgo como “contingencia o proximidad de un daño”. En este sentido genérico toda “interferencia” o “antagonismo”, cualquiera que sea su clasificación, puede ser conceptualizada bajo el nombre de “riesgo”, pues su mero enunciado implica la posibilidad o proximidad de un daño o peligro. De tal modo que sea antagonismo, amenaza, presión dominante, etc., dado que todos ellos implican la posibilidad de un daño o peligro, lo conceptuaremos aquí como riesgo.

Lo anterior no es ajeno a lo que ha sido la práctica en materia de la Seguridad Nacional, pues es bien sabido que el instrumento básico para la identificación, seguimiento y análisis de los “antagonismos” lo es la “Agenda Nacional de Riesgos”, por lo que no es nueva la idea de agrupar al conjunto de los antagonismos en materia de Seguridad Nacional bajo el nombre de riesgos.

Como vimos anteriormente la formulación que se hace de la Seguridad Nacional es la de considerarla como la variable independiente, es decir, como “condición” o “herramienta”. En esa misma formulación los elementos que determinan los antagonismos no tienen relación alguna

con aquellos que determinan al Poder Nacional; en esa formulación el Poder Nacional “sirve” para neutralizar a los antagonismos. Sin embargo no se establece ninguna relación entre ellos y los elementos del llamado Poder Nacional.

Resulta sorprendente que en las deliberaciones en torno a la Seguridad Nacional se hable de antagonismos, amenazas, presiones etc., pero que éstos aparezcan en el escenario como hechos independientes, personajes surgidos de la nada, obedeciendo a los dictados de malignidades o fuerzas oscuras con vida propia, sin hacer referencia a las condiciones reales en las que discurre el devenir de la propia entidad, pretendida víctima de sus asechanzas, es decir del Estado, sin que se establezca ni se busque establecer ninguna relación entre esos hechos y las condiciones en las que se desenvuelve el mismo. Esto sin duda es una mutilación grave en las posibilidades del análisis en torno a la Seguridad Nacional, en la hipótesis plausible y muy real, de que el Estado mismo se encargue de crear sus propios demonios.

Que el concepto de seguridad se relacione con las capacidades y el riesgo, resulta fácilmente entendible. En primer lugar, porque el grado de ausencia de un daño, peligro o riesgo (véase que no decimos temor, por que dejamos el elemento subjetivo de lado) se relaciona siempre con dos aspectos de naturaleza objetiva.

El primero es la capacidad real que se tiene para actuar sobre aquello que es causa del peligro o del daño o que implica riesgo; la capacidad y sus diferencias explican el por qué la misma causa puede tener distintos efectos y, por ende distintas consecuencias en términos del riesgo en función precisamente de las distintas capacidades. Nadar en un río tiene diversos grados de inseguridad o de peligro y por tanto de riesgo, entre individuos dotados de capacidades distintas para nadar.

El segundo tiene que ver con la determinación cuantitativa de la posibilidad del daño o del peligro, así como con la magnitud del peligro o del daño que se pudiera ocasionar. Ello hace referencia al concepto de riesgo; es decir en primer lugar a la determinación cuantitativa de su posibilidad y en segundo, de la magnitud absoluta del daño en el caso de que se haga realidad. Ello queda definido por el riesgo mismo, el cual siempre estará referido a una determinada capacidad. El riesgo, en este sentido, nunca es independiente de una determinada capacidad, ni para su medida en cuanto a posibilidad, ni en cuanto a la magnitud absoluta de su realización, es decir del daño mismo. La capacidad actúa sobre su probabilidad y sobre la magnitud del daño, modelando siempre la determinación cuantitativa del riesgo.

En esta perspectiva la formulación de las relaciones funcionales de la Seguridad Nacional –la que es entendida aquí siempre como resultado,

como meta, como objetivo a alcanzar y como variable dependiente— quedaría enunciada de la siguiente manera:

$S_n = f(C_n, r)$ ; donde  $S_n$  = Seguridad Nacional y  $C_n$  = Capacidad Nacional y  $r$  = índice nacional de Riesgo.

Si consideramos que existe una relación funcional directa entre la ( $C_n$ ) y ( $S_n$ ); es decir, todo aumento de ( $C_n$ ) implica un aumento en ( $S_n$ ); y una relación funcional inversa entre ( $r$ ) y ( $S_n$ ); es decir que todo aumento en ( $r$ ) implica una disminución de ( $S_n$ ) y viceversa (F. Quero Rodiles, 1989); tenemos que:

$S_n = C_n (1/r)$ ; por otra parte:  $\Delta S_n / \Delta C_n = (1/r)$  lo que indica que en el tiempo la dinámica de la  $S_n$ , sus cambios en el tiempo, están determinados por el riesgo.

La anterior es la relación funcional completa entre la Seguridad Nacional y sus determinantes, la Capacidad Nacional y el riesgo (considerado éste como un índice nacional,  $r$ ).

Si  $C_n$  = Capacidad Económica ( $C_e$ ) + Capacidad Social ( $C_s$ ) + Capacidad Política ( $C_p$ ) + Capacidad Militar ( $C_m$ )  
Entonces:  $S_n = 1/r (C_e + C_s + C_p + C_m)$

Es posible incorporar a cada componente de la Capacidad Nacional su respectivo índice de riesgo y así sucesivamente; así como desagregar los componentes y sus índices en tantos elementos como se considere se pueda descomponer su agregado. En tal caso tendríamos:  $S_n = C_e(1/r_e) + C_s(1/r_s) + C_p(1/r_p) + C_m(1/r_m)$ . Donde los índices,  $r_e$ ,  $r_s$ ,  $r_p$  y  $r_m$  corresponden a los respectivos índices de riesgo de cada uno de los componentes de la Capacidad Nacional.

Debemos hacer notar que en esta formulación el aspecto medioambiental no es considerado como un aspecto independiente; este aspecto se considera como parte del campo económico y del social, que es en donde los efectos de su deterioro y/o conservación se van a manifestar.

Lo anterior es sólo una forma sintética de expresar lo siguiente: La Seguridad Nacional es el grado de estabilidad, integralidad y permanencia del Estado-Nación, como resultado de la interacción entre los múltiples elementos que determinan la capacidad nacional, y entre éstos y los riesgos a los que ellos se enfrentan y entre los que se desenvuelven y desarrollan en un momento histórico determinado.

#### 1.4 El aspecto externo e interno de la Seguridad Nacional

Si bien en la tradición clásica la identificación de la Seguridad Nacional con la guerra y la defensa nacional, ató tempranamente el concepto al origen externo de los riesgos (antagonismos); en la reflexión y en la política mexicana esto no fue siempre así, tal como lo comentamos anteriormente; por ello para los autores que hemos comentado, la idea de que el origen de los riesgos a la seguridad del Estado, se encuentra y provienen tanto del exterior del Estado como del interior mismo, les resulta natural.

Sin embargo, esto no fue siempre así y se puede afirmar que no es sino hasta la década de los 80's en que el origen interno de los asuntos de la Seguridad Nacional comenzó a tomar fuerza. Baldwin (1996: 8) menciona que: "Aunque varios de los autores revisados aquí mencionan preocupaciones internas, Peter G. Peterson argumenta en su ensayo 'La primacía de la Agenda Interna' (en Allison y Treverton), 'que la Seguridad de Estados Unidos se ve ahora amenazada más por los problemas internos que por amenazas militares externas'. Observando el mandato legislativo del Consejo de Seguridad Nacional, creado en 1947, para establecer un foro para la integración de 'las políticas nacionales, extranjeras y militares relacionados con la seguridad nacional', Peterson afirma que 'la dimensión interna de la seguridad nacional tendía a ser descuidada durante los años de la guerra fría'. Recordando el trabajo a principios del Consejo de Seguridad Nacional y la definición de seguridad nacional como la preservación de 'los Estados Unidos como una nación libre con nuestras instituciones y valores fundamentales intactos', argumenta que 'la seguridad de América está ahora menos en peligro por las amenazas militares que por la crisis de la educación, una subclase explotada, y la falta de inversión en capacidad productiva y en infraestructura'. Se hace un llamado a los tradicionalmente preocupados por la seguridad nacional para ampliar su enfoque e incluir la preocupación por tales amenazas internas."

Vega García (1988: 104) señala que: "Un factor indispensable a ser incluido en este análisis consiste a (*sic*) considerar a los antagonismos tanto en forma interna como externa para su (*sic*) país dado, puede verse como una contradicción al haberse asegurado anteriormente que el poder nacional de un Estado al proyectarse origina antagonismos y esto desde luego es verídico, nada más que desde este enfoque solo se aborda la parte exterior de un país y falta considerar el área interna de mismo; los antagonismos también pueden generarse desde dentro de un Estado y estos tienen origen en problemas de índole político, económico, social y militar; olvidar la parte interna sería un craso error al tratar asuntos de seguridad nacional...". Para Cintra (p. 42):

“La seguridad interna abarcaría los procesos mediante los cuales el Estado le asegura a la nación una garantía contra los antagonismos y presiones (de cualquier origen, forma o naturaleza) que se manifiesten al interior de un país.” Desde ese punto de vista es mucho más clara y correcta la posición de Vega García. La clasificación de si un aspecto que constituye un “antagonismo” (riesgo desde nuestro punto de vista) a la Seguridad Nacional es interno o externo, es de manera unívoca; si su origen es externo o interno, no si produce efectos al interior del país. En un sentido genérico todo riesgo a la Seguridad Nacional produce consecuencias internas sobre la estabilidad, permanencia e integralidad del Estado Nación y por ello, si dicho riesgo se realiza, tendrá por consecuencia un efecto al interior del Estado en el que se suscita. Tratándose de lo más externo que es la guerra de un país en contra de otro, se pretende dominar y apoderarse del territorio, gobierno etc., es decir producir efectos determinantes y absolutos de dominio al interior del país agredido.

Para la determinación funcional de la seguridad nacional se deberá entonces tomar en cuenta tanto los elementos internos como los externos, que definen y por tanto afectan a las Capacidades Nacionales; al igual que en el análisis y determinación del índice nacional de riesgos se tendrá que incorporar aquellos aspectos que tienen un origen tanto externo como interno e impactan su medición cuantitativa.

## **2. La confusión. La Seguridad Interior como Seguridad Pública o como el aspecto interno de la Seguridad Nacional**

### **2.1 La controversia que se plantea en torno al concepto de Seguridad interior**

El asunto se ancla en las facultades que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* otorga en su artículo 89 al presidente de la República y específicamente en su fracción VI. De modo particular en la interpretación sobre lo que significa la “seguridad interior” contenida en dicha fracción.

El razonamiento discurre así: siendo facultad del Poder Ejecutivo “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación” (fracción VI); y dado que resulta evidente el papel de las fuerzas armadas (Ejército y Armada) en la defensa exterior, considerando que este aspecto hace referencia a la seguridad externa de la seguridad nacional, resulta entonces indispensable que exista un ordenamiento jurídico que reglamente el aspecto interno de la seguridad nacional, es decir la “seguridad interior”, mencionado por la propia Constitución en esa fracción VI.



Éste fue el razonamiento en la presentación de la iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional del entonces presidente de la república Felipe Calderón al señalar: “la seguridad nacional tiene dos vertientes: la seguridad interior y la defensa exterior y es permitido a la Fuerza Armada permanente participar en ambas vertientes.”

La lógica de la proposición anterior es impecable si los elementos conceptuales mencionados estuvieran correctamente definidos, sin embargo ello no es así y diremos por qué.

En primer lugar, la propuesta anterior incurre en un error al identificar el origen externo de las afectaciones a la Seguridad Nacional, su vertiente exterior, con la guerra y la defensa exterior. Como hemos visto, dicha concepción no sólo ha sido ajena a la tradición mexicana en materia de seguridad, sino que perteneciendo a la tradición clásica de la seguridad nacional, ha sido ya desde la década de los 50's (Wolfer), y sobre todo en los 80's, fuertemente cuestionada y superada, al considerar que la fuente externa de los riesgos a la Seguridad Nacional no sólo proviene del poder militar que otros Estados puedan oponer al propio, sino de factores de carácter económico, social, político, ambiental, además del militar; en ello consiste la idea multidimensional de la seguridad nacional en su ámbito externo. Pensar que es posible identificar la defensa exterior y la guerra con el aspecto externo de la Seguridad Nacional es abandonar décadas de desarrollo conceptual en la materia y dejar de lado la tradición del Estado nacional mexicano en dicha materia a nivel internacional.

En segundo lugar, y por las mismas razones ya señaladas del carácter multidimensional de la Seguridad Nacional, ello implicaría que si por Seguridad Interior entendemos la vertiente interna de la Seguridad Nacional, estaríamos haciendo referencia a la interacción de las capacidades económicas, sociales, políticas y militares, entre ellas y los riesgos que le son propios y cuyo origen sea interno al país. Está por verse si el concepto al que alude la Constitución sobre “seguridad interior” hace referencia a esos múltiples aspectos y capacidades (sociales, económicas, políticas, militares) que teniendo su origen al interior del Estado Nacional constituyen riesgos a la Seguridad del Estado.

Veamos primero las razones históricas: La evolución del artículo referido a las atribuciones del presidente y de manera particular a la atribución establecida en la hoy fracción VI de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* a partir de la *Constitución de 1824*, se dio de la siguiente manera:

**1824.** “Artículo 110. Las atribuciones del presidente son las que siguen:

- X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, **para la seguridad interior** y defensa exterior de la Federación.”

**1857.** “Artículo 85. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

- VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra **para la seguridad interior** y defensa exterior de la federación.”

**1917.** (Reformado en 2004) “Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

- VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea **para la seguridad interior** y defensa exterior de la Federación.”

Como vemos desde 1824 se incorpora el concepto de “seguridad interior”; por tanto el concepto constitucional de “seguridad interior” tiene ya 191 años. ¿Estarían desde entonces los constituyentes de 1824, 1857 y 1917 “pensando” en el “aspecto interno” de la seguridad nacional?

El concepto de Seguridad Nacional se estableció en la postguerra a partir del memorándum de Truman en 1947 (S. Kent, 1997), y como hemos señalado la incorporación plena del ámbito interno de la Seguridad Nacional se fue abriendo camino no sin dificultades, para quedar plenamente establecido hacia la década de los 80's.

Sin duda los constituyentes incorporaron el concepto de Seguridad Interior para hacer referencia a aquellas condiciones internas que podrían afectar el ejercicio del gobierno, la aplicación de la ley, la protección de los ciudadanos y sus bienes y el orden social, aspectos todos relacionados con la paz y el orden público y por ende con la Seguridad Pública.

La conclusión anterior fue a la que llegó la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando en 1996 discutió la controversia constitucional planteada en relación al uso de las fuerzas armadas en acciones de Seguridad Pública. El Pleno de los ministros, estuvieron de acuerdo y adoptaron la tesis del magistrado ponente Mariano Azuela Güitrón dentro de la cual señaló: “en particular cuando ello sucede en el delicado **campo de la seguridad pública interior** que se examina...”

No fueron sólo los ministros, también en el informe rendido por los diputados, presidente y secretario de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, en representación de ese órgano, se expresa lo siguiente: “ello no significa que las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina se encuentren impedidas para actuar **en materia de seguridad interior o pública...**”. (SCJN. Registro No. 3534; Localización: Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, Marzo de 1996; Página: 351; ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96. LEONEL GODOY RANGEL Y OTROS. MINISTRO PONENTE: MARIANO AZUELA GÜITRÓN. SECRETARIA: MERCEDES RODARTE MAGDALENO. México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno correspondiente al día cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis.)

## 2.2 La Seguridad Interior como Seguridad Pública y como aspecto interno de la Seguridad Nacional en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018

Una lectura atenta al “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”, revelará que éste, al hacer referencia a la “Seguridad Interior” siempre termina especificando ese concepto con la materia propia de la Seguridad Pública; ello a pesar de que a lo largo de él, se insiste en identificar a la Seguridad Interior con el aspecto interno de la Seguridad Nacional.

Así por ejemplo, en el “Escenario de la Seguridad Interior”, se menciona que “la expansión de las actividades ilícitas vinculadas con la operación del crimen organizado transnacional y otros actores no estatales en una dinámica que vincula a América del Sur, Centroamérica y el Caribe con la demanda de bienes y servicios ilícitos generada en el norte del continente... las organizaciones criminales vinculadas con el trasiego de drogas expandieran sus capacidades operacionales y logísticas por lo que aumentaron los volúmenes de sus ganancias y fortalecieron su presencia en zonas específicas del territorio... a nivel local, esta nueva dinámica encontró instituciones de seguridad pública poco estructuradas y poco profesionalizadas, lo que facilitó la penetración del crimen organizado. El crecimiento de las organizaciones criminales tuvo lugar bajo un escenario de escasa coordinación entre los tres órdenes de gobierno, una creciente desconfianza entre corporaciones de seguridad y una relativa resistencia a la colaboración conjunta. Con el paso del tiempo, la presencia de grupos criminales y otros actores armados no estatales en algunas zonas del país se convirtió en una amenaza que rebasó la capacidad de las autoridades locales... Así, la actuación del crimen organizado en ciertas regiones de nuestro país dejó de ser un fenómeno vinculado con el mantenimiento de la

Seguridad Pública, para convertirse en un tema de Seguridad Interior nacional” (p. 55).

Como vemos todo hace referencia a la Seguridad Pública, y el párrafo final en el que se señala que “se convirtió en una amenaza que rebasó la capacidad de las autoridades locales” constituye el único argumento del porqué un asunto de Seguridad Pública se ha convertido en un asunto interno de Seguridad Nacional, sin señalarse ¿cómo, por qué, en qué grado y con qué nivel de riesgo puede afectar la estabilidad, permanencia e integralidad del Estado? cuestiones que se esperarían de un programa de tal naturaleza.

¿No se afirma que la Seguridad Nacional, interna y externa, se refiere a amenazas al Estado Nacional y que dichas amenazas tenían un carácter multidimensional, por ser resultado de múltiples factores? Se señala en el programa: “La política de Seguridad Nacional es multidimensional en la medida en que presta atención integral a las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas que impactan directamente sobre el desarrollo del Estado mexicano y la calidad de vida de su población, estableciendo un vínculo entre la seguridad, la defensa y el desarrollo en tres vertientes: humana, político-militar y económico-ambiental” (p. 27).

¿Por qué un asunto “local” directamente ligado a la Seguridad Pública se le identifica plenamente con el aspecto interno de la Seguridad Nacional? ¿Qué pensar de un programa de Seguridad Nacional que al hablar de las amenazas que surgen al interior del Estado Nacional sólo se refiere a la Seguridad Pública? ¿Por qué al hablar en torno a los aspectos internos que afectan a la Seguridad Nacional sólo se hace referencia a uno solo que tiene que ver con la Seguridad Pública?: “Al considerar el escenario de Seguridad Interior descrito anteriormente, el Gobierno de la República tiene claro que los mexicanos quieren un país seguro. Asimismo, exigen que se reduzca la violencia y que se recupere la paz ahí donde los actores armados vinculados con el crimen organizado han vulnerado la convivencia armónica de nuestras comunidades” (p. 57). ¿Por qué no se busca establecer la necesaria interrelación con otros elementos que teniendo un origen interno o externo fortalecen o debilitan las capacidades y riesgos del Estado frente a esas mismas amenazas o frente a otras que surgen en el interior del país?

El Programa señala: “La Seguridad Interior y la Seguridad Pública se encuentran ampliamente interrelacionadas y exigen un uso diferenciado del poder del Estado. En el primer caso, para hacer frente a riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales; en el segundo, para velar por la observancia del

Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes” (p. 57). Y más adelante define así a la Seguridad Interior: “Condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional” (p. 58).

En primer lugar los “riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales”, pueden tener un origen interno y/o externo, y no son privativas del aspecto interno de la Seguridad Nacional. No es si la amenaza o el riesgo atenta o “vulnera” el “orden constitucional y sus instituciones fundamentales” lo que determina si una amenaza o riesgo es interno o externo, sino lo que lo define es el lugar en dónde se originan ¿en el interior o en el exterior del Estado?

En segundo lugar, la definición propuesta recoge la tradición castrense de definir la Seguridad Nacional como “condición”, que es además “proporcionada” por el Estado “para”...; es decir la Seguridad Nacional, aquí en su vertiente “interior” sigue siendo un prerrequisito, es decir una variable independiente sobre la cual se logran “la seguridad de los ciudadanos y el desarrollo nacional”.

Es posible hablar de políticas públicas que se orientan a evitar, neutralizar o mitigar los riesgos que teniendo un origen interno en el país atenten en contra de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado y que no necesariamente tienen que ver con la gobernabilidad democrática ni con el desarrollo como tal. Por ejemplo la alta rotación y desertión del personal militar de tropa, es un factor que afecta la capacidad militar y constituye un riesgo para dicha capacidad; por ende la política pública interna que atienda dicho riesgo, sin duda al aumentar la capacidad militar y disminuir el riesgo asociado a ella deberá de producir un efecto positivo aumentando la Seguridad Nacional del Estado mexicano. Lo mismo que cuando una política pública alienta la inversión y el empleo y logra incentivar el crecimiento económico, al afectar positivamente la capacidad económica y disminuir el riesgo asociado a ella aumenta la Seguridad Nacional.

En tercer lugar, “la seguridad de los ciudadanos” estaba ya entendida como parte sustantiva de la definición de la “Seguridad Pública” adoptada por el Programa, ahora aparece aquí como parte sustantiva de la definición de la “Seguridad Interior”.

En un sentido genérico la seguridad del Estado, es al mismo tiempo la seguridad de los ciudadanos y nacionales que constituyen a dicho Estado, sin embargo, en este nivel de abstracción la Seguridad Nacional

no puede ni debe desmembrarse en sus partes, pues la abstracción Estado, sólo se constituye en tanto unidad política de sus elementos y como tal se debe de tratar; del mismo modo que la abstracción de “ciudadano” sólo tiene existencia al interior y formando parte de esa unidad política que constituye una forma particular y específica de Estado, en este caso el Estado mexicano. Lo mismo podríamos advertir de paso sobre las abstracciones realizadas en torno a la “Seguridad Humana” pues al igual que la “Seguridad Ciudadana”, no tiene una determinación real e histórica concreta, pues ni el hombre, ni el ciudadano existen fuera de una determinada estructura social que al mismo tiempo se constituye políticamente bajo la forma del Estado. Es por ello que en un sentido concreto la seguridad del hombre o del ciudadano si se quiere, sólo se determina bajo la forma de la seguridad en un determinado Estado. Sin perder de vista que así como el ciudadano vive su propia seguridad dentro de un Estado, también puede verse amenazado por él, al igual que el Estado puede verse amenazado por sus ciudadanos: “Los individuos y los grupos sociales pueden amenazar al Estado, así como pueden ser amenazados por él, y si éstas son lo suficientemente serias y numerosas, pueden erosionar la existencia del propio Estado como entidad significativa...” (Buzan, p. 30).

Como podemos leer en el Programa; la política de la Seguridad Interior forma parte de la política de la Seguridad Nacional porque hace “frente a riesgos y amenazas que vulneran el orden constitucional y sus instituciones fundamentales”. Nótese que no se menciona a qué parte del orden constitucional ni a que instituciones fundamentales, ni cómo ni en cuánto; mientras que la Seguridad Pública lo hace para “velar por la observancia del Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos y sus bienes”; no hay que pasar por alto que “la observancia el Estado de Derecho” es uno de los fundamentos del “orden constitucional”, por lo que tenemos aquí de nueva cuenta una identidad entre la Seguridad Interior y la Seguridad Pública.

Por otra parte, cuando se busca operar la política pública de la Seguridad Interior se propone para ello hacerlo a través de cuatro programas. Tres de ellos caen directamente dentro del ámbito de la Seguridad Pública, procuración de justicia, prevención de la violencia y Seguridad Pública; el cuarto es el Programa de Seguridad Nacional que se expone, en donde sin remedio se pasa de la Seguridad Interior a la Seguridad Pública en un desliz sin fin.

Más aún, definida la Seguridad Interior, “bajo esta aproximación” (?) se propone “ampliar” la capacidad operativa de las Fuerzas Federales (Policía Federal y Fuerzas Armadas), “para la consolidación de la presencia del Estado y la contención de la violencia en el corto,

mediano y largo plazos”, es decir, la utilización de fuerzas operativas y reactivas (anticipación y respuesta), no sólo coyunturalmente sino en el largo plazo; es decir se trata de una política de Seguridad Pública envuelta en la “aproximación de la Seguridad Interior”, como si ésta fuera la vertiente interna de la Seguridad Nacional.

### **2.3 La confusión; un intento fallido de dar certidumbre al accionar de las fuerzas armadas en la Seguridad Pública**

Si la Seguridad Interior en la fracción VI del artículo 89 de la Constitución hace referencia a la seguridad pública interior, tal como lo han considerado los diputados y magistrados de la Corte. ¿Por qué se pretende igualar la Seguridad Pública interior con el ámbito interno de la Seguridad Nacional? Si esta interpretación fuera correcta ¿qué significado tendría “impulsar un marco jurídico en materia de Seguridad Interior” para dar certidumbre a la participación de las fuerzas armadas y civiles en el ámbito interno de la seguridad nacional?

Como vemos la “Seguridad Interior” a pesar de querer diferenciarla, sigue a lo largo del Programa, siendo identificada con la Seguridad Pública. Ello no es ningún error como lo ha reconocido la Suprema Corte; el que sí lo es, es identificar a la “Seguridad Interior” mencionada en la fracción VI del artículo 89 de la Constitución, con el ámbito o aspecto interno de la Seguridad Nacional, como el programa pretende también hacer, aún sin poder lograrlo.

Es un error por una parte conceptual y por la otra jurídico, porque dicho concepto constitucional, de “Seguridad Interior”, al ser identificado con la vertiente interior de la Seguridad Nacional tal como lo hace el Programa y las propuestas de reforma a la Ley de Seguridad Nacional, para después hacerlo formar parte de la Seguridad Pública, tal como se deriva del texto constitucional y su correcta interpretación; y como termina haciendo el Programa de Seguridad Nacional 2014-2018, conduce a identificar a la Seguridad Pública con la Seguridad Nacional (en su aspecto interno) y posibilita que las fuerzas armadas lleven a cabo acciones en esa materia de manera autónoma y no en auxilio de la autoridad civil, y sin estar sujetas a los ordenamientos propios de la Seguridad Pública, tal como lo prevé la Constitución; puesto que como lo señaló la iniciativa del expresidente Calderón “es permitido a la Fuerza Armada permanente participar en ambas vertientes”.

Es indudable que la participación de las fuerzas armadas en acciones de Seguridad Pública en auxilio de la autoridad civil ha sido una constante en el accionar de la política pública de los gobiernos del Estado mexicano, derivado de la ineficiencia de tales gobiernos en la formación de policías profesionales y de la corrupción casi generalizada

que se da en el ejercicio de la autoridad y del quehacer público en México en todos los niveles de gobierno y casi en todas las esferas del poder político; lo que por supuesto afecta gravemente la eficiencia de la policía y de la persecución del delito dada la naturaleza de la acción policiaca.

Frente a ello, y por la dinámica corruptora que el narcotráfico trae aparejada de manera creciente y cada vez más agresiva en una estrategia de lucha contra el tráfico de drogas y de la política punitiva y prohibicionista a su uso y consumo, adoptada por los gobiernos mexicanos en consonancia con la política hegemónica internacional impulsada predominantemente por los Estados Unidos, la participación de las fuerzas armadas ha sido clave, no para ganarle terreno a las drogas y al narcotráfico como se pretende hacer creer cada vez que cae preso un nuevo capo, sino para evitar que el narcotráfico en su estrategia y contraofensiva en unos casos no gane más terreno del que ya ha logrado y en otros se repliegue hacia espacios menos visibles y menos sensibles para la opinión pública nacional e internacional, evitando la sobreexposición en la que se ha visto el país por las acciones gubernamentales en torno a la llamada guerra contra el narco.

En dichas acciones las fuerzas armadas han estado sometidas a una presión ajena a la naturaleza de su formación militar orientada operativamente a la guerra y a la defensa nacional. Ello, porque el accionar jurídico de la persecución del delito en la Seguridad Pública está normada por las garantías constitucionales que protegen los derechos de las personas y los ciudadanos y por las leyes y disposiciones jurídicas que emanan de la Constitución en materia de Seguridad Pública y la persecución del delito, situación que contrasta poderosamente con las reglas sistemáticas de operación utilizadas por los militares para la neutralización o aniquilación total del enemigo en una situación de guerra.

La lógica del accionar militar es muy distinta al conjunto de procedimientos y reglas que la policía debe de utilizar para la detención de un presunto delincuente, pues aún en plena flagrancia, éste será siempre presunto culpable hasta que no sea sometido a un proceso judicial y sea sentenciado y declarado como tal por la autoridad judicial, única competente para ello, el juez.

El delincuente que porta un arma y que dispara contra los militares no es un presunto delincuente al que hay que desarmar, para el militar es siempre un enemigo que atenta contra la seguridad de la nación y al que hay que neutralizar es decir aniquilar. En la Seguridad Pública él siempre será un presunto culpable al que hay que primero apresar y luego presentar en un plazo perentorio ante el ministerio público;



documentando los hechos mediante circunstancias de tiempo, modo y lugar; con todas las pruebas posibles y cumpliendo todos los requisitos, debidamente resguardadas y clasificadas, junto con todos los testigos plenamente identificados; con testimonios congruentes, sólidos e indiscutibles; puestos éstos a disposición de la autoridad judicial durante todo el tiempo que dure el proceso (que pueden ser años dependiendo de la capacidad de defensa del presunto) y las veces que dicha autoridad lo requiera. Ello, si no se quiere que al final el imputado salga libre por fallas procesales o en el manejo de las probanzas o de los testimonios, etc. Para los soldados de origen campesino y con primaria trunca y en el mejor de los casos con secundaria mal cursada, esto no sólo es un viacrucis, sino algo imposible de llevar a cabo, sin tomar en cuenta la alta rotación del personal de tropa en la milicia. La dispersión de las acciones y operaciones contra el narco, su simultaneidad y la escasez de recursos aplicados a la Seguridad Pública en materia de ministerios públicos, hace imposible que cada acción de las fuerzas armadas se acompañe con uno que auxilie en ello, aún en los casos en los que se cuenta con él su eficacia es limitada, dada la naturaleza de este tipo de operaciones en las que la secrecía, oportunidad, dinámica y niveles de violencia y enfrentamiento son característicos.

Por supuesto que el andamiaje jurídico en materia de Seguridad Pública en el Estado mexicano se establece en razón al carácter legal del accionar en el Estado de Derecho y no constituye ninguna situación excepcional en relación a otros Estados. Quizás lo excepcional es la debilidad institucional en materia de persecución y procuración de justicia derivado de la corrupción endémica e histórica en esa materia y que caracteriza a dicha acción pública, adicionada con la ineficaz aplicación de recursos para mejorar su capacidad, afectada también por la propia corrupción.

Es por lo anterior que las fuerzas armadas han estado exigiendo un marco jurídico que reglamente su participación en la “Seguridad Interior”. Lo anterior es entendible y debe ser atendible, con dos acotaciones: la primera es que no se trata de que las fuerzas armadas participen y se reglamente su participación en la “Seguridad Interior”, porque ésta sea el aspecto interno de la Seguridad Nacional, sino precisamente porque se trata de la Seguridad Pública. Y la segunda, es que la reglamentación de las fuerzas armadas debe orientarse a su participación en tareas de Seguridad Pública y ésta no puede ni debe establecer una reglamentación paralela o de excepción de la Seguridad Pública, una para las acciones civiles de la policía y otra para las acciones de los militares. Tal es la contradicción en la que se desenvuelve la idea de una reglamentación especial para los militares en materia de Seguridad Interior y por ello la pretensión de hacer pasar el concepto establecido por la Constitución como si éste hiciera

referencia al ámbito interno de la Seguridad Nacional, materia en la cual los militares son competentes.

Si el concepto constitucional de Seguridad Interior fuera el del ámbito interno de la Seguridad Nacional; ¿Qué significaría? Significaría que el presidente puede utilizar las fuerzas armadas en todos aquellos aspectos que teniendo un origen interno en el país se constituyan en riesgos (antagonismos) contra el Estado Nacional. Si estamos de acuerdo en que dichos riesgos pueden tener una causa multidimensional y pueden provenir del sector económico, social, político militar o medio ambiental; ¿Qué deberían hacer los militares frente a un riesgo ambiental? ¿O en relación a un riesgo político? ¿O económico como la fuga masiva de capitales o el agotamiento acelerado del petróleo? ¿Qué significaría movilizar a los militares para “neutralizar” un riesgo derivado de la elevada corrupción del gobierno que tiene un efecto directo en su eficacia y eficiencia, condiciones indispensables de la capacidad política de un Estado legítimo?

No debemos olvidar, por otra parte, que en los asuntos de la Seguridad Nacional, el instrumento básico es la “Inteligencia” y deberíamos decir la “Inteligencia Estratégica”, tal como lo señalaron los iniciadores de esta disciplina Sherman Kent (1997) y Washington Platt (1983).

Muy contados riesgos a la Seguridad Nacional, reclaman acciones operativas para desactivarse, como la guerra preponderantemente, y aun en dichos casos siempre es posible disponer de medidas que puedan anticipar y actuar antes para evitarlos, que es precisamente el reto de la Inteligencia para la Seguridad Nacional.

Mucho se ha dicho en relación a que las acciones en materia de Seguridad Nacional son eminentemente preventivas y proactivas, no reactivas y que ello es una diferencia fundamental con la Seguridad Pública; lo que también constituye otro argumento para aclarar que cuando se habla de la participación de las fuerzas armadas en la Seguridad Interior, se hace en razón a su identificación con la Seguridad Pública, pues dicha participación tiene un carácter de forma eminentemente reactiva y operativa; no preventiva, ni proactiva, ni estratégica como lo sería en el caso de la Seguridad Nacional.

Como vemos, cuando conceptualizamos adecuadamente lo que significa el ámbito interno de la Seguridad Nacional y el carácter multidimensional de la misma, caemos en cuenta que la idea de reglamentar la participación operacional de las fuerzas armadas en dicho ámbito es un despropósito. Ello tiene sentido únicamente si a la Seguridad Interior la consideramos no como Seguridad Nacional interna sino como Seguridad Pública interior y buscamos con claridad y sin tapujos

dar certidumbre jurídica y eficacia legal al accionar de las fuerzas armadas en la Seguridad Pública, lo que es una demanda sentida y legítima de las fuerzas armadas; allí sí tiene pleno sentido, a condición de que dicha reglamentación no constituya un régimen especial o vaya en contra de los derechos humanos y las garantías constitucionales. ¿Serviría esto al interés de las fuerzas armadas? ¿Qué consecuencias tendría esto? ¿Sería ello posible en un Estado de Derecho y con pleno respeto a la Constitución?

Lo anterior es posible y habría que abrir el debate en torno a ello; la persecución de los delitos que le son propios a la delincuencia organizada, nacional e internacional; por los recursos financieros y materiales a su alcance, la profundidad de su impacto y la violencia y los efectos sobre las víctimas directas y colaterales; reclama con seriedad la aplicación de procedimientos y medidas extraordinarias en materia de Seguridad Pública, que contemple la intervención de las fuerzas armadas en auxilio de la autoridad civil y que, además, permita mejorar la eficiencia en su judicialización. Es decir de la detención, presentación, procesamiento y juicio; y dentro de ello en las operaciones de las fuerzas armadas en contra de quienes realicen acciones ofensivas y violentas en contra de los militares, de la ley y de la seguridad de los bienes y vidas de los ciudadanos. Ello con estricto apego a las normas constitucionales y con absoluto respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos.

El narcotráfico, es sin duda un riesgo para la seguridad del Estado Nacional, pero sólo en la medida en que éste sea permeable a sus permanentes intentos de corrupción de autoridades, servidores públicos, policías y militares; si el Estado es capaz de asegurarse mediante medidas de prevención y de neutralización a dichos intentos, ese riesgo disminuye drásticamente.

Las actividades del narcotráfico y de la delincuencia organizada hacen a los ciudadanos sus principales víctimas; es la seguridad de ellos lo que está en juego en primerísimo lugar no la del Estado; que aun cuando se pudiera llegar al grado de amenaza directa, sería desproporcionado afirmar que dicha amenaza pudiera, al realizarse, afectar sustantivamente la estabilidad, permanencia e integridad del Estado. Lo que si pudiera afectarla sería la contestataria y masiva acción de los ciudadanos exigiendo al gobierno protección adecuada a sus bienes y a sus personas. Una movilización de alcances políticos de gran amplitud por esa causa, sin duda, sería un riesgo político para la estabilidad, primero del gobierno y si se desborda, la del propio Estado después. Lo anterior es fácilmente observable al ver como la disminución de los niveles de Seguridad Pública acarrear enormes costos no sólo sociales y económicos sino, de manera inmediata y

directa, políticos, que zarandean a los gobiernos y les hacen apurar amargos tragos a costa de su legitimidad y de su nivel de aceptación.

¿Qué hace el narcotráfico en los países en donde existe una relativa eficiencia de los servicios públicos de seguridad y de justicia? ¿En qué se ve afectada la estabilidad política de los Estados, allí en donde los mecanismos de la administración pública y de la ley son relativamente eficientes para llevar ante la justicia y la aplicación de penas a funcionarios y autoridades venales y corruptas? Sabemos que allí el narco se limita a vivir en los sótanos de la sociedad, haciendo su negocio en los límites impuestos por la tolerancia hipócrita de un sistema prohibicionista y punitivo que no tiene más remedio que hacerse de la vista gorda hasta allí donde no se sobrepasen tales fronteras; y actuando el órgano ejecutivo del Estado, el gobierno violentamente, sin miramientos ni titubeos, con toda la fuerza represiva posible y a veces rayando los límites legales, cuando se rompen dichas fronteras o se hace víctima a ciudadanos inocentes y más aún cuando se trata de autoridades, funcionarios, policías o militares.

La verdadera debilidad de los Estados frente al narcotráfico no está en la actividad del trasiego de las drogas; esa afirmación es un ardite para desviar la vista y la atención de las debilidades más profundas que afectan al Estado Nacional; a las debilidades que se encuentran atadas a la eficacia y la eficiencia de las dependencias del gobierno; a las posibilidades de empleo y de bienestar social dentro del cual se incluye la justicia; a la capacidad del gobierno para operar legítimamente y con apego a la legalidad; a su capacidad de enfrentar la corrupción del servicio público, de los aparatos de Seguridad Pública y de persecución del delito y ejecución de la ley; allí en donde aquella ocurra, sin estigmatizar a contrarios o elevar consignas de pureza para algunos niveles de gobierno y acendradas sentencias de condena para otros.

Esas son las verdaderas amenazas y los riesgos para los Estados, las que se anidan y se arropan subrepticamente a su interior y que con frecuencia son pasadas por alto por quienes desde el pódium gritan en pos de la Seguridad Nacional y su defensa.

Ya desde el pasado los estudiosos de las políticas públicas y de la Seguridad Nacional han advertido como en aras de la misma se desvían recursos y esfuerzos que pudiendo ser destinados a mejorar la capacidad de respuesta del Estado a las exigencias de mayor eficiencia y eficacia gubernamental, que fortalecen y proporcionan seguridad al Estado, son utilizados en combatir peligros, que pudiendo ser reales no constituyen los verdaderos enemigos de la permanencia y la estabilidad del Estado como lo son los que se anclan en la miseria, el abandono social, la falta

de justicia y de voluntad política y de decisión para lograr el ejercicio de los recursos públicos con capacidad técnica y profesional; y absoluta honestidad y transparencia.

## Bibliografía

- Baldwin, David A. "Security Studies and the End of the Cold War". *World Politics* 48.1 (1996) 117-141.
- Balzac, Thierry. «Qu'est-ce que la sécurité nationale?», *La Revue Internationale et Stratégique*, Vol. 52, Hiver 2003-2004, pp. 33-50 Accesible en francés en [www.iris-France.org/fr/Archives/revue/pdf/Balzacq\\_52-pdf](http://www.iris-France.org/fr/Archives/revue/pdf/Balzacq_52-pdf).
- Barry, Buzan. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 9 Octubre 2008, UAM-GERI ISSN 1699-3950 <http://www.relacionesinternacionales.info> 1. People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War. Era. Introducción y Capítulo 10.
- Cintra, José Thiago. *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*. CISEN. México, 1997.
- Diccionario de la Real Academia Española*.
- Graham Allison and Gregory F. Treverton, eds. *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order*. New York: W. W. Norton, 1992.
- Kent, Sherman. *Inteligencia Estratégica*. Ed. Pleamar. Argentina, 1997.
- Ley de Seguridad Nacional. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005.
- Morgenthau, H. *Política entre las Naciones. La Lucha por el Poder y la Paz*. Grupo Editor Latinoamericano. Argentina, 1986.
- Platt, Washington. *Producción de Inteligencia Estratégica*. Ed. Struhart & Cía. Argentina, 1983.
- Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.
- Quero Rodiles, Felipe. *Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*. Servicio de Publicaciones del EME, pp. 25-47, España, 1989.
- Vega García, Gerardo C. R. *Seguridad Nacional. Concepto Organización y Método*. México, 1988, Secretaría de la Defensa Nacional.
- Weber, M. *Economía y Sociedad*, FCE, T. II, pp. 661-670, México, 1977.
- Wolfers, Arnold. "National Security as an Ambiguous Symbol". *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4. (Dec., 1952), pp. 481-502.



# Revista de Administración Pública

# INAP

**María del Carmen Pardo (2014).**  
***Una mirada de conjunto de la administración pública mexicana,***  
**Antología, México, El Colegio de México.**

**Iván Lazcano Gutiérrez\***

A lo largo de los últimas décadas la administración pública en México ha sufrido importantes cambios tanto en su organización como en sus propósitos, por tal motivo resulta pertinente la publicación del más reciente libro de la doctora María del Carmen Pardo, editado por El Colegio de México.

La obra consiste en una antología de cinco trabajos escritos por la doctora Pardo entre 2010 y 2013 en diferentes espacios e idiomas; por ende, la reunión de los mismos es útil desde dos perspectivas: primero, porque nos acerca algunos de sus trabajos de investigación publicados en volúmenes editados en inglés, y segundo, porque nos permite tener, como su título indica, “una visión de conjunto” sobre lo que la autora resalta en el devenir de la administración pública en varias de sus facetas.

La riqueza de la perspectiva que adopta la autora sólo es posible con el manejo histórico que posee. En este sentido, se trata de una condensación de muchos de los puntos que ha tratado en otros lugares, pero especialmente en su libro *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, mismo que cuenta con dos ediciones.

Para poder dar cuenta de algunas líneas generales desarrolladas en los mismos elaboraré un resumen breve de cada uno de los capítulos adoptando un discurso que va de lo general a lo particular. De ahí que no siga el orden de los capítulos.

El capítulo 2 “La Administración Pública en México durante el siglo xx” nos presenta una evolución histórica de la administración pública en nuestro país a lo largo del periodo referido. Para Pardo (2014: 73) la clave para

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Subdirector de Estímulos a la Investigación del INAP.

poder entender ésta reside en la relación que tuvo con “la función rectora del Estado”, de ahí que “no es posible establecer un contenido singular en la Administración Pública” dado que estuvo ligada a los cambios ocurridos en la sociedad en general. En este sentido, la intención es visualizar a la administración pública como resultado y como causa del proceso de modernización que se estaba gestando en la sociedad, mismas que convergen con la faceta política y económica.

El capítulo 1 “La Administración Pública Federal en México: una mirada de conjunto” adopta una perspectiva diferente, pues se centra en las tres últimas décadas. Para Pardo (2014: 23) lo anterior se justifica en que “buena parte de las transformaciones recientes de la Administración Pública en México ha ocurrido en un contexto en el que la transición y la apertura democrática del sistema político ha sido la nota dominante de la vida pública del país”.

Sin lugar a dudas tres son los temas que marcan el cambio de la administración pública en México en este periodo. Por un lado está la instauración del Servicio Profesional de Carrera (LSPC), por otro la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) –ahora INAI–, y finalmente uno que se propuso abarcar transversalmente a todo el sector público: la Nueva Gerencia Pública (NGP). De acuerdo con lo señalado en la primera parte del capítulo el éxito de la implantación del modelo neogerencial fue limitado; al contrario la mayor parte de los cambios introducidos fueron compatibles con la lógica del modelo burocrático. En cuanto a la profesionalización del servicio público sus resultados no fueron los esperados: así, por ejemplo, la autora nos dice que “hacia el 2008, la reforma consideraba sólo alrededor de 37 mil puestos del gobierno federal, de un total de alrededor de un millón y medio, de los cuales aproximadamente 600 mil pertenecen al gobierno central (Pardo, 2014: 34)”. De igual forma señala el “recurso abusivo al artículo 34 de la propia LSPC, que establece excepciones con respecto al ingreso por concursos públicos en casos de extrema necesidad (Pardo, 2014: 35)”.

El capítulo 4 “¿Cambio o parálisis en la Administración Pública mexicana?, aborda una temática similar al capítulo analizado previamente, sin embargo se concentra en los periodos de gobierno de Vicente Fox y de Felipe Calderón. Se trata, a decir de la autora, de “procesos de alcances distintos, pero con resultados similares, pues ambos gobiernos quedaron muy por debajo de las expectativas generadas (Pardo, 2014: 163)”. Para lograr lo anterior, se propone como enfoque teórico para el análisis el de la economía política, esto es visualizar la reforma administrativa de los años recientes “como un proceso general de cambios dentro del mismo gobierno, que buscó crear nuevas conductas, nuevos intereses, nuevos actores y, en consecuencia, nuevos equilibrios de poder en los aparatos del gobierno del Estado mexicano (Pardo, 2014: 165).



El fracaso por crear un Estado más democrático y orientado a resultados que se propuso Vicente Fox se explica por “una combinación de factores entre los que destacan, por una parte la falta de consistencia y coherencia de los distintos elementos de la reforma y, por la otra, la falta de un liderazgo político e institucional suficientemente fuerte” (Pardo, 2014: 164). Una muestra de ello se ubica en la contradicción que se mostró insalvable entre los principios que daban fundamento al Servicio Profesional de Carrera que intentó conjuntar elementos propios de la administración pública burocrática o tradicional con aquellos provenientes de la NGP. Sorprende particularmente el déficit del liderazgo en esta tarea, pues Ramón Muñoz, encargado de la Agenda de Buen Gobierno, era un hombre cercano al presidente Fox.

Por el otro lado, en el periodo de Calderón “la reforma administrativa no contó desde sus inicios con la importancia concedida en la agenda gubernamental que se le dio en el gobierno anterior”; a ello se suma el surgimiento en 2008 de una de las crisis económicas y financieras más fuertes desde comienzos del siglo xx, misma que trajo consigo una reducción en el precio del barril de petróleo, situación que a su vez creó un problema fiscal enorme. De igual forma, la atención del presidente estuvo enfocada al combate al narcotráfico y el crimen organizado, así como a resolver los problemas de seguridad pública asociados a ellos.

Para tratar de atenuar los efectos adversos los primeros esfuerzos del presidente Calderón se orientaron a la reducción de los costos del gobierno, específicamente a disminuir el número de plazas y salarios de mandos superiores. Por otro lado, “se propuso una drástica transformación de la Administración Pública” mediante la desaparición de tres secretarías de Estado: Reforma Agraria, Turismo y Función Pública (Pardo, 2014: 190-191). En particular el intento de desaparecer la Secretaría de la Función Pública fue duramente criticado, pues no se tomaba en cuenta todos los problemas que acarrearía semejante decisión, incluso para su Programa de la Mejora de la Gestión (PMG) (Pardo, 2014: 192-193).

El PMG consistió en el esfuerzo de mejora de la administración pública del gobierno de Calderón. Sin embargo, a diferencia de las reformas del SPC y de transparencia, la decisión de apostar por este proyecto tiene una lógica subyacente. Al parecer las reformas gerenciales tenían dos ventajas: “1) no afectar el dominio tradicional de la elite política sobre la asignación de puestos públicos y 2) reducir los costos de monitoreo durante su instrumentación” (Pardo, 2014: 197). Desafortunadamente, el intento de reforma de la administración pública quedó ensombrecido por los esfuerzos del gobierno por sortear la crisis internacional, por lo que quedó para otra ocasión.

En el capítulo 5 “El Estado mexicano: ¿De la intervención a la regulación?”, María del Carmen Pardo se concentra en un tema que ha adquirido en estos años una especial relevancia: el papel del Estado como regulador.

De acuerdo con esta perspectiva el proceso de reforma institucional que implicó la democratización y la liberalización económica supuso una mutación al abandonar lo que, siguiendo a Giandomenico Majone, fue la figura del Estado positivo (*Positive State*) por la de Estado regulador. En concreto, el Estado “abandonó su rectoría en muchos sectores para llevar a cabo funciones de equilibrio macroeconómico y de regulación de mercados, con el objetivo de asegurar la competencia, la inversión y la protección de los consumidores y ciudadanos (Pardo, 2014: 210).

Con la finalidad de poder llevar a cabo las nuevas funciones asumidas por el Estado, “se crearon y reformaron diversas agencias o comisiones especializadas con autonomía técnica y operativa”. Para poder analizar los alcances de éstas, la autora dedica una parte del capítulo a revisar algunas experiencias en el contexto internacional. A partir de ello identifica una serie de diferencias en la instauración de este tipo de agencias entre los países desarrollados y aquellos que están en vías de desarrollo (Pardo, 2014: 211-212).

Por último, el capítulo 3 “Burocracia representativa en México” aborda un tema novedoso y poco explorado en la literatura mexicana: busca responder a la pregunta “¿por qué en México, a diferencia de otros países que también tienen una significativa diversidad étnica, no ha existido un claro y distintivo esfuerzo por consolidar una *burocracia representativa* de las minorías indígenas del país, en la forma de, por ejemplo, políticas de acción afirmativa?” (Pardo, 2014: 127). Se trata de un cuestionamiento obligado a la luz de la composición de la sociedad mexicana. Sin embargo, ha sido patente la inexistencia de una preocupación explícita.

En suma, por todo lo anterior, la presente antología resulta un material de consulta obligatoria no sólo para los estudiosos de administración pública, sino a politólogos y a economistas, así como a todo aquel interesado en la reforma del Estado mexicano y en la historia contemporánea del país. A ello hay que añadir que se trata de trabajos realizados por una de las autoras más reconocidas en la disciplina, por lo que el interés resulta mayor.

## RESÚMENES

### **Violencia y narcotráfico en México, 2015. Raúl Benítez Manaut**

El artículo analiza las dinámicas más importantes de las expresiones de violencia en México y las tendencias del narcotráfico. Se analizan las tendencias regionales del crecimiento de la inseguridad pública, la violencia social y el factor que ha llevado a algunos países, entre ellos México, a considerar el narcotráfico un asunto de “seguridad nacional”. Se sostiene como hipótesis que el combate al narcotráfico pone en peligro los procesos de democratización de los países, por la implementación de estrategias “duras” de combate, entre ellas el empleo intensivo de las fuerzas militares. También se describe el proceso de acercamiento a la frontera México-Estados Unidos de la actividad criminal. Debido a la intensa actividad criminal en México, se desarrollan tres guerras: el enfrentamiento entre los diferentes cárteles, el combate al narcotráfico por el Estado mexicano, y la guerra de los cárteles contra la población civil. En el artículo se analizan la Iniciativa Mérida, la tendencia de los homicidios y las crisis de seguridad en los estados de Tamaulipas, Michoacán y Guerrero. Finalmente, se concluye con un breve análisis de las tendencias de los últimos dos años (2013-2014) que ha tenido que enfrentar el gobierno de Peña Nieto.

*Palabras clave:* México, guerra al narcotráfico, Iniciativa Mérida, Guerrero, Michoacán.

### **La política de Seguridad Nacional de México y la seguridad fronteriza de Estados Unidos; agenda y retos, 2012-2014. José María Ramos García**

El propósito general de este artículo es el de analizar la política de seguridad nacional mexicana en relación con la política de seguridad fronteriza de Estados Unidos en el norte de México en el lapso de 2012 al 2014. El análisis se fundamenta en los conceptos de gobernanza, gestión transfronteriza, seguridad y migración, que permiten un conocimiento interdisciplinario del objeto de estudio. El argumento a fundamentar es

que la política de seguridad fronteriza bajo la administración del presidente Obama (2010-2014) ha fortalecido el control de las fronteras con México, lo cual representa una continuidad de la política de seguridad del presidente George Bush. Como resultado, ha aumentado el número de detenciones de migrantes indocumentados en Estados Unidos y se ha dificultado el cruce de éstos desde la frontera mexicana. En tal sentido, la política de seguridad nacional mexicana se enfrenta al reto de fortalecer algunos procesos eficaces de cooperación y negociación transfronteriza o binacional, para definir una agenda de riesgos y amenazas, que permitan reducir los efectos negativos del control en la frontera con los Estados Unidos.

*Palabras clave:* Gobernanza, migración, frontera, seguridad.

### **La ventaja legítima en el análisis de inteligencia. Mario Vignettes del Olmo**

En el contexto de la seguridad nacional, la práctica profesional del análisis consiste en discernir paradigmas, modelos y patrones de organización y comportamiento humano, así como evaluar su potencial para afectar o impedir la realización de un interés nacional. El presente artículo propone una definición alternativa de inteligencia, un esquema sobre la interacción de insumos informativos e intelectuales en la fase del procesamiento, así como reglas prudenciales útiles para verificar la legitimidad de líneas de acción que pudieran sugerirse como parte de un producto de inteligencia.

*Palabras clave:* Análisis de inteligencia, ventaja legítima, prudencia.

### **Los fines de la Seguridad Nacional frente al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información. Pedro Wilfrido Casillas Zamora**

El Estado Constitucional de Derecho es aquel, en dónde la institucionalización del poder público, bajo un régimen democrático, tiene como propósito fundamental el beneficio social del país y sus habitantes, por lo que su ejercicio debe atender, invariablemente, a los principios y valores del mandato constitucional, a fin de promover, respetar, proteger y garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales, así como la subsistencia práctica del Estado, pues es éste el medio idóneo para alcanzar el Proyecto Nacional.

En materia de Seguridad Nacional, los intereses y objetivos nacionales son para el Estado mexicano lo que los derechos humanos para su población. Los dos conceptos se complementan, ambos son fundamentales para la existencia de aquél, y se conjugan para constituir un círculo virtuoso dinámico, cuyo propósito, constante y permanente, es la búsqueda del equilibrio racional entre el interés privado y el público, para el logro del interés general.

*Palabras clave:* Estado Constitucional de Derecho, Seguridad Nacional, Derechos Humanos, reserva de la información.

### **Inteligencia en gobiernos subnacionales: el caso de México. Eduardo Vázquez Rossainz**

Ante la presencia de fenómenos delictivos de alto impacto social en los territorios competencia de los gobiernos subnacionales, la generación de inteligencia criminal local se ha constituido en uno de los apoyos de las políticas de los gobiernos de las entidades federativas en materia de seguridad pública.

Si bien en el último lustro los avances han sido notables, la situación actual no es del todo favorable. En aras de una mejor integración de los servicios de inteligencia como función del Estado-nación, es pertinente el perfeccionamiento del marco jurídico que hará posible un mejor desenvolvimiento operativo en la generación de inteligencia en los gobiernos subnacionales. La adopción de consensos políticos en torno a la situación, las necesidades del desarrollo de la inteligencia criminal local y su utilidad, pueden constituirse en la base para la toma de las decisiones en esta materia.

*Palabras clave:* Inteligencia y gobierno subnacionales, inteligencia criminal local, desarrollo de inteligencia subnacional.

### **Hacia una estrategia nacional de ciberseguridad. Edgar Iván Espinosa**

México atraviesa por una crisis de ciberseguridad que se ha ido agudizando ante la falta de una política pública unificada que coordine los esfuerzos realizados por algunas dependencias de gobierno y la iniciativa privada. Contar con una estrategia integral resulta indispensable para hacer frente a tres principales amenazas: 1) la ciberdelincuencia, especialmente el robo, el fraude y la difusión de pornografía infantil; 2) las operaciones de ciberespionaje de Estados Unidos, China, Rusia e Irán, y 3) el *hacktivismo* de colectivos como *Anonymous*. El presente artículo esboza algunos lineamientos que podrían servir de referencia para la formulación de una Estrategia Nacional de Ciberseguridad, como la que otros países han implementado, a partir de la creación de un marco jurídico robusto; la promoción de buenas prácticas; la formación de especialistas; la colaboración con el sector privado; y el fortalecimiento de la ciberdefensa.

*Palabras clave:* Ciberseguridad, Seguridad Nacional, Estrategia, México.

## **Evolución y desafíos de la inteligencia para la Seguridad Nacional en México. Ricardo Gutiérrez Ruvalcaba**

Los conceptos de Inteligencia y Seguridad Nacional en nuestro país no han sido concebidos de manera fortuita y los desafíos que hoy enfrenta esta disciplina (Inteligencia para la Seguridad Nacional) no son tampoco únicos para México; es por ello que, en el presente artículo, se hace un recorrido a través de la historia, con el fin de entender las características o eventos que generaron la evolución de ambos conceptos, tanto en el contexto internacional como en el nacional, para de esta forma, estar en posibilidades de hacer un análisis retrospectivo que, conjugado con el acontecer actual, permita determinar los ámbitos que pueden consolidarse como un obstáculo o desafío para el desarrollo de las estrategias destinadas a preservar los objetivos nacionales permanentes y los valores que la seguridad nacional en México contempla.

*Palabras Clave:* Inteligencia, evolución de la inteligencia, desafíos de la inteligencia, Seguridad Nacional.

## **Cultura de inteligencia en México: Retos y oportunidades. José Luis Calderón Arózqueta**

El trabajo explora la Inteligencia como disciplina, revisando sus orígenes y antecedentes más relevantes para analizar algunas definiciones que nos acerquen a su comprensión y así pueda estudiarse el caso mexicano. El texto formula preguntas básicas para comprender mejor la Inteligencia y reconoce que hay pocos estudios académicos sobre *Inteligencia en México*. El documento plantea una reflexión sobre la *Cultura de Inteligencia* como factor clave para coadyuvar a una mejor toma de decisiones sobre la Seguridad Nacional de México. Concluye que es necesario alcanzar los mismos niveles de difusión de la *Cultura de Inteligencia* que tienen otros países, pues eso beneficiará a las nuevas generaciones de especialistas y estudiosos del tema y al Sistema Nacional de Inteligencia.

*Palabras clave:* Inteligencia, cultura de inteligencia, Servicios de Inteligencia.

### **El fin de la inteligencia. Severino Cartagena Hernández**

El concepto de ciclo de inteligencia muestra claros signos de agotamiento. Como doctrina, se sustenta sobre definiciones obsoletas en el mundo de las redes propio de la era digital. Ante los desafíos que plantean los fenómenos Anonymous, WikiLeaks y la trama Snowden, y la caída del paradigma del tomador racional de decisiones, la inteligencia debe vincularse con modelos de gobernanza enfocados en la calidad de las decisiones y evolucionar hacia modelos de solución de problemas, asumiendo su tarea en el mundo dominado por la dinámica de las redes, que posicione a la inteligencia en las necesidades de las instituciones en el nuevo marco social.

*Palabras clave:* Inteligencia, Ciclo, Gobernanza, Redes.

### **La agenda de cooperación en materia de Seguridad en América del Norte: el proyecto no cumplido. Athanasios Hristoulas**

La cooperación en Norteamérica ha sido problemática para México, Canadá y Estados Unidos, sobre todo por la dificultad de agregar el aspecto de seguridad al ámbito económico de la región. La cooperación ha sido nebulosa y caracterizada por conflictos de personalidad entre los tomadores de decisión y diferencias entre agendas nacionales. En Norteamérica tenemos tres países muy diferentes, con distintas problemáticas y fortalezas.

Analizando las diversas etapas y estrategias por la que esta relación trilateral ha transcurrido desde 1993 con el TLCAN, hasta los sucesos del 11 de septiembre en adelante, este artículo consta de una reflexión sobre el fracaso de la concretización de una agenda de cooperación. Se remarcan los problemas más significativos en la relación trilateral, subrayando la naturaleza bilateral de la cooperación en materia de seguridad.

*Palabras clave:* Cooperación, seguridad, América del Norte, bilateralismo, trilateralismo.

### **La Seguridad Nacional de México: Retos y perspectivas. Leonardo Curzio Gutiérrez**

El objetivo de este artículo es hacer una revisión Del gobierno de Enrique Peña en materia de seguridad nacional. El análisis tendrá dos niveles. Por un lado se hará una revisión de los documentos programáticos y de los discursos gubernamentales y por el otro se hará un balance del modelo de seguridad nacional propuesto por el Ejecutivo a dos años de su inicio.

*Palabras clave:* Seguridad Nacional, Inteligencia.

## **Una perspectiva global para la Seguridad Nacional de México.** **Guadalupe González Chávez**

Es relevante examinar la seguridad nacional de México y sus implicaciones para la administración pública desde una perspectiva global, observar desde la perspectiva nacional, con una mirada desde la intersección entre la agenda global y la agenda nacional de seguridad de México.

Con una visión sobre la seguridad nacional desde la perspectiva de seguridad global se integra un marco más adecuado a las actuales circunstancias nacionales y al entorno global del que el país es parte.

Se propone enfocar esfuerzos en el desarrollo del campo de la seguridad global, así como su incorporación en las líneas de investigación y formación de administradores públicos para que México esté preparado para responder a los retos presentes y del futuro en este tema.

*Palabras clave:* Perspectiva global, Agenda Global, Seguridad Nacional, Acuerdos Globales de Seguridad.

## **Reflexiones en torno a la Seguridad Nacional y la Seguridad Interior** **Edmundo Salas Garza**

Se discute en torno a los elementos que hacen posible una conceptualización objetiva de la Seguridad Nacional a partir de textos de autores significativos en este campo discutiendo los conceptos clásicos de Seguridad Nacional, Poder Nacional y Estado; se presenta una formulación de los determinantes de la Seguridad Nacional relacionando las Capacidades Nacionales y los riesgos asociados a ellas y se comenta sobre los elementos que definen el aspecto externo e interno de la Seguridad Nacional. Con esa base se presenta una exposición de la discusión en relación a los conceptos de Seguridad Interior, Seguridad Pública y el aspecto interno de la Seguridad Nacional, estableciendo sus diferencias y la confusión existente entre estos conceptos a partir de la exposición que de ellos se hace en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Reflexionando finalmente en relación a la demanda de las fuerzas armadas de dar mayor certeza jurídica a su actuar en acciones de Seguridad Pública.

*Palabras clave:* Seguridad Pública, Seguridad Nacional, Seguridad Interior, Poder Nacional y Estado



# Revista de Administración Pública

The logo for INNP (Instituto Nacional de Planeación y Evaluación) is displayed in a bold, black, sans-serif font. The letters are stylized, with the 'I' and 'N' being particularly prominent.

## INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

### 1. Exclusividad

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

### 2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

### 3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

- a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
- b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
- c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
  - **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
  - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, "título del capítulo", *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
  - **Para artículo:** nombre, apellido, "título del artículo", *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.
- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha" entre corchetes.
- e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).
- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

#### 4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (“*Peer System*”) con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

#### 5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

#### 6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

#### 7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

#### 8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico [contacto@inap.org.mx](mailto:contacto@inap.org.mx)  
En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.
- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

*Revista de Administración Pública*  
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,  
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

## 9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
  - a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
  - b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
  - c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
  - d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.



**REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**136**

**Seguridad Nacional e inteligencia: Retos y  
perspectivas para México.**

Se terminó de imprimir en Mayo del 2015  
en los talleres de:  
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.  
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.  
[geminiseditores@prodigy.net.mx](mailto:geminiseditores@prodigy.net.mx)

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP



