



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO
DE MÉXICO (UAEM)**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**



**LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

**“LA EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE SEGURIDAD NACIONAL
EN MÉXICO (1947-2012)”**

ENSAYO

**Que para obtener el título de
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

**Presenta
ÓSCAR ERNESTO ÁLVAREZ BENÍTEZ**

**Directora
M. en E.P.D. Natalia Ix-Chel Vázquez González**

Toluca, Estado de México; diciembre de 2015

DEDICATORIA

A Dios

A mi esposa Paty,

A mis hijos Ceci y Emiliano

A mis padres y hermanos

AGRADECIMIENTO

El presente trabajo de investigación fue posible gracias a un largo proceso de reflexión y análisis sobre las condiciones de la seguridad nacional en nuestro país.

Por todo ello debo agradecer a servidores públicos y especialistas nacionales y extranjeros que han apoyado mi formación en los ámbitos teóricos y académicos de la seguridad nacional. Así mismo, deseo agradecer a mi familia por ser mi soporte y apoyo: a mi esposa Patricia Solís Gómez, a mis hijos Cecilia y Emiliano Álvarez Solís; y a mis padres Óscar Álvarez e Isabel Benítez. De igual forma, a los Maestros Natalia Ix-Chel Vázquez González y Rodrigo Sánchez Arce, por sus consejos, revisiones y aportaciones a este ensayo.

Y a todos los que de alguna u otra manera intervinieron en su realización y que por falta de tiempo y memoria no incluyo, muchas gracias.

LA EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO (1947-2012)

INTRODUCCIÓN

La seguridad nacional es una función vital de todos los Estados democráticos. Éstos deben asumir la responsabilidad permanente de preservar la integridad de sus territorios, habitantes y formas de gobierno, mediante estrategias orientadas a establecer mecanismos de inteligencia y procesamiento de información que les permitan contar con datos sobre aquellos peligros y conflictos que los acechan (Álvarez y Trejo, 2007). De allí que en el mundo cada vez se preste más atención a este tema, tanto por parte de los gobiernos como de la opinión pública nacional e internacional.

En México es particularmente cierto que los temas de seguridad nacional están en boga, sobre todo vinculados a la crisis de inseguridad por la que atraviesa nuestro país, dándose prioridad a aspectos que tienen que ver más con la seguridad pública como el combate al tráfico de drogas y a la delincuencia organizada, no obstante que la seguridad nacional debe contar con una visión más amplia que abarque, entre otros aspectos, un diagnóstico integral de los elementos políticos, económicos, sociales, culturales, tecnológicos y militares para hacer frente a los riesgos y amenazas que se presenten (Arce, 2011; Acevedo, 2014).

Pero este interés por la seguridad nacional no es derivado exclusivamente de la crisis de inseguridad; algunos factores que se comenzaron a consolidar a partir de la década de 1990, como la globalización económica, una mayor inserción del país en los mercados internacionales y de manera especial el avance de la democracia, generaron que se pusiera una mayor atención a este fenómeno, el cual hasta entonces había estado envuelto en una sombra de secretismo y opacidad que le impedía ser conocido y analizado por la sociedad mexicana (Aguayo y Benítez, 2012; Leonardo Curzio en RAP, 1998).

Es así que durante esta década comenzaron a publicarse investigaciones pioneras sobre el tema, elaboradas por académicos de la UNAM, el Colegio de México y otras instituciones educativas; así como por especialistas del Colegio de la Defensa Nacional (adscrito a la Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (Aguayo, 2001; RAP, 1998); promovidas en algunos casos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), principal instancia gubernamental en nuestro país en materia de inteligencia y seguridad; sin embargo, no es sino hasta finales de la primera década del siglo XXI que el CISEN comienza a elaborar investigaciones propias, a partir de la creación de la Escuela de Inteligencia y Seguridad Nacional (EISEN) y del impulso que le dio el hecho de celebrar su XX aniversario de existencia en febrero del año 2009 (Valdés, 2009; Valdés, 2010).

A pesar de lo anterior, en mi opinión la seguridad nacional sigue siendo un tema no discutido con la suficiencia y profundidad requeridas, con todo y que ya se cuenta con escritos en los cuales predominan estudios doctrinarios y teóricos (Quero, 1989; Aguayo y Bailey, 1997; RAP, 1999; Jeanetti, 2007; Valdés, 2010), así como de análisis de temas coyunturales y específicos (Aguayo, 2002; Salazar, 2002; Piñeyro, 2005; Alvarado y Serrano, 2010; Aguayo y Benítez, 2012; Laborde, Tello y Villarreal, 2012; Rosas, 2013). Lo cierto es que aún no se puede decir que exista una abundante literatura; más aún, hay temas prácticamente inexplorados, como la evolución de la seguridad nacional en México.

Al respecto, los estudios con los que contamos versan sobre la historia de los servicios y agencias de inteligencia, tópico en el que predomina un autor: Sergio Aguayo Quezada¹, quien en el año 2001 publicó una obra fundamental para entender el tema: *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. A este han seguido otros que aportan información adicional como dos

¹ Mexicano; profesor-investigador del Colegio de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores; en la década de 1990 fue presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos; hasta 2008 fue presidente de Fundar, Centro de Investigación y Análisis; y desde 2012 preside Alianza Cívica; participa con sus opiniones en varios medios impresos y electrónicos (Aguayo, 2014).

libros del año 2009: *CISEN. Auge y decadencia del espionaje mexicano* del periodista Jorge Torres, y *CISEN. 20 años de historia. Testimonios. Febrero 2009*, compilado por Guillermo Valdés Castellanos. Más recientemente destaca el artículo “La evolución de las Agencias de Inteligencia en México” de Juan José Rico Urbiola, Raciél Rico David y Mario Villarreal Díaz, publicado en el libro *Inteligencia estratégica en el contexto mexicano* (Laborde, Tello y Villarreal, 2012). Pero no hay más; tal vez la urgencia por abordar temas actuales ha ido en detrimento de aquellos que requieren un enfoque histórico, en este caso para reconocer tendencias en la seguridad nacional que lleguen a constituir “modelos”.

Ahora bien, si consideramos que un “modelo” es una representación que ayuda a explicar o entender algo (Gómez, 1998: 462), ninguno de los escritos anteriores determina con precisión la existencia de modelos ya que sólo realizan narraciones de acontecimientos relacionados con cambios en la seguridad nacional. De manera particular, *La charola* de Sergio Aguayo es la investigación mejor documentada y con mayor rigurosidad científica, pero dado que se escribió en 2001 ofrece ahora un panorama incompleto; por su parte el libro de Torres, con un estilo periodístico repetitivo y poco depurado, se limita a demostrar que el espionaje mexicano ha tenido una “época de oro” y otra de “decadencia”; mientras que el libro de Guillermo Valdés, quien fungía como Director del CISEN al momento de su publicación, realiza una serie de entrevistas a los ex directores de la institución y aunque ofrece información valiosa no cuenta con algún estudio crítico; por último, el artículo de Urbiola, Rico y Villarreal presenta una evolución de las instituciones de seguridad y sus funciones a lo largo del tiempo sin ofrecer mayor información sobre el contexto en que surgieron o desaparecieron.

Un estudio que aborda el tema concreto de los modelos de seguridad nacional es el artículo “Metodología de la estrategia y la seguridad nacional” de Guillermo Garduño Valero², publicado en el libro *La seguridad nacional en México. Debate actual*, coordinado por José Luis Piñeyro. En éste, el autor lleva a cabo una

² Profesor-investigador del Departamento de Administración Pública de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (UAM-I), experto en seguridad nacional y fuerzas armadas, y conferencista del Centro de Estudios Superiores Navales (Piñeyro, 2005: 69).

disertación sobre el método para analizar a la seguridad nacional y otros términos relacionados como “estrategia” e “inteligencia”; pero es a partir de que aborda la conceptualización de los mismos que también presenta una propuesta de los que considera “Modelos de seguridad nacional en México (1950-2003)” (Garduño en Piñeyro, 2005: 84-85), la cual se puede observar en el Cuadro 1. En la búsqueda de mayor información me percaté de que dicho estudio es el único que aborda directamente el tema, mismo que abarca sólo hasta el año 2003 y con el cual difiero en varios aspectos; sin embargo, también se trata de un buen punto de referencia para reconocer a los “modelos de seguridad nacional” como un objeto de estudio viable; más aún, confieso que a partir de que lo encontré tomé la decisión de comenzar a desarrollar una investigación para titulación.

Por todo lo anterior, en este trabajo mi objetivo es indagar la evolución de los modelos de seguridad nacional en México, para lo cual me apoyo en el esquema propuesto por Guillermo Garduño Valero. Dado que propongo realizar una aportación a un tema poco estudiado (incluso en mi ámbito académico, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, UAEMEX³), considero que la mejor forma para llevarlo a cabo es mediante un “ensayo” que me permita elaborar interpretaciones, reflexiones y propuestas críticas sobre el mismo.

Es así como, en principio, en el apartado “Fundamentos de la Seguridad Nacional” ofrezco un panorama de la seguridad nacional como función primordial del Estado mexicano, donde además analizo varias definiciones para entender mejor el término; posteriormente establezco una metodología de trabajo a partir de criticar y deconstruir los modelos de Garduño, de proponer un esquema para su reconstrucción al modificar, mantener o suprimir elementos del planteamiento original, así como de crear nuevos elementos para su mejor comprensión. Dicho en otras palabras, justifico mi propio estudio de los modelos de seguridad nacional

³ Cabe señalar que en esta Facultad únicamente se encuentran dos tesis que abordan el tema de la seguridad nacional: la primera *La seguridad nacional en el Estado de México: La cuestión indígena*, de David Víctor Corona Olín y Francisco Nava Coajicalco (Corona y Nava, 1999) y la segunda *La seguridad nacional: su vinculación con la política criminal como instrumentos del estado para combatir los fenómenos delictivos en México, 1994-2009*, de Luis César Fajardo de la Mora (Fajardo, 2010).

en México a partir de redefinir el tiempo relevante de estudio (1947-2012); de sostener la división en periodos y renombrar a cada uno de ellos de acuerdo a las siglas de las instituciones que han conducido la seguridad en nuestro país (“DFS 1947-1985”, “DISEN-CISEN 1985-2000” y “CISEN 2000-2012”); y de determinar los elementos a estudiar en cada periodo (“Contexto”, “Fundamento Legal”, “Funcionamiento”, “Riesgos y Amenazas” y “Concepto/Ideología”).

CUADRO 1. MODELOS DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO (1950-2003)

En la Guerra Fría	En los noventa	En el siglo XXI
El enemigo es externo y está definido por el Estado a partir de la identificación con las ideologías de izquierda	El enemigo es interno y el Estado lo identifica a partir de su rebeldía y acciones armadas	No hay identificación del concepto de enemigo, por lo que se sustituye por el de competencia de posiciones
El disidente del sistema, por tanto, es definido también como enemigo, al que se asume incluso como contrario a la coalición y al partido oficial	El disidente es incorporado y cooptado mediante espacios políticos, para los cuales opera la vía partidista	El campo de lo político alcanza sus posiciones en la competencia electoral, por lo tanto su capacidad de influencia está ligada a su capacidad de convocatoria
La seguridad nacional recurre a aparatos de penetración y represión de los espacios tanto opositores como disidentes	La seguridad nacional requirió del paulatino desplazamiento de las figuras tradicionales encargadas de esta misión	Los aparatos de seguridad nacional reclaman ser instrumentos para conseguir y analizar información, en la búsqueda por anticipar escenarios de riesgo
Se exagera el “nacionalismo revolucionario” y se niega toda ideología “ajena” al mismo	El nacionalismo revolucionario pierde su impacto, incluso como ideología oficial, y es sustituido por el lenguaje tecnocrático	La pluralidad fundada en la tolerancia será la base para alcanzar consensos válidos; no podrá haber una sola ideología de Estado o de gobierno y, por tanto, supone libre juego en el espacio social de las ideas
La seguridad nacional es entendida como defensa de las instituciones: presidencial, partidista y del bloque en el poder	La seguridad nacional es confundida en su proyecto con la obediencia a la Constitución, a la institución presidencial y como apoyo al Plan Nacional de Desarrollo	La seguridad nacional será definida como construcción de los actores sociales, por tanto identificará las bases del compromiso con la obediencia al orden social y a la ley justa
La base orientadora de sus acciones se funda en la defensa del orden y de la tranquilidad pública	La base orientadora es la negociación a fin de alcanzar consensos, donde el punto central es el mantenimiento del orden	La base orientadora de sus acciones será la participación social, lo que supone niveles de competencia civil en la propuesta

Fuente: Garduño en Piñeyro, 2005: 84-85.

Enseguida describo las características de los elementos en cada periodo; cabe señalar que el “Contexto” permite comprender mejor los eventos históricos que han dado forma a los modelos de seguridad nacional; el “Fundamento Legal” posibilita entender el sustento jurídico o la falta del mismo en esta materia; el “Funcionamiento” de las instituciones es un indicador sobre el modo de concebir y tratar a la seguridad nacional; los “Riesgos y amenazas” permiten identificar de manera más amplia aquellos factores que se oponen a la estabilidad del país; mientras que el “Concepto/Ideología” nos dice mucho de la visión que el Estado tiene sobre el tema.

Una vez realizada la descripción de elementos, en el apartado “Hacia el reconocimiento de nuevos modelos de seguridad en México” exploro las posibilidades de determinar de manera clara y convincente su existencia, así como de reconstruir el esquema propuesto a partir de la información obtenida en los apartados anteriores, lo que incluye la posibilidad de proponer nombres más representativos que identifiquen y reflejen de mejor manera los modelos en cada periodo. Cierra este ensayo una “Reflexión final”.

Por último, es preciso reconocer que mi intención al llevar a cabo este trabajo no sólo tiene que ver con la obtención de un título (razón por demás suficiente después de que han pasado más de tres lustros de que egresé de la carrera); tiene que ver también con un profundo deseo de realizar una aportación relevante e innovadora a las Ciencias Políticas y Administración Pública, licenciatura de la que soy egresado; a esta carrera es a la que deseo hacer mi contribución al poner por escrito algunos conocimientos que he adquirido en mi desempeño durante muchos años como servidor público al servicio de la seguridad nacional mexicana.

FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Si atendemos al concepto clásico del Estado y sus elementos, en términos generales la seguridad nacional debe ser garantizada por los *gobiernos* e incidir en la protección de la *población* y el *territorio* nacional, a fin de salvaguardar la *soberanía*, siempre respetando el *marco jurídico* establecido (Pager, 1995). Como función atribuida expresamente para ser realizada por los gobiernos, contribuye a dotar a los Estados de legitimidad y consenso; a institucionalizar los procesos políticos y sociales; a regular los conflictos siempre presentes, mediante la coacción social moderada y justificada; a garantizar la integridad territorial; así como a salvaguardar la cohesión y unidad de la población y de las mismas instituciones estatales (Kaplan, 1980).

En el caso específico del Estado mexicano, se puede decir que la seguridad nacional tiene como objetivo cumplir con las funciones anteriores, pero además se orienta a preservar lo que Leonardo Curzio llama los “Fundamentos del Proyecto Nacional” u “objetivos nacionales permanentes” (Curzio en RAP, 1998), mismos que han sido establecidos en el máximo ordenamiento jurídico del país: la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Éstos se pueden resumir en que México es una nación única y su territorio indivisible; se constituye como una República representativa, democrática y federal; establece un pacto federal con Estados libres y soberanos; la célula territorial básica es el municipio; y la soberanía emana directamente del pueblo⁴. Tales son los fundamentos u objetivos nacionales permanentes que deben ser protegidos y preservados mediante una estrategia de seguridad nacional para mantener al Estado mexicano en total armonía e integridad. Dicho de otra manera, la estrategia de seguridad nacional pretende la preservación del Estado Mexicano en el tiempo y el espacio (Fernández, 2001; Salazar y Woldenberg, 2001).

⁴ Estos preceptos constitucionales se pueden encontrar en los Artículos 2, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 48 y 115. Para un mayor estudio respecto de dichos preceptos véase Arnáiz, 1999.

Cabe señalar que en nuestro país la seguridad nacional es una función atribuida expresamente al Poder Ejecutivo de la federación, por lo que ni los Estados ni los municipios tienen atribuciones en la materia⁵. Más aún, el principal responsable de esta función es el propio Presidente de la República, como Jefe de Estado y de Gobierno y principal conductor de la Administración Pública Federal. Ana María Salazar lo comenta de la siguiente manera:

El principal responsable de la seguridad de las personas y los bienes de los mexicanos, de la seguridad interior y de la defensa de la soberanía, es el presidente de la república... El presidente fijará las políticas públicas que deberán seguirse, así como directrices a los encargados de llevar a cabo estas acciones (Salazar, 2002: 102).

Ahora bien, ¿cómo o de qué manera los gobiernos implementan su estrategia para preservar la integridad del Estado? Esto tiene que ver con el concepto de seguridad nacional que se establezca. A continuación reviso algunas definiciones teóricas, la primera de ellas una definición clásica del *Diccionario de Ciencia Política* de Bobbio y Mateucci, la cual dice que seguridad nacional es

...aquella actividad que realiza el Estado, a través de ciertos órganos, para recopilar información política, militar y económica sobre otros Estados, especialmente sobre los Estados actual o potencialmente enemigos. Dicha seguridad tiene además la tarea de impedir la actividad de espionaje extranjero en el territorio nacional y donde sea posible, así como la de llevar a cabo todas las acciones que puedan disminuir la fuerza política, militar y económica de los Estados enemigos (Bova en Bobbio y Mateucci, 1987: 391).

Sin embargo, se trata de una definición típica de la visión que se tenía durante la Guerra Fría posterior a la Segunda Guerra Mundial, misma que pone el acento en las amenazas externas de un Estado. Un concepto más interesante lo ofrece Roger Hilsman, quien define que la seguridad nacional

⁵ La Constitución establece diversas disposiciones que impiden a los Estados intervenir en funciones que competen a la seguridad nacional, especialmente en los Artículos 117, 118 y 119.

...es un conjunto de condiciones —políticas, económicas, militares, sociales y culturales— necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior (Hilsman, 1995).

Esta definición, aparte de tomar en cuenta el contexto externo, se refiere a las condiciones internas de los Estados. Por su parte, Jorge Tello Peón define la Seguridad Nacional como “la precondition fundamental de la paz, libertad y justicia social. El gobierno y la sociedad civil garantizan estos valores en el marco del Estado de derecho, garantizando el proyecto nacional” (Tello, 1995: 7). Como se observa, esta definición tiene un sentido más axiológico pues considera a la seguridad nacional como elemento necesario para la existencia de ciertos valores que hacen posible la estabilidad de una nación. Otra definición interesante la ofrece quien fuera en algún tiempo Director del Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional de España, Fernando de Santiago, quien establece que

La Seguridad Nacional es aquella situación de la vida de la nación en la que se encuentra protegida contra las agresiones o amenazas a la soberanía y a la integridad de su territorio y de sus habitantes, una situación de protección ante los atentados contra el normal ejercicio de la autoridad y contra el funcionamiento adecuado de las instituciones; y una situación en la que, tanto las actividades públicas como privadas, pueden llevarse a cabo sin obstáculos para alcanzar los más altos niveles de paz, con libertad y prosperidades todos los órdenes (de Santiago citado en Quero, 1989: 36).

Hasta aquí hemos visto que la seguridad nacional se considera como “actividad” o un “conjunto de condiciones”; sin embargo, el concepto anterior utiliza tres veces de manera acertada la palabra “situación”, ya que ésta puede dar paso al reconocimiento de condiciones adicionales que no sólo tienen que ver con la defensa interna y externa de un Estado sino también con el desarrollo económico y social, la estabilidad política, la seguridad pública y ciudadana, la protección de la naturaleza, etcétera. Una definición que responde a estas ideas y conjunta varios elementos la ofrece José Luis Piñeyro:

...una situación en la que la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tiene garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales mediante las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado, es decir, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales o potenciales, que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado (Piñeyro, 2005: 21).

La definición toma en cuenta tanto la seguridad interna como externa, así como la integridad del Estado; pero además introduce una idea sumamente importante: la garantía de las *necesidades* vitales de una nación. De esta forma, la situación ideal para mantener la seguridad de un Estado es cuando la nación tiene cubiertas sus necesidades básicas que se pueden agrupar y resumir en cuatro aspectos: libertades, bienestar social, seguridad e identidad (Tortosa, 1993).

En los anteriores conceptos podemos observar una evolución, desde aquel que coloca el acento en el contexto exterior de un Estado, pasando por los que ponen en primer plano el aspecto interno y conciben la seguridad nacional como una situación deseable, hasta el que otorga preminencia a la cobertura de necesidades básicas. En todos ellos se emplean términos como los de “enemigo”, “amenaza”, “vulnerabilidad” o “riesgo”, los cuales ciertamente deben ser tomados en cuenta para establecer la magnitud de los retos a los que se enfrentan los Estados.

Todo ello me lleva a reflexionar sobre el hecho de que no existe un solo punto de vista de lo que es la seguridad nacional y que las distintas visiones están dadas por las circunstancias teórico-prácticas de aquellos que las plantean. Pero si esta situación se quedara sólo en el plano académico, tal vez no generaría problemas. Sin embargo, el hecho de que no exista una sola visión de la seguridad nacional conduce también a que los Estados adopten la que más convenga a sus intereses (aunque a veces estos intereses no coincidan plenamente con los de la nación que deben preservar), con todo lo que eso implica.

Al respecto, José Luis Piñeyro nos ayuda a aterrizar esta idea cuando establece que “la seguridad y el riesgo están dados en función de la definición del enemigo y de los riesgos probables...”, lo que significa que un Estado tiene la tarea, pero también la responsabilidad, de determinar sus propios riesgos y las personas que considera como “enemigos”; no obstante, el mismo Piñeyro acota respecto del Estado mexicano que “la absoluta falta de acuerdo político (en parte también conceptual) sobre las situaciones sociales que pueden ser o no riesgos o amenazas a la seguridad nacional mexicana es una constante histórica...” (Piñeyro, 2005: 18 y 79), lo que significa que a lo largo de su historia nuestro país no siempre ha tenido una visión homogénea ni la claridad para definir los asuntos urgentes en los cuales debe poner su atención; de allí que resulte sumamente importante ordenar y sistematizar la información disponible en este tema.

Para llevar a cabo esta labor y como ya establecí en la Introducción, en este ensayo planteo indagar la evolución de los modelos de seguridad nacional del Estado mexicano, a partir de los “Modelos de seguridad nacional en México (1950-2003)” de Guillermo Garduño Valero (Garduño en Piñeyro, 2005: 84-85); intentando que sean más comprensibles, me permito llevar a cabo modificaciones al esquema propuesto por dicho autor, para lo cual se debe volver a revisar el Cuadro 1 con las siguientes explicaciones:

En principio, Garduño propone “visiones históricas” sobre la evolución del concepto de seguridad nacional en México, aún “a riesgo de omisiones significativas”. Establece que “la seguridad y el riesgo están dados en función de la definición del enemigo y los riesgos probables a los que conducía un enfrentamiento, por lo que no estamos ante conceptos que se establezcan a lo largo del tiempo, sino que cambian con la historia” (79). Además, basa su estudio en quién define la seguridad nacional, el concepto de “sociedad civil” (el cual para él tiene un significado marginal), el cambio en la concepción del “poder nacional” (en el que participan múltiples actores sociales y no sólo las élites y gobiernos), la

influencia de los mercados mundiales, la acción de los partidos y organizaciones políticas y el marco democrático (o autoritario) en el que se actúa.

Por otra parte, define su periodo relevante de estudio a partir de ciertos eventos del contexto internacional y abarca desde el año 1950 o el “momento posterior a la segunda Guerra Mundial”, hasta el 2003 o “momento que surge a partir de la desaparición de la URSS” (aunque más bien se trata del momento en que escribe su artículo). De esta forma divide su cuadro en 3 columnas que coinciden con su propuesta de modelos, a los cuales denomina de acuerdo a los periodos históricos que abarcan: “En la Guerra Fría”, “En los noventa” y “En el siglo XXI”, sin embargo no precisa fechas de inicio y término para cada uno de ellos. También divide su cuadro en 6 filas en las que estudia el mismo número de elementos para cada periodo, pero no los define con claridad; en ellos sobresalen palabras como “enemigo”, “disidente”, “aparatos”, “concepto”, “ideología” y “base orientadora”; no obstante no hay mayores elementos para definir cada uno de dichos elementos.

Todo lo anterior me parece un esfuerzo importante, sin embargo intentaré cubrir las “omisiones significativas”. Para ello defino el tiempo relevante de estudio no a partir de eventos del contexto externo sino del interno, ocurridos entre los años 1947 y 2012; en especial me refiero a tres momentos clave en la formación de las áreas de seguridad nacional en México: la creación de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en 1947 y su desaparición en 1985; la creación de la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional en 1985 (DISEN), su transformación en Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en 1989 y su funcionamiento hasta el año 2000; y el funcionamiento del CISEN hasta el año 2012. De allí que denomino los periodos relevantes de estudio de acuerdo a las siglas de las instituciones que analizo y los años que cubren, de la siguiente manera: “DFS 1947-1985”, “DISEN-CISEN 1985-2000” y “CISEN 2000-2012”.

Debo aclarar que en el caso del CISEN decidí hacer una división en dos periodos que coinciden con el funcionamiento de esta institución en administraciones

presidenciales cuyos titulares claramente provienen de distintos partidos políticos. En el primer caso (“DISEN-CISEN 1985-2000”), el Centro funcionó bajo el liderazgo de una administración emanada del Partido Revolucionario Institucional (PRI); en el segundo caso (“CISEN 2000-2012”) se desempeñó bajo una administración emanada del Partido Acción Nacional (PAN). Lo anterior obedece a que diversos autores (Aguayo, 2001; Torres, 2009) consideran que a partir del año 2000, con la alternancia de partido político en la presidencia de la República y el arribo de Vicente Fox como titular del Poder Ejecutivo Federal, el CISEN tuvo un cambio cualitativo en su funcionamiento. El análisis que llevo a cabo ofrece más elementos para comprobar o refutar esta opinión.

Respecto de la estructura del cuadro, en principio adiciono una columna para denominar a cada uno de los elementos en estudio; pero en mi caso no establezco de entrada que la seguridad está dada en función de la definición del enemigo y los riesgos probables ni, como ya dije, de los acontecimientos externos. Doy por sentado que en todos los casos quien define lo que es seguridad nacional es el propio Estado mexicano, ya que como establecí al inicio de este apartado, se trata de una función estatal, por lo que este hecho no lo someto a discusión.

Luego procedo a realizar la caracterización propuesta para cada elemento: introduzco una nueva primera fila para hablar del “Contexto”, tanto interno como externo, ya que me parece un aspecto fundamental para explicar el modelo de seguridad nacional de un país; y una segunda fila (la tercera) para hablar del “Funcionamiento” de las instituciones que se encargan de ella; desaparezco la fila del “Aparato” ya que en el nuevo esquema coincide con la institución de seguridad nacional que guía cada uno de los periodos; el resto de filas se alinean con las propuestas de Garduño: la “Base orientadora”, a la que más bien llamo “Fundamento Legal” (segunda fila); la identificación del “Enemigo” y la consideración del “Disidente”, elementos que sintetizo en “Riesgos y Amenazas” (cuarta fila); así como la “Ideología” y el “Concepto” de seguridad nacional

predominantes, mismos que he colocado en el último renglón y que conjunta ambos elementos (“Concepto/Ideología”, quinta fila).

El Cuadro 2 muestra el nuevo esquema denominado “Modelos de Seguridad Nacional en México (1947-2012)”.

CUADRO 2. MODELOS DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO (1947-2012)

Elemento/Modelo	DFS 1947-1985	DISEN-CISEN 1985-2000	CISEN 2000-2012
Contexto			
Fundamento Legal			
Funcionamiento			
Riesgos y Amenazas			
Concepto/Ideología			

Fuente: Con base en Garduño en Piñeyro, 2005: 84-85.

Dicho esquema guiará la descripción de elementos de cada periodo en los siguientes apartados.

PERIODO “DFS 1947-1985”

Contexto. La existencia de la DFS se registra en el periodo 1947-1985, durante el el “régimen posrevolucionario”, aquel periodo de la historia de México posterior a la Revolución, en el cual se consolida una forma de gobierno estable de corte federalista y presidencialista, actuando bajo un sistema de “partido dominante” (el PRI), con prácticas políticas autoritarias y basado en la ideología del “nacionalismo revolucionario”, difundida desde el mismo gobierno para exaltar, enaltecer y glorificar tanto la gesta revolucionaria como valores que básicamente tienen que ver con el amor a la patria, el progreso económico, la cultura popular y la justicia social (Brading, 2000). El periodo se extiende a lo largo de siete sexenios, en los que ocuparon la titularidad del Poder Ejecutivo Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964), Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), José López Portillo (1976-1982) y Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).

Se trata también del más largo periodo de estabilidad económica que ha tenido nuestro país, que se prolongó por 4 décadas, caracterizado por la consolidación de un modelo económico de “sustitución de importaciones” orientado a fomentar la industrialización y la articulación del mercado interno, así como por la intervención económica de un Estado empresario y promotor del desarrollo. De esta forma, la economía mexicana registró indicadores económicos positivos como el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en un promedio de 6% anual, control de la inflación en 2.5% anual y mantenimiento de la paridad cambiaria en 12.5 pesos por dólar. Todo lo anterior tuvo como consecuencia que se hablara de la existencia de un “Milagro Mexicano”⁶ (Aguilar, 1993).

En el aspecto social el régimen instauró un Estado de bienestar que buscó garantizar derechos básicos como educación, salud, seguridad social, trabajo, vivienda y recreación; fomentó el “paternalismo” al convertirse en el principal promotor de las iniciativas sociales, mismas que canalizaba por completo mediante las vías institucionales; impulsó la “corporativización” de los individuos para tratar de enmarcar su actuación en sindicatos y agrupaciones de control estatal. Todo lo anterior tuvo como resultado el mejoramiento de las condiciones de vida de una buena parte de la población y el crecimiento de la “clase media” (Aguilar y Meyer, 1993).

Hacia el exterior, México mantuvo una doctrina de relaciones políticas con el resto del mundo basada en la no intervención y el derecho de autodeterminación de pueblos y naciones, por lo que estableció vínculos cordiales con la mayoría de países⁷; aunque también comenzó a girar más que nunca en la órbita de los Estados Unidos por una cuestión práctica, ya que debido a su cercanía se convirtió en el principal socio comercial de nuestro país (Benítez en RAP, 1998).

⁶ Más que un “milagro”, fueron la estabilidad política interna y los conflictos armados sostenidos por los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y la Guerra de Corea (1950-1953), los que propiciaron el crecimiento económico y la industrialización de México pues gracias a ellos aumentaron las exportaciones mexicanas de materias primas y a partir de 1954 se comenzó con la política conocida como “Desarrollo Estabilizador” (Aguilar y Meyer, 1993).

⁷ Dichos postulados surgen de las doctrinas conocidas como “Carranza” y “Estrada” (en el primer caso por Venustiano Carranza y en el segundo por el diplomático Genaro Estrada), cuyo objetivo es la defensa de la soberanía mexicana (Arnáiz, 1999).

Sin embargo, el sistema político y el modelo económico instaurados durante este periodo no estuvieron exentos de generar resistencias y convulsiones sociales. Hubo diversos sectores que se mostraron descontentos, entre ellos grupos de campesinos y trabajadores sindicalizados cuyas manifestaciones fueron reprimidas de manera violenta por el gobierno; pero fue la matanza de estudiantes del 2 de octubre de 1968 la que demostró el extremo autoritario del Estado posrevolucionario (Aguilar y Meyer, 1993), con la consecuencia de que en la década de 1970 muchos grupos se radicalizaron y crearon guerrillas urbanas y rurales que también fueron reprimidas, en el episodio que se conoce como la “Guerra Sucia”⁸ (Aguayo, 2001: 61-242).

En el contexto externo, es también el periodo conocido como la “Guerra Fría”, caracterizado por un enfrentamiento ideológico entre los Estados Unidos, líder del capitalismo o “primer mundo”, y la desaparecida Unión Soviética, cabeza de los regímenes comunistas; por ello, a este periodo también se le llamó del orden “bipolar”; y si bien estas potencias no se enfrentaron militarmente de manera directa, si lo hicieron de manera indirecta en países como Corea, Vietnam y Afganistán. Por otra parte, varios países trataron de salir de la órbita de estos bloques y crearon un movimiento de “Países No Alineados” o “Tercer Mundo”, liderado sobre todo por la antigua Yugoslavia y Cuba, y que llegó a constituir la voz disonante (Lozano, 2007).

Por otra parte, desde los Estados Unidos se estableció una división artificial entre países “desarrollados” y “subdesarrollados”; esto significó que países con mayor número de cadenas de mercancías e industrializados fueran desarrollados y los que no contaban con estas ventajas fueran subdesarrollados; y para aquellos que registraran avances visibles se acuñó el término “en vías de desarrollo” (Gunder, 1991). México siempre fue considerado país subdesarrollado y “tercermundista”, situación que evitó que ocupara un lugar más relevante en el concierto

⁸ El término “Guerra sucia” se aplica para reflejar que el Estado mexicano utilizó métodos fuera de la ley y de una violencia desproporcionada para combatir a las guerrillas y grupos armados de la época (Aguayo, 2001).

internacional; y dada su cercanía con los Estados Unidos debió aliarse al bloque capitalista y repeler los intentos de “intromisión” comunista por las simpatías que muchos mexicanos sentían hacia la Unión Soviética y la Revolución cubana por lo que, para deslegitimar a movimientos obreros y sociales auténticos, muchas veces el Estado recurrió a la argucia de tacharlos de “comunistas”⁹; aunque ciertamente en el terreno diplomático nuestro gobierno tuvo la habilidad para no involucrarse en otros conflictos provocados por los Estados Unidos (Aguayo, 2001).

En este contexto se creó la DFS, entre diciembre de 1946 y enero de 1947; se trata de uno de los organismos de seguridad más importantes que tuvo el país en el siglo XX y el que más tiempo ha perdurado (38 años)¹⁰; fue instituida por el presidente Miguel Alemán bajo su control directo y a partir de 1953 el presidente Ruiz Cortines la hizo depender de la Secretaría de Gobernación (SEGOB); la DFS se encargó de las principales operaciones y actividades encaminadas a mantener la seguridad del país (Aguayo, 2001: 62). Por otra parte, en 1967 el presidente Díaz Ordaz creó la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), que se encargó de recopilar información y elaborar análisis pertinentes para la toma de decisiones (Rico, Rico y Villarreal en Laborde, Tello y Villarreal, 2012). En los siguientes apartados hablaré más de estas instituciones.

Fundamento Legal. Durante este periodo la seguridad nacional careció de fundamento legal. En principio, el término no existió en la Constitución y cuando hizo su aparición lo hizo sólo con la palabra “seguridad”. A su vez, las funciones de seguridad se establecieron de manera expresa en reglamentos y manuales de la SEGOB, pero hasta fines de 1976 se incorporaron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) como parte de las atribuciones de la

⁹ Esta idea de la intromisión comunista en los movimientos sociales y obreros de la época ha sido desmentida por diversos estudiosos (Castillo, 2008) y realmente no tuvo eco en la opinión pública mexicana.

¹⁰ Ciertamente la DFS no fue la primera institución de seguridad nacional del Estado mexicano. En 1915 el presidente Venustiano Carranza creó la “Sección Primera”, cuerpo especializado fuera de la jurisdicción del ejército que realizaba labores de “espionaje”; y en 1918 estableció un servicio de agentes de investigación (Aguayo, 2001: 65). En 1929 el presidente Emilio Portes Gil estableció el “Departamento Confidencial”, primer mecanismo formal de seguridad nacional en el país. En 1938 el Departamento pasó a denominarse “Oficina de Información Política”; más adelante, en 1942 el presidente Manuel Ávila Camacho convirtió a esta Oficina en “Departamento de Investigación Política y Social” (*Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*), hecho que coincide con la declaración de guerra que México hizo a los países del “Eje” (Alemania, Italia y Japón) durante la Segunda Guerra Mundial.

misma. Por otra parte, las funciones de la DFS¹¹ y de la DGIPS¹² tuvieron sustento legal hasta el año 1973 en que se incluyeron en el Reglamento Interior de la SEGOB (Hernández, 1985a; Hernández, 1985b; Rico, Rico y Villarreal en Laborde, Tello y Villarreal, 2012: 61-63).

Más adelante, en el “Plan Global de Desarrollo 1980-1982” se incluyó un primer concepto de *seguridad* establecido como principio: “fundamenta la permanencia de nuestras instituciones, de la tesis del movimiento revolucionario y de las condiciones de viabilidad económica del país. Todo ello sustentado en la identidad nacional, la convivencia de todos los mexicanos y la solidaridad entre ellos...” Si bien en este concepto predomina la visión nacionalista y en el propio Plan se otorga preminencia al aspecto económico, también sobresale la “permanencia de nuestras instituciones” y la convivencia y solidaridad de los mexicanos, elementos que se acercan a la seguridad nacional.

Funcionamiento. La siguiente cita de Guillermo Valdés Castellanos es útil para ilustrar el funcionamiento de la DFS y de la DGIPS en el periodo de estudio: “Las leyendas negras alrededor de los organismos responsables de la seguridad nacional provienen de épocas en las que no había límites reales, legales ni políticos, a su actuación: todo se valía en nombre de la seguridad nacional” (Valdés, 2009: 9). De allí que estas instituciones tuvieran tan mala fama.

Con todo, la DFS era reconocida como la principal instancia de seguridad nacional de la época. Fue dirigida principalmente por militares¹³, el más importante de ellos

¹¹ De acuerdo con el Reglamento Interior de la SEGOB, le competía “vigilar, analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal; proporcionar seguridad, cuando así se requiera, a funcionarios extranjeros que visitaran el país; y realizar todas las actividades que en la esfera de su competencia le ordene el titular del ramo” (Valdés, 2009: 99).

¹² De acuerdo con el Reglamento Interior de la SEGOB, tenía como objetivo estudiar los problemas de orden político social y proporcionar los informes correspondientes; auxiliar en la investigación de las infracciones de la Ley Federal de Juegos y Sorteos; y realizar todas las actividades que, en la esfera de su competencia, la asignase la Secretaría. Sus funciones se ampliaron en 1977 al tener que organizar la documentación producto de las labores de investigación, establecer un centro de documentación y realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional (Valdés, 2009: 99).

¹³ Siete de los 10 directores de la DFS fueron militares: Tte. Cnel. Marcelino Inurreta de la Fuente (1947-1952); Cnel. Leandro Castillo Venegas (1952-1958); Cnel. Manuel Rangel Escamilla (1959-1964); Cap. Fernando Gutierrez Barrios (1965-1970); Cap. Luis de la Barrera Moreno (1970-1977); Tte. Cnel. Miguel Nazar Haro (1978-1982); Cap. Pablo González Ruelas (1985).

el Capitán Fernando Gutiérrez Barrios¹⁴, y operó como verdadera “policía política”, siendo su objetivo el perseguir a opositores al régimen, así como a aquellos grupos armados que se rebelaron contra el Estado, por lo que sus labores de inteligencia reflejaron una visión distorsionada de la seguridad pues prácticamente se redujeron al espionaje y su operatividad era más bien de corte policiaco y de contrainsurgencia armada¹⁵; y dado el secretismo con el que funcionaba, la DFS cometió graves e innumerables violaciones a los derechos humanos mediante la corrupción, hostigamiento, torturas, reclusión y desaparición forzada de personas, derecho al “botín”, simulación en la presentación de informes, intervenciones telefónicas, fraudes electorales, entre otros. En este sentido, la siguiente cita de Sergio Aguayo también es ilustradora:

En la medida en la que el régimen autoritario se debilitaba y el sistema político se liberalizaba, los métodos de la DFS (y la institución misma) empezaron a volverse anacrónicos y disfuncionales. La DFS se resistió a las oleadas renovadoras porque el servicio de inteligencia vivía aislado de la sociedad. Podía hacerlo porque la mayoría de los mexicanos ignoraba lo que pasaba dentro del “bunker” de Plaza de la República¹⁶. Los iniciados en los asuntos de la DFS (entre los que se contaba el presidente) habían concluido que era preferible tolerar los excesos [lo importante eran los resultados]. En la DFS aumentó la corrupción y la complicidad con el narcotráfico llegó a niveles sin precedentes (Aguayo, 2001: 228).

Un aspecto que ejemplifica muy bien dichos excesos es la llamada “charola” pues los agentes de investigación (la DFS llegó a tener 3 mil empleados que controlaban a 10 mil informantes; Aguayo, 2001: 228) hacían sentir su autoridad y prerrogativas al portar su credencial metálica de identificación, teniendo una especie fuero y dando lugar a muchos abusos y arbitrariedades que desprestigiaron a la institución (Valdés, 2009: 21).

¹⁴ Militar veracruzano que en 1958 llegó a ser subdirector y en 1964 director de la DFS, y en 1970 Subsecretario de Gobernación, por lo que fue uno de los personajes más influyentes del país en aquella época; y en 1988 fue Secretario de Gobernación en el gabinete del ex presidente Carlos Salinas de Gortari; murió en el año 2001 siendo Senador de la República (Aguayo, 2001: 96-101).

¹⁵ Al respecto, el propio ex presidente Miguel de la Madrid recuerda que los analistas de la DFS eran “...desiguales tirando a malos. Habían sido útiles en la campaña porque su utilidad era de corto plazo [su actualidad se perdía al día siguiente]... El aparato de inteligencia se nos había quedado primitivo y no se había adecuado al crecimiento del país...” (Aguayo, 2001: 230).

¹⁶ Se refiere a la ubicación de las oficinas de la DFS, en Plaza de la República, frente al monumento a la Revolución (ciudad de México).

Riesgos y amenazas. La DFS espiaba y recababa información de aquellos personajes y grupos que consideraba “enemigos” del Estado y del Presidente, así como de “disidentes” del régimen nacionalista y revolucionario, para perseguirlos y exterminarlos, aunque en muchos casos realmente sus manifestaciones fueran pacíficas. En este caso se encontraron movimientos de protesta sindical como los ferrocarrileros, profesores, petroleros, telegrafistas, tranviarios, médicos y electricistas, entre otros, entre las décadas de 1950 y 1970; movimientos cívicos como los de San Luis Potosí a fines de 1950 y principios de 1960¹⁷, y los de estudiantes de 1968 y 1971; así como un sin número de personajes y grupos cuyo único “delito” fue apoyar a políticos y candidatos opositores a aquellos surgidos de las filas de la “familia revolucionaria” (Aguayo, 2001: 61-94).

Por otra parte, Sergio Aguayo dice que “En el México de los años sesenta y setenta, alrededor de 1,860 hombres y mujeres decidieron que la única alternativa era lanzarse en contra del régimen, creando 29 organizaciones diferentes” (2001: 119). De allí que la DFS también tuviera como objetivo aniquilar grupos armados y guerrillas rurales y urbanas. En este caso estaban el movimiento de Rubén Jaramillo en el Estado de Morelos; las guerrillas de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas en la sierra de Guerrero; el Partido de los Pobres-Partido Revolucionario Obrero Clandestino Unión del Pueblo (PP-PROCUP), el Movimiento de Acción Revolucionaria (MAR) y la Liga Comunista 23 de Septiembre, entre muchos otros (119-144, 167-200). Dicho de otro modo, se exageraron las amenazas internas a la seguridad y los supuestos “enemigos” fueron atacados con total discreción y sin haberse evaluado su real peligrosidad, lo que evidencia el poco respeto de las instituciones de seguridad de la época por las leyes, la vida y dignidad humanas.

Concepto/Ideología. La estabilidad que tuvo el sistema político entre las décadas de 1940 y 1970 hizo que las amenazas externas desaparecieran y por ello, mediante sus instituciones de seguridad, el Estado mexicano se volcó a combatir

¹⁷ A fines de la década de 1950 en San Luis Potosí, el Doctor Salvador Nava, un político local afiliado al PRI, encabezó un movimiento social con el objetivo de impulsar la democracia en el Estado y contrarrestar la fuerza de los cacicazgos locales (especialmente del ex gobernador Gonzalo N. Santos). Gracias a ello, Nava pudo ser Presidente Municipal de la capital del Estado; no obstante, cuando quiso ser candidato a la gubernatura, su movimiento fue reprimido y él torturado (Caballero, 1992).

principalmente las que consideraba “amenazas internas”, con una doctrina que, según Raúl Benítez Manaut, “justificó la militarización del Estado, la represión política, la imposición de estados de excepción, y la derogación de las leyes que defienden los derechos humanos y políticos de los ciudadanos” (Benítez en RAP, 1998: 67). En palabras de Sergio Aguayo “el enemigo estaba en casa” (Aguayo, 2001: 227), pero además recibía la influencia del exterior, especialmente de Cuba que intentaba propagar su revolución por todos los países latinoamericanos¹⁸, idea reforzada por los ex presidentes Díaz Ordaz acusando a los estudiantes de 1968 de ser manipulados por una “conjura comunista internacional”, o Luis Echeverría hablando de “células malignas” para referirse a las guerrillas (Aguilar, 1993).

Sergio Aguayo también comenta que la concepción de seguridad nacional se podía clasificar de “poco intelectual” pues no existía preocupación por estudiar sus conceptos y significados reales; de esta forma “El conocimiento y la teoría fueron sustituidos por los prejuicios... [Y] Uno de los rasgos más característicos... es que vivía de y para la sospecha”, lo que ocasionó que quienes manejaban la seguridad estuvieran convencidos de ser dueños de la verdad y acumularan pruebas para confirmarla, aunque en realidad la información fuera falsa o descontextualizada, lo que además evidenciaba la carencia de análisis e interpretaciones adecuadas, situación que finalmente llevó a que todo acto de inquietud social se considerara como “subversión” (Aguayo, 2001: 91-95). En suma, era una concepción “policiaca” de la seguridad.

No obstante es preciso enfatizar en el hecho de que nuestro país también contó con una política de seguridad nacional basada en la “No intervención y Auto-determinación de los Pueblos” como principios de política exterior; en palabras de Raúl Benítez, los ejes de la seguridad nacional fueron a partir de entonces:

¹⁸ No obstante las acusaciones contra el comunismo internacional, el régimen político posrevolucionario mantuvo buenas relaciones con la Revolución Cubana. Hay que recordar que personajes como Lázaro Cárdenas y Carlos Hank González apoyaron la estadía en México de Fidel Castro, el “Che” Guevara y sus guerrilleros en el año 1958; que Luis Echeverría intentó acercarse a Cuba; y que Fidel Castro y Fernando Gutiérrez Barrios eran, literalmente, amigos (Aguayo, 2001: 107-110).

...la doctrina de política exterior, la doctrina de la defensa nacional, la estabilidad política interna y el desarrollo social, estos se vieron fortalecidos durante la guerra y la posguerra [Segunda Guerra Mundial], apoyándose mutuamente en los años de la reconstrucción económica de los cincuenta y los sesenta (Benítez en RAP, 1998: 65).

PERIODO “DISEN-CISEN 1985-2000”

Contexto. Para las décadas de 1980 y 1990 diversos acontecimientos provocaron en una transformación de las instituciones de seguridad nacional del país; entre ellos están los siguientes:

- La Reforma Política realizada en 1977 por el Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, quien impulsó una liberalización del sistema electoral a fin de evitar —en sus propias palabras— el resurgimiento del “México bronco”; tuvo como cambios principales permitir la incorporación de las organizaciones políticas de izquierda al espectro político nacional y el establecimiento del sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados ¹⁹ (Lujambio, 2000; Segovia, 2001: 123-136; Woldenberg, 2002: 17-27).
- La declinación de las preferencias electorales a partir de 1982 del que hasta entonces había sido el partido hegemónico y que tenía más de medio siglo en el poder: el PRI (Aguilar, 1993: 113-147; Lujambio, 2000) ²⁰; así como el incremento gradual a partir de 1985 de las votaciones obtenidas por el partido que había representado una oposición real, el PAN ²¹ (Loeza, 2001: 137-175).

¹⁹ Se debe recordar que en 1976 José López Portillo fue candidato único a la presidencia, obteniendo casi 98% de la votación. Con este resultado el sistema llegó a su límite; el PAN no participó con candidato pues sabía de antemano el resultado; y por más que la votación fue legal, en esta ocasión no hubo una “oposición leal” que la legitimara. Por esta razón se planteó la reforma de 1977, la cual tuvo profundas repercusiones en el sistema político: en principio permitió la legalización del Partido Comunista (PCM), que gran parte de su existencia actuó en la clandestinidad; la Cámara de Diputados pasó a tener 400 diputados a fin de que ninguna organización política, por pequeña que fuera, quedara sin representantes; permitió las coaliciones y abrió tiempos oficiales en radio y televisión para los partidos. Muchos analistas consideran esta reforma como el inicio de la transición democrática, siendo la base de posteriores reformas que harían el juego político más democrático y transparente (Lujambio, 2000; Segovia, 2001: 123-136; Woldenberg, 2002: 17-27).

²⁰ A partir de 1982 comenzó la declinación de las votaciones del PRI: López Portillo obtuvo 16.4 millones de votos; de la Madrid 16.7 millones que sin embargo representaron 74% de la votación; con Salinas la reducción fue drástica: obtuvo 9.6 millones de votos que apenas rebasaron 50% (González y Lomelí, 2000).

²¹ La nacionalización bancaria del año 1982 tuvo como consecuencia que varios empresarios abandonaran el PRI y se sumaran a las filas del PAN (Alba, 2001: 209-239). A partir de 1985 este partido fue incrementando su votación y en 1986 casi ganó su primera gubernatura:

- La crisis económica de 1982 provocada por las políticas populistas de la década de 1970 y por la caída del precio internacional del barril de petróleo, situación que afectó a la economía mexicana, que había basado su crecimiento e incluso su seguridad en la riqueza de sus yacimientos petroleros y las exportaciones del crudo; esta crisis causó que la de 1980 fuera la “década perdida” y tuvo funestas consecuencias como la pauperización de millones de personas, el fin del modelo de “Desarrollo Estabilizador” e inestabilidad financiera crónica (Aguilar, 1993).
- Las presiones generadas por los Estados Unidos que demandaban una mayor democratización y estabilidad de las instituciones del país, así como una lucha más efectiva contra el narcotráfico que inundó de droga las calles de ese país, convirtiéndose en el mayor consumidor del mundo (Schiavon, 2006: 444-453).
- Pero sobre todo, el descrédito de las instituciones de seguridad del Estado, particularmente de la DFS²², así como la inclusión de nuevas generaciones de investigadores de corte más académico que militar y policíaco.

Todo lo anterior no sólo provocó una mayor competencia electoral, la atención a la protección de los derechos humanos por parte del gobierno y un cambio de paradigma económico al adoptarse la doctrina neoliberal, también una discusión más abierta de los temas de seguridad²³ e incluso la refundación de los servicios de inteligencia como una necesidad imperiosa. De esta forma, desde la misma campaña presidencial de Miguel de la Madrid a mediados de 1982, ya se discutía la construcción de un nuevo sistema de seguridad nacional (Carrillo en Valdés,

Chihuahua (un estado donde tenía una importante presencia electoral), triunfo que le fue arrebatado por decisión gubernamental, un acto al que se denominó “fraude patriótico” (Loaeza, 2001: 137-175).

²² El descrédito de la DFS se incrementó en 1984 con el asesinato del periodista Manuel Buendía, quien investigaba a José Antonio Zorrilla, Director de la DFS, a quien vinculaba con el cártel de Guadalajara. Se presume que Zorrilla fue el autor intelectual del homicidio. Además, al siguiente año se registró el secuestro y asesinato por narcotraficantes de Enrique Camarena (“Kiki”), agente de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA); nunca se aclaró la posible participación de la DFS en este acontecimiento. Cabe señalar que Zorrilla Pérez fue detenido en 1989 bajo la acusación de que durante su periodo florecieron la corrupción y los vínculos de esa institución con el narcotráfico (Campos, 2013: 16).

²³ A nivel académico, la discusión inició con un ensayo de Olga Pellicer de 1981: “La seguridad nacional de México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales”, publicado en *Las relaciones México-Estados Unidos* (Carlos Tello y Clark Reynolds, FCE).

2009: 23); pero no fue sino hasta 1985 que el ya presidente de la Madrid creó la “Dirección de Investigación y Seguridad Nacional” (DISEN), que sustituyó y a la vez conjuntó las funciones tanto de la DFS como de la DGIPS.

Cabe señalar que el segundo lustro de la década de 1980 fue especialmente convulso en los ámbitos y externo. En lo interno, a la crisis económica siguió una crisis política que generó una de las rupturas más importantes del PRI, haciendo que las elecciones de 1988 fueran muy competidas y rodeadas de acusaciones de fraude por el evento conocido como la “caída del sistema”; en cualquier caso, el ascenso de Carlos Salinas a la presidencia tuvo lugar en medio de una opinión pública que lo consideró “presidente ilegítimo” (Anaya, 2009).

En el ámbito externo, la Guerra Fría llegó a su fin en 1989 con la caída del “Muro de Berlín” en Alemania, principal símbolo de la división entre capitalismo y comunismo; en 1991 desapareció la Unión Soviética después de un proceso de reformas internas y de la distensión de las relaciones con los Estados Unidos, lo que incluyó un proceso de desarme unilateral²⁴; ese año también sucedió un hecho fundamental: el presidente de Irak, Sadam Hussein, invadió Kuwait, lo que al año siguiente provocó una intervención militar por parte de Estados Unidos en la “Primera Guerra del Golfo”; este evento es fundamental pues con él se considera definitivamente concluido el orden bipolar y el comienzo de un nuevo orden internacional que aún está en formación (Tortosa, 1993).

Por todo ello es que el presidente Salinas tomó la decisión de adecuar las instituciones de seguridad nacional al nuevo contexto internacional y a las condiciones internas del país. Es así como el 13 de febrero de 1989 creó el CISEN²⁵ como un órgano desconcentrado de la SEGOB (Aguayo, 2001: 251-

²⁴ En 1985 Mijaíl Gorbachov llegó a la Secretaría del Partido Comunista de la URSS. Empezó un proceso modernizador de su país con la *Perestroika* (“remodelación de la casa”) y la *Glasnost* (“transparencia”); esta modernización significó la apertura de la URSS a la economía capitalista, la transparentización y publicación de información y el dejar de intervenir militarmente en los “países del Este europeo”; la consecuencia principal de esta retirada militar fue un renacimiento del clima de libertades en esos países, lo que desembocó en la “caída del muro de Berlín” en 1989. De esta forma la URSS minó sus propias bases que le habían dado sustento y en diciembre de 1991 dejó de ser la URSS cuando las 15 repúblicas que la componían declararon su soberanía (Meyer, 1992a; Meyer, 1992b).

²⁵ En opinión de Jorge Carrillo Olea, “...una institución como CISEN, era imperativa hace muchos años. Yo diría que al término del mandato [del presidente Miguel] Alemán...” (Valdés, 2009: 35).

262)²⁶. Al mismo tiempo y para coadyuvar con el Centro, Salinas instruyó la formación del “Gabinete de Seguridad Nacional”, donde el Director General del CISEN fungió como Secretario Técnico.

Cabe señalar que el sexenio salinista estuvo marcado por la modernización de las estructuras económicas del país y la apertura al exterior. Continuó con el modelo económico neoliberal; renegoció el pago de la deuda externa; desmanteló y privatizó el aparato paraestatal e imprimió cierta disciplina al sistema financiero; además llevó a cabo una agresiva política de integración comercial y de inserción en los mercados mundiales por la que en 1993 Salinas firmó con los presidentes de Estados Unidos y Canadá el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Con ello la “década perdida” quedó atrás y la economía nacional se recuperó de manera temporal gracias a unas finanzas públicas superavitarias y a la baja inflación (Oppenheimer, 1996).

En el aspecto social Salinas puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), orientado a disminuir la pobreza. Además reanudó la relación de las iglesias con el Estado y reformó el artículo 27 constitucional para cambiar el régimen de propiedad de la tierra; creó dos de los organismos autónomos más importantes: la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Federal Electoral (IFE). Y a pesar de que la organización de las elecciones dejó de ser un asunto conducido por el gobierno, la actividad política no se modernizó a la par de la económica ya que el presidente y su partido mantuvieron las prácticas autoritarias²⁷. Con todo, hasta 1993 parecía que todo iba bien en México...

Sin embargo, la recta final del sexenio tuvo nuevos desafíos: en 1994 surgió el “Ejército Zapatista de Liberación Nacional” (EZLN), guerrilla formada en la Selva

²⁶ Desde un punto de vista administrativo, Sergio Aguayo opina que el CISEN “Terminó siendo un Centro porque una dirección general carecía de autoridad y una Subsecretaría era demasiado burocrática... La estructura... está inspirada en la CIA [Estados Unidos] y en el Mossad israelí” (Aguayo, 2001: 260).

²⁷ A pesar de que Salinas reconoció triunfos selectos a la oposición (el más emblemático de ellos la gubernatura de Baja California para el PAN y su candidato Ernesto Rufo Apel en 1989) continuó siendo un presidente autoritario. En 1989 retiró de su cargo a los Gobernadores Víctor Manzanilla Schafer de Yucatán y Mario Ramón Beteta del Estado de México; además, se acusó a su régimen de perseguir a militantes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), provocando la muerte de más de medio centenar de ellos (Meyer, 1995).

Lacandona de Chiapas que declaró la guerra al Estado mexicano; ese año fueron asesinados dos políticos del PRI, el más importante Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia de la República. Además, el año concluyó con la mayor crisis económica de que se tenga registro en el país, haciendo que el sexenio del presidente Ernesto Zedillo comenzara con muy bajas expectativas (Meyer, 1995).

Durante este sexenio aparecieron nuevos grupos guerrilleros: el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI)²⁸ en estados del sur del país; también surgieron grupos sociales que se manifestaron por la reivindicación de diversos derechos ecologistas, feministas, pacifistas, entre otros. De esta forma, la sociedad mexicana se volvió más demandante al exigir al gobierno la satisfacción de necesidades y problemas no resueltos; pero también en muchos casos comenzó a tomar en sus manos las riendas de su propio destino y a solucionar sus problemas de manera autónoma, organizando a la gente y/o cooperando con ella (Sánchez, 2008). Finalmente, México comenzó a andar por la senda de la democracia: en 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en el 2000 se registró la alternancia en la presidencia de la República al asumir el poder un candidato del PAN: Vicente Fox, dejando atrás 70 años de gobiernos priístas.

Es así como en la década de 1990 el CISEN enfrentó retos derivados del inicio de un nuevo orden mundial, un mundo globalizado, una política exterior de bloques comerciales y la emergencia de nuevos actores políticos, sociales y militares; todo ello lo hizo con una nueva estructura, más autónoma y profesional, sin los vicios acumulados de la antigua DFS. Pero tal vez ilustre mejor la situación del CISEN durante este periodo la siguiente cita de Sergio Aguayo:

...se cuestionaba la conveniencia de conceder tanta autonomía y poder a los servicios de inteligencia; el nuevo evangelio hablaba de rendición

²⁸ El EPR surgió en 1996 en el Estado de Guerrero, en protesta por la masacre de campesinos en el pueblo de Aguas Blancas un año antes; tiene una ideología comunista y reivindica la autodefensa armada en respuesta a la "guerra de baja intensidad" sostenida por el gobierno federal; se le conoce actividad guerrillera desde su aparición y hasta el año de 2007. Por su parte, el ERPI es un grupo guerrillero de menor duración, derivado de una ruptura con el EPR en 1998 (Sierra, 2008).

de cuentas y de supervisión de operaciones a través del Congreso, de los medios de comunicación y de organizaciones sociales. El mensaje era que, para sobrevivir, ese tipo de organizaciones tenían que adecuarse a las nuevas realidades. En la medida en la que se legitimaban estas ideas se facilitaba el desmantelamiento del autoritarismo... Esta modificación en las doctrinas prevalecientes al interior del aparato de seguridad mexicano redujo la tolerancia previa al uso irrestricto de la violencia estatal y posibilitó que las fuerzas sociales opositoras fueran perdiendo el miedo al régimen. Esto influyó en el fortalecimiento de los partidos políticos, en la proliferación de organismos no gubernamentales de derechos humanos y de otras expresiones de la sociedad civil y en el desarrollo de la independencia de los medios de comunicación. En los últimos 15 años se dio una fascinante dinámica de construcción de una cultura democrática y de las instituciones que la sustentan (Aguayo, 2001: 254).

En los siguientes apartados hablaré más de estos temas.

Fundamento Legal. Las funciones de la DISEN estuvieron incluidas en el Reglamento Interior de la SEGOB a partir de 1985. Sin embargo, fue la creación del CISEN la que a partir de 1989 trajo cambios fundamentales en las leyes, sobre todo en las secundarias, a fin de otorgar sustento jurídico al nuevo organismo (Rico, Rico y Villarreal en Laborde, Tello y Villarreal, 2012: 64). Es así como la LOAPF atribuyó a la SEGOB en la fracción XXIX del Artículo 27º el “Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”, atribución que se constituye como el sustento principal del CISEN. A lo anterior se suman disposiciones incluidas en el Reglamento Interior y el Manual de Organización de la SEGOB, las cuales tratan sobre la organización y funcionamiento del CISEN. Por su parte el “Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988” considera por vez primera y de manera explícita que la seguridad nacional es una estrategia general del gobierno de la República. A partir de entonces el tema tendrá cabida en el sistema de planeación del desarrollo de las siguientes administraciones.

Con todo, durante este periodo las áreas de seguridad nacional continuaron funcionando con vacíos jurídicos y lagunas procedimentales. A decir de Jorge Tello Peón, director del CISEN entre los años 1994 y 1999:

El marco legal en el que operábamos era claramente insuficiente. No teníamos un marco legal para el CISEN. Prácticamente teníamos que trabajar a valor mexicano... Nos regulábamos únicamente por ordenamientos internos de la Secretaría de Gobernación. Como responsables de un proyecto que aspiraba a ser serio, recurríamos a la autorregulación (Tello en Valdés, 2009: 45).

Más aún, la falta de un marco legal adecuado tuvo otras consecuencias como un uso inapropiado de la información, especialmente un uso político-electoral. Al respecto, Eduardo Medina-Mora apunta lo siguiente:

...la debilidad institucional del CISEN, producto de la ausencia de un marco jurídico apropiado que lo faculte, norme y acote su acción, no le permitió al organismo mantenerse al margen de las solicitudes no apegadas a los temas propios de su función, ni evitar que la información obtenida fuere puesta a disposición de instancias o personas a las que no correspondía conocer de los trabajos del centro (Medina-Mora en Aguayo, 2001: 277).

Funcionamiento. De acuerdo a Sergio Aguayo, con la creación de la DISEN y del CISEN se eliminaron las funciones de operación policiaca y se disminuyó notablemente la corrupción (Aguayo, 2001: 251-262). Para dirigir a la DISEN el presidente de la Madrid nombró a un personaje sin experiencia: Pedro Vázquez Colmenares²⁹, entonces Gobernador de Oaxaca³⁰. Las siguientes palabras de este personaje que fue Director General de 1985 a 1989 ilustran los inicios del funcionamiento del nuevo organismo:

²⁹ Abogado por la UNAM y político oaxaqueño afiliado al PRI, nacido en 1934. Antes de ser Director General de la DISEN desempeñó labores en la UNAM y en el gobierno de la República dentro del Ministerio Público Federal (MP), la Tesorería de la Federación (TESOFE) y la Secretaría del Trabajo y la Previsión Social (STPS); fungió como Oficial Mayor de la Secretaría de la Presidencia, Director General de Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), Subsecretario de Nuevos Centros de Población Ejidal de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y Director General de Aeroméxico. Posteriormente fue Embajador en Guatemala. Falleció en el año 2012 (“Pedro Vázquez Colmenares” en Wikipedia, 2013).

³⁰ Respecto a su nombramiento, Vázquez Colmenares comenta lo siguiente: “Recuerdo que al decirle que yo no tenía ninguna experiencia policiaca, [el presidente De la Madrid] me detuvo y me dijo: “Lo que queremos ahí no es un policía, sino un político con formación jurídica” (Vázquez en Valdés, 2009: 20).

Se hizo una severa y cuidadosa depuración de personal de ambas áreas para erradicar vicios y malas prácticas; más de 800 personas fueron dadas de baja y la plantilla original tuvo el sello de la discreción, la mesura y profesionalismo que la tarea exigía. Sólo quedaron los más aptos y preparados... Pugué para que durante mi gestión la nueva institución no tuviera funciones operativas, sino sólo de investigación, información, prevención, análisis e inteligencia, y para que si en su desempeño encontraba necesidad de actuar, lo hiciera inmediatamente del conocimiento de la autoridad competente para que ésta, en uso de sus atribuciones, procediera según el caso... (Vázquez en Valdés, 2009: 20).

En este periodo la DISEN tuvo una cercana y respetuosa colaboración e intercambio de información con órganos de inteligencia de otras dependencias como la SEDENA, la Secretaría de Marina (SEMAR) y las Procuradurías General de la República (PGR) y del Distrito Federal (PGJDF), siendo que antes ostentaba una posición de privilegio ante éstas y en ocasiones las subordinaba. De igual forma fue importante la prohibición que Vázquez Colmenares hizo del uso de las “charolas” o identificaciones de los agentes (proceso que ya había comenzado desde la misma desaparición de la DFS, el 29 de noviembre de 1985³¹), a fin de tener un mayor control sobre ellos y evitar los abusos que cometían al amparo del fuero que éstas les proporcionaban³² (Valdés, 2009: 20-21).

Hablando de la operatividad interna, el siguiente comentario de Alejandro Alegre Rabiela, colaborador de la DISEN en sus inicios, ilustra los problemas por los que pasaron los servidores públicos en esta dependencia:

En aquel entonces no había computadoras. Era el año 1986. Había un fax para toda la Secretaría de Gobernación. Los informes de investigación se recibían vía telefónica y se transcribían en tiempo real en máquina de escribir. Quienes capturaban la información sostenían los teléfonos o los auriculares con ganchos de ropa. De alguna manera

³¹ Sobre este aspecto, Jorge Carrillo Olea menciona que “lo primero era mandar señales del cambio y elegí como símbolo las *charolas*... El asunto tenía una dimensión psicológica y una real. Quitar las credenciales era un golpe de autoridad y, al mismo tiempo, una forma concreta de empezar a limitar los abusos que se cometían con ellas...” (Carrillo en Aguayo, 2001: 245).

³² Vázquez Colmenares dice: “Una de mis primeras acciones fue prohibir la portación y uso de la famosa “charola” y ordenar discreción y secretividad, consecuente con la función que estábamos llamados a desempeñar. Ordené que los cientos de “charolas” metálicas recogidas de ambas direcciones fueran fundidas y dieran cuerpo a una pequeña escultura del Benemérito Benito Juárez, haciendo mención de la discreción y modestia con que debemos proceder los servidores públicos, siguiendo el ejemplo del prócer...” (Vázquez en Valdés, 2009: 21).

se acomodaban el gancho de ropa en la cabeza, colgaban el auricular y así transcribían en tiempo real lo que les reportaba el despliegue de investigación regional del órgano de inteligencia. Era asombroso cómo se hacía... (Alegre en Valdés, 2009: 51).

Más adelante, cuando Salinas fundó el CISEN designó a Jorge Carrillo Olea³³ como su primer Director General de 1989 a 1990. En el periodo de este experto en seguridad se incorporó a trabajar un grupo de jóvenes universitarios que renovaron parcialmente algunas prácticas. Y para reforzar la profesionalización de cuadros se estableció un servicio civil de carrera³⁴ (Valdés, 2009: 25).

Por otra parte, Alejandro Alegre afirma que en ese tiempo no existía contacto alguno con la comunidad internacional de inteligencia:

...nuestra relación... era prácticamente inexistente, lo que nos impedía conocer la inserción de México en el concierto internacional de la producción y trasiego de drogas, el tráfico de armas, el lavado de dinero, el tráfico y utilización de precursores químicos. México no formaba parte de la comunidad internacional de inteligencia... resultaba penoso el bajo perfil de México... España y Taiwán eran los líderes de la comunidad centroamericana de inteligencia, cuando ese era un espacio natural de México... no obstante existir enlaces del CISEN en nueve o diez puntos de la geografía mundial y presencia en México de una veintena de servicios de inteligencia, el intercambio de información se daba prácticamente en función de la confianza personal, no institucional (Alegre en Valdés, 2009: 60).

Con todo, los siguientes años fueron de avances. Entre 1990 y 1993 el Centro tuvo como Director a Fernando del Villar Moreno³⁵, quien consolidó el “Plan Maestro de Desarrollo Tecnológico”. Mientras que Eduardo Pontones Chico³⁶, a

³³ General del ejército y licenciado en Derecho morelense nacido en 1937. En la administración pública federal se desempeñó como Director de Astilleros Unidos de Veracruz, Subsecretario de Gobernación, Subsecretario de Investigación y de Ejecución Fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Coordinador de la lucha contra el narcotráfico de la PGR; además, fue Gobernador del Estado de Morelos entre los años 1994 y 1998 (“Jorge Carrillo Olea” en Wikipedia, 2014). Cabe señalar que, en opinión de Sergio Aguayo, Carrillo Olea “a partir de 1985 se convirtió en personaje clave de los servicios de inteligencia. Su influencia fue tan fundamental como la de Gutiérrez Barrios, aunque por razones distintas... gozó de la confianza política de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari...” (Aguayo, 2001: 243).

³⁴ No todos los trabajadores del CISEN entraron en este esquema. En palabras de Carrillo Olea: “[Todos los agentes] se van a la calle... sí, salen de la nómina, y de sus placas, y todos sus privilegios. En retrospectiva es una vergüenza mirar aquello... La corrupción era de una magnitud que solamente el que la vio, la vivió y la toleró durante esos tres años, lo puede recordar...” (Valdés, 2009: 26).

³⁵ Mexicano. Se desempeña como Director de Inteligencia del Grupo Carso México (cuyo dueño es Carlos Slim) y Secretario Técnico del Consejo Consultivo Nacional de la Fundación “Isidro Fabela” (Varillas, 2011).

³⁶ No cuento con mayores datos sobre este personaje.

quien prácticamente se consideraba un “ignorante” en la materia (Torres, 2009: 49), fue director general en 1993; lo cierto es que durante su periodo se separó el trabajo de inteligencia de seguridad nacional de la inteligencia que requería el tema del narcotráfico (Valdés, 2009: 26-27, 37, 46 y 100)³⁷.

Sin embargo muchas cosas cambiaron a partir de 1994 con el alzamiento del EZLN en Chiapas, hecho que generó una crisis al interior del Centro pues incluso el presidente Salinas lo acusó de no tener información sobre la insurgencia zapatista. Al respecto, Sergio Aguayo presenta la siguiente versión:

[el] levantamiento armado de Chiapas que es uno de los casos más discutidos dentro de la institución, cuyos empleados se sienten ofendidos por las palabras de Carlos Salinas asegurando que hubo “severas fallas en el flujo de información” y que “el sistema de información de seguridad del Estado mexicano falló de manera lamentable”... En el CISEN se asegura que la información fue entregada, y que lo que falló fue la valoración, el análisis de la misma. En su versión, desde julio de 1993 proporcionaron a la presidencia la información sobre las células armadas y su preparación paramilitar. El 29 de noviembre de ese año enviaron un informe revelando que en Chiapas se preparaban acciones guerrilleras de envergadura, dando incluso el número de milicianos. Tal vez falló la valoración de la información, o quizá Salinas prefirió evadir un asunto explosivo además de que su Secretario de Gobernación, Patrocinio González Garrido³⁸, venía de gobernar Chiapas y no podía aceptar la existencia de una guerrilla en el estado. Probablemente carecían de la credibilidad para ser tomados en serio. En el CISEN consideran que la crisis fue más grave por el alcance que tenía la amenaza... (Aguayo, 2001: 275).

Por su parte Alejandro Alegre, entonces colaborador del CISEN, afirma que “A pesar de que Salinas tuvo conocimiento de la existencia de este grupo armado a mediados de 1993, ignoró y minimizó la amenaza que representaba” (Alegre en

³⁷ Al respecto, Alegre comenta que “El Centro venía de la reciente historia de la DFS y del involucramiento decidido de buena parte de sus mandos regionales en el narcotráfico... Teníamos entonces un antecedente muy reciente de lo que podía significar para un órgano de inteligencia estratégico dedicarse a la operación y a la contención frontal de ese fenómeno... Estaban clarísimas las señales que aconsejaban la necesidad de una definición respecto de la contribución del CISEN en el desarrollo de la inteligencia estratégica y en parte táctica, pero no necesariamente operativa” (Alegre en Valdés, 2009: 55).

³⁸ José Patrocinio González Blanco Garrido es un político perteneciente al PRI; ha sido diputado, senador y gobernador del Estado de Chiapas. En 1993 el presidente Salinas lo nombró Secretario de Gobernación, sin embargo, ante el alzamiento zapatista de 1994 en Chiapas, este personaje presentó su renuncia al cargo (“Patrocinio González Garrido” en Wikipedia, 2013).

Valdés, 2009: 53). En palabras de Jorge Tello Peón³⁹, Director General del CISEN entre 1994 y 1999, existía la información pero lo que falló fue el “ciclo de inteligencia”⁴⁰ en la parte de la difusión oportuna de la información a quien debía llegar, en este caso al propio Presidente⁴¹. Aún así Tello piensa que en su periodo se desarrolló un servicio profesional que se fue consolidando como una respuesta del Estado a los problemas que se presentaban; por todo ello es que...

El 94 le inyectó mucha energía al Centro pues, precisamente por todas las dificultades que sorteamos, muchas dependencias e instituciones apoyaron sus trabajos y proporcionaron toda clase de información, se sumaron al sistema nacional de inteligencia, lo que hubiera sido impensable en otras condiciones. Había claridad en el diagnóstico y en los objetivos y eso facilitaba la cooperación (Tello en Valdés, 2009: 43).

Es así como a partir de 1994 el CISEN inició una fase de modernización con el desarrollo de nuevos procesos de investigación y análisis, así como de nuevos productos de inteligencia; adquirió tecnología de punta y transitó de las máquinas de escribir y los teléfonos fijos al uso de satélites y computadoras; todo ello le ofreció una plataforma muy importante para enfrentar los retos del momento como el descubrimiento de la identidad del “Subcomandante Marcos”⁴² y el surgimiento del EPR y sus escisiones.

Además se avanzó en la cooperación y construcción de una interlocución madura y respetuosa con otros servicios de inteligencia, orientada cada vez más a los intereses particulares de México. De esta forma se estableció contacto con los

³⁹ Ingeniero oriundo del Distrito Federal; durante la década de 1980 trabajó para diversas áreas de seguridad tanto en la SEGOB (desde la DFS, pasando por la DISEN hasta el CISEN) como en la PGR; también se desempeñó como Comisionado para el Combate a las Drogas en la PGR, Subsecretario de Seguridad Pública en la SEGOB y asesor presidencial para temas de seguridad. En el ámbito privado se desempeñó como Vicepresidente de Información Internacional de la empresa CEMEX (El Universal, 2006).

⁴⁰ El ciclo de inteligencia es el proceso por el que se establecen los pasos que se siguen para que la información cumpla su cometido y sirva para la toma de decisiones; básicamente cuenta con 5 pasos: planificación y dirección; obtención de la información; proceso; análisis y generación de inteligencia; y difusión (Diego Navarro Bonilla en Valdés, 2009: 189-207).

⁴¹ Respecto al ciclo de inteligencia es interesante conocer un comentario de Alejandro Alegre Rabiela: “Si hoy me preguntaran ¿qué pudieran haber hecho mejor?, yo creo que preguntarle a nuestro usuario o tomador de decisiones si nuestros productos le estaban siendo útiles; porque uno supone, como maquilador, que lo que produce es lo que necesita el tomador de decisiones. Sin embargo, nunca tuvimos un buen ejercicio de retroalimentación, ni con el titular del Ejecutivo Federal ni con el resto de las dependencias del Gabinete de Seguridad Nacional, o con los gobiernos de los estados o de los municipios, o con otros poderes de la Unión. No sabíamos si lo que estábamos produciendo les resultaba realmente útil, si les era suficiente o si les hacía falta algo más. Creo que eso es algo que se puede hacer ahora con más facilidad... por la cercanía del titular con el Presidente de la República...” (Valdés, 2009: 52).

⁴² Alejandro Alegre apunta que al iniciar su periodo presidencial Ernesto Zedillo ordenó lo siguiente: “Quiero saber quién es el Subcomandante Marcos”... Lo logramos gracias a un extraordinario trabajo de inteligencia... Lo hizo el Centro, te lo digo porque había dudas respecto de si en el Centro éramos capaces de hacer ese trabajo... El CISEN le pudo acreditar al Gobierno de la República y a la sociedad, que si alguien podía hacer ese trabajo, era la comunidad mexicana de inteligencia...” (Alegre en Valdés, 2009: 56-57).

llamados “servicios amigos”⁴³, con Estados Unidos como eje de la relación; luego se estrecharon relaciones con el Mossad⁴⁴ de Israel y agencias de Alemania, España, Centro y Sudamérica; con lo que poco a poco México se fue ganando su lugar en la comunidad internacional de inteligencia, desconfiada por naturaleza, generando en ella credibilidad y confianza (Valdés, 2009: 44-45, 51-52 y 58)⁴⁵.

Por su parte, Alejandro Alegre Rabiela⁴⁶ apunta que cuando se convirtió en Director General del CISEN en 1999, el mayor de sus retos fue continuar con el esfuerzo sostenido comenzado por su antecesor. Tuvo como una de sus principales tareas la de separar la Dirección de Protección para formar la Policía Federal Preventiva (PFP), a la que se trasladó el tema de seguridad pública y a partir de lo cual el Centro se convirtió en un organismo dedicado exclusivamente al procesamiento de información. No obstante, Sergio Aguayo llama la atención sobre una situación ambivalente que el CISEN ha arrastrado desde su fundación:

Una parte del CISEN aceleró su apertura y modernización buscando legitimar su existencia entre la sociedad. La otra siguió infiltrando a movimientos opositores e interviniendo teléfonos, celulares y faxes para transmitir información privilegiada al candidato del PRI a la presidencia de la República⁴⁷. Esta dicotomía colocó al Cisen, desde noviembre de 2000, en una situación particularmente difícil... (Aguayo, 2001: 258).

A raíz de ello se gestó otra crisis interna derivada de la alternancia de partido en la presidencia de la República en el año 2000. En palabras de Alejandro Alegre:

El contexto nacional no favorecía la existencia de una organización como la nuestra. Había señalamientos públicos, incluso por parte de

⁴³ En el contexto de la “Guerra fría”, los llamados “servicios amigos” pertenecían a los países del bloque capitalista occidental, comenzando por los Estados Unidos, Israel, Alemania, España y otros europeos, así como algunos sudamericanos (Valdés, 2009: 44).

⁴⁴ El “Mossad” es el Instituto de Inteligencia y Operaciones del Estado de Israel, creado en 1949 y considerado uno de las mejores agencias de inteligencia del mundo (Thomas, 2005).

⁴⁵ Adicional a lo anterior, Alejandro Alegre dimensiona la importancia de las relaciones con los servicios de inteligencia del mundo de la siguiente manera: “Cuando hay problemas bilaterales o multilaterales que involucran a México, siempre queda el recurso de los servicios de inteligencia para llevar mensajes, para tener ese primer o último punto de contacto...” (Alegre en Valdés, 2009: 59).

⁴⁶ Abogado oriundo del Distrito Federal; al igual que su antecesor, durante las décadas de 1980 y 1990 trabajó para diferentes áreas de seguridad tanto en la SEGOB (desde la DFS, pasando por la DISEN hasta el CISEN, donde también fue Secretario General) como en la PGR; en la primera década de los años 2000 colaboró para el Banco de México, donde se desempeñó como Director General de Planeación y Presupuesto (“Testimonios sobre el CISEN. Lic. Alejandro Alegre Rabiela” en CISEN, 2013).

⁴⁷ Aguayo se refiere a Francisco Labastida Ochoa, candidato del PRI a la presidencia en el año 2000, quien perdió las elecciones ese año.

integrantes del partido entrante [el PAN], respecto de las ventajas o desventajas de mantener una organización que ni siquiera conocían. Esto no ayudó mucho en la transición... Tampoco fue muy bueno que el gobierno entrante no tuviera un acercamiento durante los meses previos a la toma de posesión con el organismo de inteligencia del Estado mexicano. Nunca se formalizó un encuentro entre el Presidente electo y el entonces titular del Centro...⁴⁸ (Alegre en Valdés, 2009: 53).

Finalmente Alegre entregó la dependencia a una nueva administración surgida por primera vez de un partido de oposición⁴⁹. Este hecho tuvo implicaciones profundas en el funcionamiento del Centro, aspecto que trataré en el siguiente periodo.

Riesgos y amenazas. De acuerdo con Sergio Aguayo, la DISEN inauguró una nueva etapa al elaborar agendas de amenazas y riesgos más profesionales, así como a redefinir a los “enemigos del Estado”, cuya importancia y peligrosidad había sido magnificada por la DFS; en otras palabras, en adelante su principal función sería la de sistematizar la *Agenda Nacional de Riesgos* con una periodicidad anual a partir de 1995, tarea fundamental ya que determinaba la orientación que tomaría la institución. La siguiente cita ilustra este hecho:

En relación al pasado, el cambio más importante de 1985 fue la redefinición del enemigo. En uno de los primeros documentos producidos por la [DISEN] se lanzó una tibia crítica a lo negativo que resultó que el movimiento de los ferrocarrileros (1958), el de los médicos (1964-1965) y muy particularmente el estudiantil de 1968, *no fuesen concebidos y dimensionados en sus justos términos políticos* de tal manera que ante la falta de una estructura informativa desarrollada que *permitiera su adecuado diagnóstico*, se optara por soluciones disciplinarias y represivas que en ocasiones no correspondieran a la magnitud del problema (Aguayo, 2001: 253).

⁴⁸ Adicionalmente Alegre comenta lo siguiente: “Le solicité al presidente Zedillo que animara una reunión con el Presidente electo y con el Director del CISEN en un esquema de transición... Desafortunadamente, ese encuentro nunca tuvo lugar... El único encuentro que tuve con Santiago Creel [Secretario de Gobernación del gobierno foxista] fue cuatro días antes de la toma de posesión... me pidió separarme del cargo... Había una desconfianza natural con respecto del operador en turno...” (Alegre en Valdés, 2009: 62-63).

⁴⁹ Al respecto es interesante destacar otro comentario de Alegre: “...teníamos archivos sistematizados con información más o menos desde los años 30, la memoria del acontecer nacional en ciertos temas. El acuerdo fue asegurarnos... de entregar todo el archivo y la institución de forma ordenada y segura. Había voces afuera, incluso entre el gobierno entrante y en otros sectores, en el sentido de que “van a destruir toda esa información”, “¿qué van a entregar?” Nada más alejado de la realidad, por el contrario, esos meses los dedicamos a digitalizar lo que no estaba digitalizado, a sistematizarlo... Como institución nos urgía presentarnos bien con el gobierno entrante...” (Alegre en Valdés, 2009: 62).

Otro aspecto en la redefinición de la agenda de riesgos es el tema del narcotráfico. De acuerdo con Jorge Tello, “Cuando se crea el CISEN se toman dos decisiones fundamentales. La primera fue no incluir en su agenda la inteligencia para el narcotráfico. La segunda, separar el trabajo estratégico de inteligencia de las funciones operativas...” (Tello en Valdés, 2009: 46). A decir de Sergio Aguayo, el que se haya separado el tema del narcotráfico es la razón por la cual el Centro “nunca ha sido penetrado por los señores de la droga” (Aguayo, 2001: 260). En el mismo sentido, Carrillo Olea reafirma que el tema del narcotráfico no estaba en la agenda porque no era considerado un problema de la magnitud que hoy se le reconoce y además era identificado como un problema de seguridad pública; también reconoce que existía desconcierto respecto de la agenda de riesgos que se le presentaba al Presidente pues entre las mismas instituciones del gobierno no había un acuerdo en las definiciones básicas⁵⁰ (Carrillo en Valdés, 2009: 29-30).

Fue durante el periodo del presidente Salinas cuando se incluyó el tema del narcotráfico en la agenda pues ya había elementos que claramente indicaban que este delito constituía un riesgo para el país; sin embargo se tuvo cuidado en separar la inteligencia política de la criminal; además la primera fue reforzada con la incorporación en el análisis de otros factores de poder como el dinero y los actores económicos y financieros. Pero los problemas de elaboración de la agenda no terminaron allí; Tello Peón asegura que durante su periodo el CISEN había reportado el tema del EZLN, sin embargo, como sabemos, el Centro fue acusado de no haber hecho su trabajo; por ello el problema más urgente en ese momento era acreditar su credibilidad (Tello en Valdés, 2009: 36-37, 40 y 46).

Por su parte, Alejandro Alegre reconoce que el proceso de recopilación de información no se hacía con base en una agenda predeterminada y formal, por ello en la segunda mitad de la década de 1990 se pusieron en marcha una serie de cambios. En principio se inició un proceso innovador: se abrieron las puertas a dependencias federales y a gobiernos estatales para desarrollar la agenda del año

⁵⁰ Según el mismo Carrillo Olea, el caso que mejor ejemplifica este desconcierto es el de los refugiados guatemaltecos: La SEDENA decía que eran guerrilleros y la SRE afirmaba que eran refugiados (Carrillo en Valdés, 2009: 30).

1995, por ello el CISEN se convirtió en uno de los principales enlaces con los gobernadores, especialmente con los de oposición ya que el proceso exigía gobernabilidad y estabilidad para el país; al proceso se sumaron Subsecretarios de la federación y cada Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Marina); de esta forma se convertían en coautores y en esa medida sabían que debían contribuir con la información que recolectaban, además de que su punto de vista y escenarios iban a ser tomados en cuenta para la construcción de los productos de inteligencia del Centro (Alegre en Valdés, 2009: 51-67).

También comenzó un acercamiento con la sociedad civil mediante el desarrollo de una agenda estratégica y, dado que los trabajadores del CISEN no tenían tiempo para la reflexión estratégica y no contaba con analistas formados para ello, se recurrió a académicos y expertos externos y con una tendencia crítica como Sergio Aguayo, Raúl Benítez Manaut⁵¹, Leonardo Curzio⁵², Alfonso Zárate⁵³ y Guadalupe González⁵⁴, quienes fueron apoyados mediante el Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos (CLEE) dirigido por José Thiago Cintra⁵⁵ y Luis Herrera-Lasso⁵⁶ (Aguayo, 2001: 256 y 274). También se invitó por primera vez a los medios de comunicación a que visitaran el Centro y se publicó un ejemplar con resultados de encuestas de opinión pública. Estos vínculos ayudaron a transmitir otra imagen del Centro.

En otro sentido, Alegre refiere la importancia que tuvo el conocimiento de los servicios de inteligencia extranjeros ya que no sólo se debe tener una agenda nacional de inteligencia, también una con visión global para conocer qué están

⁵¹ Mexicano; profesor-investigador de la UNAM; desde 2006 es presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE); autor de un sinnúmero de publicaciones en materia de seguridad (Benítez, 2014).

⁵² Mexicano; profesor-investigador de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores; autor de un sinnúmero de publicaciones en materia de seguridad; participa con sus opiniones y como locutor en diversos medios electrónicos (Curzio, 2014).

⁵³ Mexicano; Director General de Grupo Consultor Interdisciplinario, S.C. (GCI); ha sido profesor de la UNAM, el CIDE, el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED) y la Universidad Iberoamericana; fundador de Causa Ciudadana, A.P.N.; en el gobierno ha sido Director General de Información y Análisis y Director de Información para la Evaluación en la Presidencia de la República, Asesor del Secretario de Relaciones Exteriores y del Subsecretario de Gobernación; es consultor y corresponsal de organismos nacionales e internacionales; participa con sus opiniones en diversos medios impresos y electrónicos (Zárate, 2014).

⁵⁴ Mexicana; profesora-investigadora del CIDE, especialista en temas de seguridad (González, 2014).

⁵⁵ Mexicano, fallecido en 1998; profesor-investigador del Colegio de México, internacionalista y experto en seguridad (Botton, 2014).

⁵⁶ Mexicano; ha ocupado cargos en las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y Gobernación. Ha sido Profesor en diversas instituciones como el IMRED, el Colegio de la Defensa Nacional, las Universidades Iberoamericana y de las Américas; colaborador del Grupo COPPAN y Director de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (EISEN) (COMEXI, 2014).

haciendo, cómo están atendiendo las amenazas y qué enfoques y métodos utilizan (por ejemplo, sólo se puede tener acceso a la tecnología de punta siendo socios activos de la tan cerrada comunidad internacional de inteligencia); así mismo, sirve para desarrollar una agenda propia de contrainteligencia⁵⁷ (un área que apenas se empezaba a desarrollar durante su periodo como director); lo anterior llevó al CISEN a construir buenas relaciones con varios servicios⁵⁸.

Pero tal vez el momento crucial para el CISEN al finalizar este periodo fue el de la alternancia de partido político en la presidencia del año 2000. Al respecto, Alegre menciona que el proceso de democratización de las instituciones formaba parte de la agenda de seguridad nacional; afirma que el Centro nunca tuvo una agenda política, que sus titulares eran “apolíticos” y los que tenían afiliación partidista no la llevaron consigo cuando dirigían al CISEN; que apoyaban a los gobiernos de los Estados, independientemente de su origen partidista, en la definición de sus propias agendas de riesgos. Comenta también que en los escenarios que habían construido el análisis apuntaba a que el PAN ganaría la presidencia; dicho análisis fue presentado en reuniones de Gabinete del presidente Zedillo con el ánimo de que hubiera una claridad absoluta respecto de lo que tenía que hacer el gobierno mexicano en aras de una transición ordenada y responsable. Por ello el Centro vivió con temor e incertidumbre debido a la ausencia de interés del gobierno entrante por conocer la institución antes de asumir el poder; para colmo se desató una campaña en medios que buscaba desacreditarlo como si se buscara abonar el terreno para su desaparición.

Es así como en el año 2000 el presidente electo Vicente Fox instruyó la realización de una evaluación de todas las actividades del CISEN. Comentaré los resultados de dicha evaluación en el siguiente periodo. No obstante me interesa destacar el

⁵⁷ La contrainteligencia se refiere a los esfuerzos realizados para proteger las operaciones de inteligencia propias contra penetraciones y interrupciones provenientes de países hostiles u otros servicios de inteligencia. No es un paso separado en el proceso de inteligencia sino una función del mismo y es ante todo una actividad defensiva (Mark M. Lowenthal en Valdés, 2010: 209-222).

⁵⁸ Respecto a este tema Alegre hace una declaración interesante que complementa lo anterior: “En el pasado, sobre todo en tiempos de la Guerra Fría, se hablaba de “servicios amigos” en contraposición a aquellos que eran considerados “servicios enemigos”. Fue un referente de un momento histórico determinado. Pero después nos planteamos la pregunta: ¿cuáles son mis amigos, cuáles son mis enemigos, si es que los tengo? Si al final del día el servicio de inteligencia puede ser el primero y último contacto entre países y estados, solamente puedo tener amigos...” (Alegre en Valdés, 2009: 59-60).

hecho de que entre los funcionarios del CISEN, por un lado, existía el deseo de limpiar su imagen, como cuando Alegre afirma que el Centro “era una institución del Estado mexicano y no una institución de un régimen... podía resistir cualquier tipo de transición, cualquier tipo de cambio político...” (Alegre en Valdés, 2009: 52-53); y por el otro se observa también gran orgullo respecto de su labor y contribución a la alternancia política del año 2000, como cuando Tello Peón dice que “Fue precisamente gracias a que las instituciones de Estado funcionaron, que fue posible una transición democrática, ordenada, institucional y pacífica, como la que se dio en México...” (Tello en Valdés, 2009: 47).

Concepto/Ideología. Jorge Carrillo Olea apunta que en los inicios de la DISEN se confundía la seguridad nacional con la “defensa nacional”⁵⁹, incluso en los estratos militares; posteriormente la confusión fue con la “seguridad pública”⁶⁰ (Carrillo en Valdés, 2009: 23-25). Lo anterior refleja las dificultades que ha tenido a lo largo del tiempo fijar un concepto de seguridad nacional como función inherente del Estado.

Por su parte, Guillermo Valdés Castellanos resume claramente el nuevo concepto que se imprimió en las áreas de inteligencia mexicanas durante este periodo:

Entre los principales avances registrados en los primeros años del CISEN se encuentra el abandono definitivo de la concepción policiaca de la inteligencia y de sus prácticas y, sobre todo, se da inicio a la creación de un servicio de inteligencia civil, profesional, con clara vocación de servicio a los intereses del Estado mexicano... [La DISEN] ya responde a esta nueva lógica... dueños de una mística, de un sentido de pertenencia a una institución y de un compromiso de lealtad al Estado mexicano (Valdés, 2009: 10).

En opinión de Sergio Aguayo, ser “profesional” significaba:

⁵⁹ Se trata de las actividades que desarrollan los estados-nación modernos para evitar o rechazar ataques militares que eventualmente pudieran realizar otros estados. Las actividades más habitualmente relacionadas con la defensa nacional son las que están referidas a las fuerzas armadas y la guerra; sin embargo otras actividades relacionadas son la investigación y desarrollo de tecnologías de punta, la provisión de materias primas estratégicas y alimentos, la industria básica y la ocupación del territorio (Rosas, 2013: 54).

⁶⁰ Es un servicio que deben brindar los Estados para garantizar la integridad física de los ciudadanos y sus bienes; implica que estos puedan convivir en armonía, respetando los derechos individuales de los otros; por lo tanto el Estado es el garante de la seguridad pública y el máximo responsable a la hora de evitar las alteraciones del orden social (Suárez, 1996: 4). Para conocer más sobre cómo se ha zanjado la confusión entre seguridad nacional y seguridad pública véase Rosas, 2013.

...poseer los conocimientos especializados para anticipar las amenazas y asesorar a los gobernantes ganándose, al mismo tiempo, el respeto de una comunidad internacional muy exigente en sus criterios de admisión... establecer métodos claros de contratación y capacitación, tener la mejor tecnología disponible, reducir al máximo la espontaneidad y aplicar rigurosamente la compartamentalización... es dejar la operatividad policiaca y evitar las violaciones graves a los derechos humanos que hundieron a la DFS. Es pertenecer a un grupo exclusivo que se distingue por su discreción, lealtad y disposición a obedecer órdenes, que tiene una gran resistencia a la frustración del anonimato y que está dispuesto a dialogar con todos los sectores (Aguayo, 2001: 252).

Finalmente, es interesante mencionar que, en palabras del periodista Jorge Torres (2009), esta mística, lealtad, sentido de pertenencia y profesionalización se da hacia una institución como el CISEN que en este periodo vivió su “Edad de Oro del espionaje”. Más adelante volveré sobre este aspecto.

PERIODO “CISEN 2000-2012”

Contexto. El año 2001 trajo en el plano internacional un nuevo orden mundial que comenzó a mostrar un rostro más claro después de que el día 11 de septiembre el grupo terrorista musulmán *Al-Qaeda* derrumbó uno de los símbolos del poderío económico estadounidense: las Torres Gemelas (*World Trade Center*) de Nueva York; a partir de ello los Estados Unidos comenzaron la lucha contra el terrorismo global con la “Segunda guerra del Golfo” en Irak y la invasión de Afganistán, hechos que determinaron la política y los conflictos internacionales en los siguientes años (Tortosa, 2005).

Al mismo tiempo, en México la pluralidad política fue el signo de los tiempos: mientras el PAN ganó la presidencia, el PRI siguió teniendo la mayoría de gubernaturas y el PRD gobernó el Distrito Federal; el presidencialismo del régimen cedió paso a un mayor equilibrio de poderes, especialmente porque en la Cámara de Diputados ningún partido tuvo mayoría absoluta; y dado que la investidura

presidencial realmente perdió fuerza, una parte del vacío de poder fue llenado por los gobernadores de los Estados, quienes cobraron gran relevancia en la escena política del país. No obstante lo anterior provocó parálisis legislativa en el Congreso e ineficacia en el Ejecutivo ya que los partidos políticos actuaron persiguiendo sus propios intereses y pensando siempre en “las próximas elecciones” (Casar y Marván, 2012)⁶¹.

Por su parte, el Presidente Fox tuvo buenas intenciones de cambiar a México pero pronto perdió su “bono democrático” por promesas incumplidas: no resolvió el problema de la guerrilla del EZLN; no hizo las reformas estructurales que se requerían (fiscal, laboral, energética, entre otras); intentó diferenciarse y distanciarse de las prácticas del PRI pero sin dismantelar al antiguo aparato corporativo que fue uno de sus principales soportes⁶²; en el ámbito económico Fox mantuvo una férrea disciplina en las finanzas públicas para sortear los vaivenes de la economía globalizada y al final de su sexenio evitó una nueva crisis; tal vez éste sea el mayor logro de su administración (Meyer, 2013).

Más adelante, en el año 2006 el PAN volvió a ganar la presidencia pero en medio de acusaciones de fraude y con un margen de votación muy estrecho; el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador (AMLO, luchador social y ex jefe de gobierno del Distrito Federal), se convirtió en un político muy importante y al perder las elecciones presidenciales denunció fraude electoral y llevó a cabo un gran movimiento de resistencia civil, poniendo en entredicho la actuación del gobierno foxista y de las mismas instituciones electorales (Crespo, 2008)⁶³.

A su vez, el sexenio de Felipe Calderón estuvo marcado por la lucha contra la delincuencia organizada, lo que aunado a la violencia provocada por los grupos

⁶¹ Para conocer un poco más sobre el desempeño de la Cámara de Diputados en los primeros años de gobierno panista y la “parálisis”, lentitud o no colaboración en que incurrieron los legisladores mexicanos, véase Díaz, 2006.

⁶² Para muestra un botón: durante los 12 años de gobiernos panistas, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) liderado por Elba Esther Gordillo cobró más fuerza que nunca y logró fundar un partido político sobre la base de los profesores del magisterio federal: el Partido Nueva Alianza (PANAL).

⁶³ Cabe recordar que en las elecciones presidenciales del 2006 el candidato panista Felipe Calderón aventajó al candidato de la izquierda, AMLO, únicamente por un margen de 0.54%, lo que representaba unos 200 mil votos de diferencia; este margen tan reducido, aunado a la mala estrategia de comunicación utilizada por el IFE al no ofrecer resultados certeros el mismo día de la elección, provocó un gran conflicto poselectoral y la desconfianza en dicha institución (Crespo, 2006).

criminales, provocó la mayor crisis de inseguridad de nuestro país en los últimos años y generó alrededor de 70 mil muertos (Escalante, 2011). La economía siguió estable pero debió enfrentar la crisis internacional del año 2008 y las alzas de precios del barril del petróleo y de los alimentos (Krugman, 2008). Mientras que la pobreza siguió a la alza al contabilizarse casi a la mitad de los mexicanos con algún tipo de marginación provocando, entre otras cosas, un mayor número de migrantes hacia Estados Unidos en busca de mejores oportunidades, así como la pauperización de amplias capas de la sociedad (Székely, 2012).

En el ámbito político los gobernadores siguieron contando con autonomía y poder; el PRI volvió a ganar terreno de la mano de Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México en el periodo 2005-2011; mientras que el PRD se encontró en la encrucijada de mantener el liderazgo de AMLO o renovar cuadros con actores como Marcelo Ebrard, político forjado en el grupo del ex presidente Salinas y Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el periodo 2006-2012; por su parte el PAN, debido al desgaste en el ejercicio del poder y a la lucha contra el crimen organizado, perdió terreno en el ámbito electoral y su candidata en las elecciones presidenciales del año 2012, Josefina Vázquez Mota, fue derrotada. Por último, a pesar de que existen claros indicios de que nuestro país cuenta con condiciones más democráticas en la celebración de elecciones, muchos consideran que el retorno del PRI a la presidencia de la República en 2012 es un retroceso en la transición a la democracia (Munguía, 2012; Meyer, 2013).

Es así como en los primeros doce años del siglo XXI México vivió un contexto en el que han desaparecido las supuestas amenazas político ideológicas de mediados del siglo XX, pero también de vulnerabilidad e inestabilidad en varias regiones del país debido a la inseguridad provocada por el crimen organizado; una gran pluralidad política que provoca ineficacia gubernamental en todos los niveles; y un sistema económico que si bien ha evitado las crisis sexenales, también se ha estancado en su crecimiento, provocando precariedad en el empleo. Así mismo, un contexto externo que dio paso al nuevo “orden multipolar” en el que existen

varios centros emergentes de poder (aparte de Estados Unidos, Japón y Alemania, se cuentan China, Rusia, India, Brasil, entre otros); sin embargo este nuevo orden ha generado amenazas a las democracias, a la diversidad cultural (pérdida de lenguajes y grupos étnicos) y al medio ambiente (calentamiento global y sobrepoblación); la presencia del crimen organizado, terroristas y grupos violentos no convencionales; conflictos por la posesión de recursos naturales y materias primas (petróleo, gas, minerales, agua, etc.); migrantes y desplazados por motivos económicos y políticos; proliferación de armas sin control; así como economía informal y crecientes desigualdades económicas y sociales; todo lo cual hace del nuestro un mundo peligroso (Jalife, 2010).

Todo lo anterior representó grandes retos para el CISEN, pero también riesgos para su estabilidad y permanencia como institución del Estado mexicano ya que, como veremos, hay quienes piensan que los gobiernos panistas de la alternancia, en vez de fortalecer al Centro, lo desmantelaron (Torres, 2009).

Fundamento Legal. Al iniciar el periodo, el presidente Fox ordenó la realización de un diagnóstico al CISEN que arrojó un resultado demoledor: el Centro tenía una debilidad institucional por la ausencia de un marco jurídico adecuado que le permitiera realizar las tareas a su cargo, sobre todo la investigación de fenómenos asociados a la agenda de riesgos; ello le restó legitimidad en la manera de aproximarse a esos temas. Además, el Centro existía por virtud de un artículo del Reglamento Interior de la SEGOB, pero esta dependencia ni siquiera tenía esta atribución expresamente asentada en la LOAPF (Valdés, 2009: 69).

De esta forma el gobierno federal abrió camino para el proceso legislativo y la reforma constitucional que se impulsó en el año 2001 y se completó en 2002. Primero fue la reforma a la fracción XXIX-M del artículo 73 de la Constitución, para que la materia de seguridad nacional existiera y por ende la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre ella; por su parte, la fracción VI del artículo 89 estableció como responsabilidad del Presidente el “Preservar la seguridad

nacional...”. A partir de ello la seguridad nacional es una función atribuida expresamente a los poderes Ejecutivo y Legislativo. A esta reforma constitucional siguió la formulación de ordenamientos derivados y por primera vez se contó con una *Ley de Seguridad Nacional*, un “Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas” y un “Estatuto Laboral” para el CISEN. La Ley fue promulgada por el presidente Fox en febrero de 2005 y su objetivo es:

...establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea...

Además regula a las dos instituciones más importantes encargadas de la materia: el Consejo de Seguridad Nacional y el CISEN; establece lineamientos y mecanismos de coordinación; define acciones relativas a la inteligencia; reglamenta el acceso a la información según su carácter de “reservada” o “no reservada”; estipula medidas de protección en términos de que la información que aporten libremente las personas tiene carácter confidencial y ninguna puede ser obligada a darla; fija la posibilidad de que los estados cooperen para el buen logro de los objetivos; y establece una Comisión Bicameral integrada por legisladores de todos los partidos políticos (3 Senadores y 3 Diputados), quienes en nombre del Poder Legislativo tienen la facultad de requerir la información necesaria para facilitar el trabajo legislativo sobre el tema.

A decir de Eduardo Medina-Mora, el proceso de formación de la Ley fue muy complejo ya que primero se trabajó con el Senado, donde se generaron largos debates. Posteriormente en la Cámara de Diputados el proceso fue más difícil por las resistencias y suspicacias respecto de la facultades que en materia de investigación tendría el Centro, es decir, de invasión de la esfera privada; esto se modificó al definirse las amenazas a la seguridad nacional en el artículo 5º de la Ley que da sustento a las facultades del Centro para la intervención de

comunicaciones privadas; también se le quitó al Director la función de Secretario Técnico del Consejo y se decidió que dicha función recayera en un funcionario que dependiera directamente del Presidente, con el propósito de acercarlo a la operación del Consejo; el mismo Medina-Mora expresa que ningún servicio de inteligencia en el mundo había llegado al objetivo último en materia de legislación de seguridad nacional en el primer ejercicio, lo que dio al CISEN una fortaleza institucional extraordinaria (Medina-Mora en Valdés, 2009: 69-70).

En el mismo sentido, Jaime Domingo López Buitrón asevera que la Ley puso fin a un rezago histórico y define los términos de corresponsabilidad con que los poderes Legislativo, Judicial⁶⁴ y Ejecutivo actúan en salvaguarda de la nación; que el proyecto de Ley encontró apoyo en todas las fracciones parlamentarias: en la Cámara de Diputados fue aprobada por 359 votos a favor y 6 abstenciones, mientras que el Senado registró 90 votos a favor y en la crónica parlamentaria consta que no se emitieron votos en contra, lo que evidenció la legitimidad de los contenidos de dicha normatividad (López en Valdés, 2009: 101-102).

Por su parte, el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas fue publicado a fines de 2006. Establece la política de seguridad nacional del Estado mexicano, la cual se realiza a través de estrategias orientadas a disminuir riesgos y amenazas, así como de actos de inteligencia estratégica para generar “conocimiento útil, veraz, oportuno y pertinente para la toma de decisiones”. En materia de procesos determina funciones específicas para cada una de las áreas y personajes responsables de la seguridad nacional. También estipula la creación de Comités Especializados; la corresponsabilidad de diversas instancias con el Centro para la integración de inteligencia estratégica; la capacitación e incremento de la capacidad de respuesta para la atención de emergencias; el fortalecimiento de las actividades de investigación; la colaboración y corresponsabilidad de

⁶⁴ Por lo que respecta al Poder Judicial, Luis Herrera-Lasso afirma que “Al poder Judicial se le asignan tareas que tienen que ver con la autorización judicial para acciones intrusivas en la vida del ciudadano como pueden ser las intervenciones telefónicas, sólo en los casos en los que se presentan razones fundadas en el sentido de que la información requerida no pueda ser recolectada por otros medios y que los actores objetos de intervención constituyen potenciales factores de promoción de amenazas a la seguridad nacional de México” (Herrera-Lasso en Valdés, 2010: 35).

Estados y municipios; y las salvaguardas para la protección de los derechos humanos y la dignidad personal.

El Estatuto Laboral del CISEN es un ordenamiento de carácter administrativo publicado también a fines de 2006. Tiene por objeto “establecer los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción, estímulos, baja, y control de confiabilidad de los servidores públicos del [CISEN], a través de un sistema de profesionalización”. Es un ordenamiento fundamental pues a partir de éste las actividades de seguridad nacional se asignan a personal que cumple con un perfil psicológico, físico y profesional adecuado y no improvisado; además provee de las garantías necesarias para el desempeño de estas funciones y establece los elementos del sistema de profesionalización.

En el sistema de planeación el tema comenzó a ocupar un lugar preeminente. En principio la Ley de Planeación establece la elaboración de un “Programa Especial de Seguridad Nacional”. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 articuló objetivos y estrategias en torno a cinco ejes, el primero de ellos “Estado de Derecho y Seguridad”, en el que la seguridad nacional es una de sus vertientes. Por su parte, el “Programa para la Seguridad Nacional” fue publicado en el 2009 y su objetivo general es “Mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, a través de la anulación de las amenazas y la desactivación de riesgos que puedan impactar dichos atributos”; además contiene un largo diagnóstico y establece la creación del Sistema de Seguridad Nacional.

Mención aparte merece el hecho de que el Programa ofrece definiciones y una clasificación de los que considera como “antagonismos”, es decir las amenazas⁶⁵ y riesgos⁶⁶. Las amenazas se consideran fenómenos permanentes y el Programa

⁶⁵ De acuerdo al Programa para la Seguridad Nacional, las amenazas son fenómenos intencionales generados por el poder de otro estado, o por agentes no estatales, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado. Es por ello que el fin último es prevenir, disuadir ó enfrentar las amenazas que ponen en peligro al Estado Mexicano.

⁶⁶ De acuerdo al Programa, los riesgos son aquellos antagonismos que no teniendo el carácter de amenaza implican una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, cuya presencia pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional.

registra a la delincuencia organizada, el narcotráfico, los grupos armados, el terrorismo y las vulnerabilidades fronterizas; mientras que los riesgos son situaciones potenciales y se actualizan periódicamente, dependiendo de fenómenos coyunturales; entre ellos están conflictos políticos y sociales, pérdida de cohesión social, dinámicas migratorias, pandemias y epidemias, medio ambiente y calentamiento global y desequilibrios en el desarrollo nacional.

Finalmente es necesario decir que si bien la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional y sus ordenamientos derivados se consideran un gran logro, este hecho no ha estado exento de críticas. El periodista Jorge Torres considera que el Centro se debilitó con la Ley pues permitió a otras instituciones del gobierno federal “recolectar información de inteligencia mediante “cualquier método”... El CISEN quedó en desventaja frente a sus competidores [y] sin el sistema de inteligencia que había operado durante años, y en medio de un caos interno, le restó presencia en el seno del Consejo de Seguridad Nacional” (Torres, 2009: 159). Más adelante volveré sobre este tema.

Funcionamiento. La transición del CISEN durante la alternancia de partido en la presidencia fue conducida a partir del año 2001 por otro personaje sin conocimientos en materia de seguridad nacional⁶⁷: Eduardo Medina-Mora⁶⁸. A este tocó poner en marcha las recomendaciones derivadas de la evaluación ordenada por el presidente Fox, que había llegado a la conclusión de “la carencia de un enfoque que hiciera de los productos del CISEN un elemento realmente útil

⁶⁷ Respecto a la transición, Eduardo Medina-Mora apunta que cuando llegó como Director del CISEN: “Prácticamente no llevé gente de fuera... el equipo se construyó con la gente que ya estaba ahí... Creo que esa decisión permitió hacer ese tránsito más sencillo... Mi mandato era dirigir la institución, no inventarla. Eso ya lo habían hecho los que me precedieron...” Sobre su nombramiento como funcionario sin experiencia Medina-Mora apunta que “En la transición había habido una discusión muy profunda respecto de la pertinencia de una institución como el CISEN, a la que, por sus orígenes históricos, se le acusaba de haber tenido una lógica de régimen, incluso de fracción partidista. Por esas razones... se buscó el perfil de una persona que tuviera habilidades analíticas probadas, larga experiencia en gestión y administración de instituciones, pero que no tuviera nada que ver con el tema ni con la institución. Ciertamente, la tercera cualidad... estaba cabalmente acreditada en mi caso: yo no tenía ninguna experiencia en materia de inteligencia o de seguridad nacional, yo venía del mundo empresarial. Sí tenía una larga y acreditada experiencia como analista de la realidad política y económica del país, y ciertamente había dirigido instituciones y empresas muy grandes...” (Medina-Mora en Valdés, 2009: 68 y 71).

⁶⁸ Nacido en 1957. Antes de ser Director del CISEN ocupó cargos directivos en Grupo DESC, el Consejo Nacional Agropecuario (CNA), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE); fue negociador del sector privado en el Tratado de Libre Comercio (TLCAN) para temas jurídicos, prácticas desleales de comercio, inversión, solución de controversias y sector agropecuario; desempeñó diversos cargos en las extintas Secretarías de Pesca y Programación y Presupuesto (SPP), así como en la CONASUPO; posteriormente fue Secretario de Seguridad Pública y Procurador General de la República (El Universal, 2009); actualmente se desempeña como Embajador de México en los Estados Unidos.

en la toma de decisiones”; además se acusaba al Centro de llevar a cabo un indebido “espionaje” y de fomentar esta práctica en el país mediante la instalación de “centros de espionaje estatales” (Aguayo, 2001: 269 y 278-279).

En cualquier caso, a partir del diagnóstico el CISEN se reestructuró, siendo el cambio más importante la creación de la figura del “Consejero de Seguridad Nacional” con funciones de asesoría y coordinación bajo el mando directo del presidente (*Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*); aunque también se redujo el presupuesto para su operación⁶⁹, resintiéndose sobre todo en el área de capacitación y formación de agentes, así como en los salarios que se les pagaban, por lo que la plantilla laboral disminuyó⁷⁰; con ello se perdieron “cientos de cuadros con gran experiencia” y se provocó que la moral del personal decayera considerablemente (Torres, 2009: 24).

Más adelante, en 2003 Vicente Fox suprimió tanto al Gabinete de Seguridad Nacional como a la figura del Consejero⁷¹; pero en 2005 creó el “Consejo de Seguridad Nacional” dirigido por el Presidente y como Secretario Ejecutivo el Secretario de Gobernación; el Director General del CISEN es integrante del mismo y reúne a diversas dependencias de la administración pública federal como SEDENA, SEMAR, PGR y las Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Relaciones Exteriores (SRE), de la Función Pública (SFP) y la ya extinta de Seguridad Pública (SSP). Las funciones principales del Consejo son la determinación de políticas y la articulación de esquemas de coordinación interinstitucional en los tres niveles de gobierno. Para operar su labor se creó la figura del “Secretario Técnico” que depende directamente del Presidente.

⁶⁹ Para Eduardo Medina-Mora los recortes presupuestales se inscribían en “...una lógica política de debilitamiento de la Secretaría de Gobernación. El Centro no fue ajeno a ello y sufrió junto con la propia Secretaría en términos de presupuesto. Eso nos impidió crecer con la velocidad y la calidad que necesitábamos, así como modernizarnos en términos tecnológicos con la velocidad con la que requeríamos hacerlo. No fue una circunstancia trágica, pero ciertamente fue una insuficiencia...” (Medina-Mora en Valdés, 2009: 75). Para conocer más la política de debilitamiento de la SEGOB véase Núñez, 2011: 8-12.

⁷⁰ Jorge Torres dice que para mediados de 2001, Eduardo Medina-Mora había despedido a más de 300 personas, el 10% del total del personal del CISEN (Torres, 2009: 23).

⁷¹ En relación a este Consejero, Ana María Salazar apunta lo siguiente: “...por falta de claridad en la delimitación de funciones y en la relación con otras dependencias perdió muchas de sus facultades y se redujo a un órgano recolector de información. Después desapareció” (Salazar, 2002: 103). Por su parte, Medina-Mora afirma que “la creación de la oficina del Consejero de Seguridad Nacional, un ejercicio que ciertamente no fue exitoso. Estaba planteado más como una instancia de dominio o gobierno, y en algún sentido, de procesamiento de la información, que resultaba en duplicidades y terminó por agudizar la problemática de la falta de coordinación más que en facilitarla. Por esa razón, se decidió finalmente desaparecer esa instancia” (Medina-Mora en Valdés, 2009: 75).

Este mismo año Medina-Mora dejó la titularidad del CISEN, misma que fue ocupada por otro personaje que, aunque había trabajado en la SEGOB, tampoco tenía experiencia en la materia: Jaime Domingo López Buitrón⁷². Durante su periodo se promulgó el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas, mismo que en materia de procesos determina funciones específicas para diversos servidores públicos involucrados:

- Al Presidente de la República le corresponde la “Decisión política fundamental” sobre riesgos y amenazas a la seguridad nacional.
- El Consejo pone a consideración del Presidente información para la toma de decisiones; determina políticas públicas; emite lineamientos para la atención y manejo de emergencias y la programación y ejecución de operaciones de seguridad; así como lineamientos sobre mecanismos de protección para el control, vigilancia y alarma de riesgos y amenazas.
- Al Secretario Ejecutivo del Consejo le corresponde coordinar acciones para generar información; la planeación y dirección de emergencias y operaciones de seguridad; y el establecimiento de mecanismos de protección contra riesgos y amenazas (esta última función la realiza a través del CISEN).
- Corresponde al CISEN de manera exclusiva las acciones de integración de inteligencia estratégica y la determinación de mecanismos de protección contra riesgos y amenazas; además de la planeación y dirección de emergencias y operaciones de seguridad.

⁷² Ingeniero nacido en 1961. Ha desempeñado diversos cargos en la administración pública federal, entre los que se cuentan los de Subsecretario de Política Laboral y de Empleo y Productividad Laboral en la Secretaría del Trabajo y la Previsión Social (STPS), Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB, enlace de la SHCP con el Senado de la República y Coordinador de Asesores del Director Ejecutivo del Registro Federal Electoral (RFE) en el IFE (“Exdirectores Generales. Dr. Jaime Domingo López Buitrón” en CISEN, 2013).

López Buitrón cerró el sexenio foxista y ya con el presidente Calderón se eligió un nuevo director, de igual forma sin experiencia: Guillermo Valdés Castellanos⁷³. A éste tocó atender la instrucción presidencial para fortalecer al CISEN mediante la dotación de mayores recursos y adquisición de nuevas tecnologías y equipos de comunicación avanzados⁷⁴. En su opinión, en los dos primeros años del gobierno:

El esfuerzo para fortalecer la “inteligencia humana” no tuvo precedente: se incrementaron salarios para impedir la fuga de talentos, se autorizaron nuevas plazas para aumentar la capacidad de despliegue territorial, abrir nuevas áreas de análisis en correspondencia con la agenda nacional de riesgos y reforzar los departamentos de tecnología e informática; se aumentaron sustancialmente los recursos destinados a la capacitación... (Valdés, 2009: 14-15).

En cuanto al Consejo, éste se dotó de organismos auxiliares como el “Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales”, el cual se encarga de facilitar la inspección internacional relativa a la “Convención sobre Armas Químicas”. Por su parte, el Centro participa en diferentes grupos de coordinación interinstitucionales que dependen del Gabinete de Seguridad Nacional como el Grupo de Alto Nivel para Armas de Destrucción Masiva; el Grupo de Coordinación Interinstitucional de Instalaciones Estratégicas; y grupos de seguridad fronteriza, entre otros. Y a partir de la creación de la Dirección de Asuntos Internacionales en 2005 se intensificó la relación con servicios de inteligencia extranjeros, en especial con la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)⁷⁵.

⁷³ Egresado del ITAM, nacido en Guadalajara, Jalisco, en 1955. Ha ocupado diversos cargos en la Presidencia de la República y dentro de las Secretarías de Programación y Presupuesto (SPP), Educación Pública (SEP) y Desarrollo Social (SEDESOL). En la iniciativa privada fungió como responsable del área política y socio consultor del Grupo de Economistas Asociados (GEA); también ha sido consultor político en diversos gobiernos estatales (Valdés, 2013).

⁷⁴ Al respecto, Guillermo Valdés comenta lo siguiente: “En 2007 se inició un ambicioso proyecto de desarrollo tecnológico que comprende la sustitución de toda la red de telecomunicaciones del Centro, del equipo de cómputo y de los sistemas de captación y procesamiento de imágenes, audio y video, así como del equipamiento de los investigadores... Se rediseñó por completo la arquitectura del sistema informático. Es decir, se redefinieron las plataformas informáticas (*software*) para el almacenamiento, clasificación, recuperación y análisis de la información, así como los sistemas de compartimentación, gestión y control de la producción y difusión de documentos de inteligencia y de los mecanismos de protección de todo el sistema... Se depuraron y actualizaron los bancos de datos existentes y se adquirieron nuevas bases de información, con énfasis en los mecanismos de control de calidad de la información (procedimientos de validación) y de clasificación para su recuperación oportuna... Así está en condiciones de cumplir su obligación legal de construir la Red Nacional de Información...” (Valdés, 2009: 15-16).

⁷⁵ Esta Alianza abarca desde Alaska hasta Chiapas; en ella se plantean acuerdos de seguridad orientados a lograr avances importantes en el flujo seguro y ordenado de personas y de mercancías, pero al mismo tiempo a proteger a la región contra amenazas extra-regionales; fue firmada por el presidente Vicente Fox junto con sus homólogos de EEUU y Canadá, George Bush y Paul Martin (SRE, 2014).

Más adelante, en 2009 se cumplió un viejo anhelo del CISEN: la creación de la “Escuela de Inteligencia y Seguridad Nacional” (EISEN), la cual se encarga de formar cuadros y desarrollar investigación y docencia⁷⁶, por lo que la formación de personal se intensificó en los últimos años⁷⁷, constituyéndose en un semillero que en muchos casos llevó a que los funcionarios se trasladaran al ámbito de la seguridad pública (Valdés, 2010: 11). No obstante, algunos críticos dicen que la EISEN sólo sirve para “profesionalizar el espionaje” (Torres, 2009: 16).

Ya para concluir el sexenio calderonista, a fines de 2009 el presidente designó a Alejandro Poiré⁷⁸ como nuevo director del CISEN; éste duró sólo algunos meses⁷⁹ y fue sustituido Jaime Domingo López Buitrón, quien ya había sido director del CISEN y cerró la administración calderonista al frente de la institución.

Pero no obstante todos los avances registrados en el periodo, en medios académicos y periodísticos existe un debate sobre la funcionalidad actual del CISEN. Por una parte, funcionarios de seguridad celebran el hecho de que en la primera década del siglo XXI el Centro abandonó casi por completo las tareas operativas. Por otro lado hay quien critica este hecho (Torres, 2009) y piensa que el CISEN “desmanteló” sus redes de vigilancia y espionaje, lo que debilitó a la institución, puso fin a la “Edad de Oro del espionaje” y comenzó la decadencia de la institución. Al respecto, es interesante una declaración de Medina-Mora que muestra esta ambivalencia: “...una enorme bendición para el CISEN fue no tener ya un área operativa... Perdimos potencia, pero ganamos institucionalidad y capacidad de influencia estratégica...” (Medina-Mora en Valdés, 2009: 73). Estas palabras significan que el propio funcionario se percata de la debilidad estructural y operativa del Centro, dando cierta razón a sus críticos.

⁷⁶ Desde su fundación la EISEN contribuyó a reducir un problema recurrente: las pocas investigaciones existentes sobre la seguridad nacional, hecho que contribuyó a que se tuviera poco conocimiento sobre el CISEN. De esta forma comenzó a publicar investigaciones institucionales más amplias y profundas sobre el tema (Valdés, 2009; Valdés, 2010; Laborde, Tello y Villarreal, 2012).

⁷⁷ En su primera etapa la Escuela se enfocó a la formación de personal activo del CISEN, alrededor de 700 servidores públicos para el nivel profesional técnico en inteligencia, 760 para nivel de especialidad y 250 para acciones de capacitación (Torres, 2009: 17).

⁷⁸ Egresado del ITAM y de la Universidad de Harvard; nació en la ciudad de México en 1971. Ha ocupado la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos en el IFE; en la administración calderonista fue Director General de Análisis Político de la Oficina de la Presidencia, Comisionado para el Desarrollo Político, Coordinador de Asesores, Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos y titular de la SEGOB (“Alejandro Poiré” en Wikipedia, 2014).

⁷⁹ Cabe recordar que Poiré sale del CISEN para ocupar la Secretaría de Gobernación, debido a la repentina muerte del tercer Secretario de Gobernación calderonista, Francisco Blake Mora.

Riesgos y Amenazas. El diagnóstico ordenado por el presidente Fox llegó a una conclusión muy similar a la que llegaron en el CISEN en el periodo anterior: “el sobredimensionamiento de los riesgos... generó una ponderación excesiva de las amenazas” (Aguayo, 2001: 269). Ya he hablado de que al crearse el CISEN uno de los propósitos fue dejar de exagerar los riesgos a la seguridad nacional (como sucedía en la antigua DFS), por lo que dicha conclusión resulta, por decir lo menos, curiosa; tal vez la nueva administración federal seguía viendo en el CISEN una continuación de la DFS; tal vez no quería ver las cosas de otra manera...

Ahora bien, a decir de Guillermo Valdés, la agenda nacional tiene carácter preventivo pues se enfoca a desactivar amenazas y riesgos provenientes de diversos ámbitos como el crimen organizado en todas sus modalidades⁸⁰ y grupos subversivos, anti-sistémicos y terroristas⁸¹; el control de exportaciones e importaciones de materiales para la fabricación de armas de destrucción masiva; la relación México-Estados Unidos; la porosidad de la frontera sur y el deterioro de la seguridad en Centroamérica y El Caribe; reacomodos geoestratégicos y la evolución sociopolítica en América Latina; impactos de la crisis económica en la población y la gobernabilidad democrática; la expansión de la economía informal y sus crecientes vínculos con la economía criminal; procesos electorales; epidemias, pandemias y desastres naturales; entre otros; este carácter preventivo posibilita alertar a las dependencias del gobierno federal con información adecuada en tiempo y forma para que puedan actuar con oportunidad (Valdés, 2009: 13).

⁸⁰ Sobre este mismo aspecto, Guillermo Valdés reconoce que se trata de “...amenazas o riesgos terriblemente complejos que requieren de inteligencia cada vez más sofisticada. Algunos de estos temas representan lo que los analistas e inteligencia llaman “conflictos asimétricos”, es decir, conflictos entre el Estado y organizaciones no estatales caracterizadas por una enorme flexibilidad, capacidad de movilización y adaptabilidad a nuevas circunstancias, con acceso a recursos tecnológicos e informáticos de punta e incluso con poderosa capacidad física para generar violencia...” (Valdés, 2009: 13-14).

⁸¹ Respecto al tema del terrorismo, son interesantes las opiniones vertidas por Eduardo Medina-Mora: “La lógica que se planteaba entonces no era que teníamos que darle un enorme énfasis al tema de terrorismo por el hecho de que estuviéramos obligados a satisfacer los deseos de nuestro poderoso vecino, sino por el hecho de que si alguna vez algún terrorista podía entrar a los Estados Unidos y cometer un acto de agresión... pasando por México, las consecuencias para la seguridad nacional de México, para la vida cotidiana de los mexicanos, serían dramáticas por que la reacción en Estados Unidos iba a ser totalmente irracional, obviamente culpando a México de ser foco u origen de estos atentados... al tránsito a través de nuestro país de sustancias que pudieran ser utilizadas en la fabricación de armas de destrucción masiva, o de elementos biológicos, también considerados como de afectación masiva... Esto nos permitió, primero, ubicar a nuestros propios colegas de otros países en la realidad del fenómeno, país con casi 100 millones de habitantes en ese momento, con una comunidad de origen musulmán muy pequeña (alrededor de 7 mil personas, monitoreada históricamente, no sólo a partir de septiembre de 2001); y, sobre todo, con la construcción de un mecanismo y un sistema de seguimiento de pasajeros internacionales que potencialmente pudieran utilizar nuestro país como vía de tránsito hacia Estados Unidos. En esta lógica se creó el Sistema Internacional de Operación Migratoria (SIOM) del Instituto Nacional de Migración, en cuyo diseño, construcción, operación y financiamiento el CISEN jugó un papel fundamental” (Medina-Mora en Valdés, 2009: 76).

No obstante, por su magnitud y por el desafío que representaron para la seguridad nacional, durante el periodo que se analiza fueron tres los principales temas que sobresalieron en la agenda de amenazas y riesgos: por un lado la inseguridad pública, la cual ha sido considerada permanentemente en la agenda desde la década de 1990; por otro lado las elecciones presidenciales del año 2006, volviendo a ser los comicios federales motivo de preocupación; por último los atentados a ductos de Petróleos Mexicanos (PEMEX) por parte del EPR para reclamar con vida a dos de sus integrantes secuestrados de manera clandestina.

Respecto a la inseguridad pública, especialmente respecto al narcotráfico, al inicio de la administración foxista, si bien formaba parte de la agenda de riesgos, no era tan evidente que estaba generando una crisis, lo que se observó sólo al final del sexenio; así, el problema pasó a ser de seguridad nacional por su enorme poder corruptor y capacidad para infiltrar y destruir instituciones; su poder de intimidación a la sociedad, capacidad de privatizar cuerpos policiales, de rebasar las fronteras y disputar al Estado sus potestades del uso exclusivo y legítimo de la fuerza (incluyendo el derecho exclusivo para el cobro de impuestos); y porque su dominio territorial en algunas zonas del país, sobre todo en la frontera norte, indudablemente disputan al Estado potestades⁸² (Valdés, 2009: 73-74). Es así como el CISEN comenzó a atender el problema desde el nivel estratégico, aspirando a volverlo sólo un problema de seguridad pública y de las “policías”; pero lejos de reducir su incidencia el problema fue creciendo, lo que fue particularmente evidente a partir de 2006, un año complejo que inició con el primer operativo de la PFP que contó con apoyo del Ejército para contener la inseguridad en Nuevo Laredo, Tamaulipas⁸³.

⁸² Respecto a los territorios disputados por el crimen organizado a las instituciones del Estado (los llamados “territorios sin ley”), Jorge Carrillo Olea opina lo siguiente: “Creo que se cruza la raya en el momento en que –y creo que ya la cruzó– el Estado empieza a perder territorialidad... si ya no gobiernas ahí, pues ya perdimos la mitad del territorio... la gobernabilidad no tendría porque agraviar a la sociedad. La territorialidad tampoco. Ah, pero además de eso matan gente, la secuestran o la roban. Entonces yo digo que estamos en un escenario de ingobernabilidad...” (Carrillo en Valdés, 2009: 31).

⁸³ La violencia desbordada en aquella entidad provocó que el gobierno federal implementara el “Programa de Seguridad Frontera Norte” (antes “México Seguro”), con la participación conjunta de la PFP y el ejército.

Ahora bien, el año 2006 fue más complicado pues a la intervención de la PFP en Tamaulipas siguió la radicalización de la postura estadounidense en el asunto migratorio al anunciar el plan de extender el muro fronterizo, fortalecer la vigilancia con apoyo de la guardia nacional e intensificar el despliegue de la patrulla fronteriza; se produjeron los conflictos de Atenco⁸⁴ y de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO)⁸⁵; y al iniciar el sexenio calderonista, en el mes de diciembre el presidente anunció la “Operación Conjunta Michoacán” para combatir al narcotráfico en ese Estado⁸⁶ (Alvarado y Serrano, 2010). En opinión de López Buitrón, en estos eventos el Centro desempeñó un papel fundamental a través de generar información, formular estrategias, emitir recomendaciones y perfilar escenarios para evitar el agravamiento de los problemas y mantener la gobernabilidad del país (López en Valdés, 2009: 86-90).

Respecto del proceso electoral del año 2006, el CISEN nuevamente estuvo en un predicamento público pues el candidato de las izquierdas, Andrés Manuel López Obrador —quien se perfilaba como una alternativa real para ganar las elecciones presidenciales—, había manifestado reiterada y públicamente su animadversión a la institución, adjudicándole una participación indebida en el proceso político. A todo ello siguieron las manifestaciones de inconformidad poselectorales; las dificultades para que el Presidente Fox presentara su último informe de gobierno; la calificación de la elección presidencial por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); y los tropiezos en la toma de posesión del Presidente Calderón (Crespo, 2008).

⁸⁴ En el municipio de Atenco, México, en mayo de 2006 hubo enfrentamientos violentos entre la PFP, la Agencia de Seguridad Estatal, la policía municipal y militantes del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT, cuya presión detuvo la construcción del aeropuerto de la ciudad de México en 2001); éstos ocurrieron mientras se realizaba el recorrido de la *Comisión Sexta del EZLN* en el marco de “La Otra Campaña”, tras el impedimento que hizo la policía a un grupo de vendedores de flores adherentes a “La Otra” para que se reinstalara en una de las calles principales del pueblo; el resultado fue el fallecimiento de 2 personas y la detención de 207; el evento tuvo repercusión en todo el país y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) determinó que hubo violaciones graves a los derechos humanos y un uso excesivo de la fuerza por parte de los cuerpos policíacos (Ortega, 2005).

⁸⁵ La APPO es un conjunto de organizaciones unificadas en apoyo a la Sección 22 del SNTE, una de las principales secciones que integran a la disidente Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE); después de un intento de desalojo de profesores por parte del gobierno estatal en Oaxaca en el mes de junio de 2006, se registraron plantones y enfrentamientos con la policía que duraron varios meses; se acusó al gobernador Ulises Ruiz de malversación de fondos para apoyar la campaña presidencial de Roberto Madrazo (candidato del PRI en 2006), además de asesinatos a sus dirigentes, exigiendo su renuncia para finalizar sus manifestaciones y llegar a un acuerdo sobre la situación educativa de la entidad; tal acuerdo no llegó y el conflicto no se solucionó, aunque la APPO también fue perdiendo fuerza (De Castro, 2009).

⁸⁶ El “Operativo Conjunto Michoacán” fue la primera etapa de una serie de operativos de seguridad implementados por el presidente Calderón. Visto desde otro punto de vista, fue el inicio de la llamada “Guerra contra el Narcotráfico” que provocó mucha violencia y violaciones a los derechos humanos en el país (Alvarado y Serrano, 2010).

Estos acontecimientos volvieron a poner en entredicho la supuesta imparcialidad del CISEN; en este sentido resulta interesante observar que hasta la década de 1990 se acusó al Centro de intervenir a favor del régimen priísta, y a partir de los gobiernos de la alternancia se le comenzó a acusar de intervenir a favor del PAN, por lo que la “filiación política” de la institución habría sido determinada en función del partido en el gobierno. Es por ello también que sus funcionarios debieron salir al paso de las acusaciones para defender a su institución. El mismo López Buitrón ha expresado que las acusaciones de AMLO fueron “falsas e injustas” y opina que:

Históricamente, una de las tentaciones de los servicios de inteligencia es utilizar la información privilegiada para favorecer a un determinado político, a un determinado candidato o a un determinado partido. ¿En qué medida el CISEN ha logrado mantener la neutralidad política?... La neutralidad del CISEN ha sido total y permanente, pues es inherente a la naturaleza de cualquier órgano de inteligencia... (López en Valdés, 2009: 81 y 85).

Por otra parte, a fines de 2007 el EPR dinamitó varios ductos de PEMEX en los Estados de Guanajuato y Querétaro para reclamar con vida a sus integrantes (La Jornada, 2011). En opinión de Jorge Torres, en ese momento “se hizo oficial que el CISEN había sido desmantelado y que las redes clandestinas de investigación que seguían de cerca [a los grupos subversivos] habían dejado de operar”; de esta manera se habían cancelado “los programas secretos de infiltración y se [había dejado] en la oscuridad a los analistas de inteligencia...”; más aún, “Entre agosto de 2001 y junio de 2008, 21 agentes operativos del centro murieron en actividades directamente relacionadas con su trabajo”, es decir, debido al desmantelamiento de las redes y a la debilidad del proceso de obtención de información (Torres, 2009: 13, 28-29 y 31).

Todo lo anterior evidenciaba que el fortalecimiento del CISEN debía ser una tarea impostergable y fue entonces que el presidente Calderón instruyó dotarlo con mayores recursos financieros y tecnológicos. No obstante, este fortalecimiento también implicó el restablecimiento de las redes de información y operaciones

clandestinas; incluso en 2009 el Centro fue autorizado a comprar equipo de seguridad pública (armas, ropa blindada, detectores de explosivos y narcóticos, etc.). Estas actividades ciertamente iban contra las ideas de la administración panista que las consideraba una vuelta al pasado de “espionaje y policía política”; para colmo en el mismo año trascendió que la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA) entrenaba agentes del CISEN en operaciones de contrainsurgencia y para hacer frente al narcotráfico; la gran paradoja es que todas estas actividades se convirtieron en necesarias e imprescindibles para lograr la supervivencia misma de la institución (Torres, 2009: 171-175).

En este contexto el entonces presidente estadounidense George Bush Jr., planteó en una visita que hizo a Yucatán en el año 2008 la llamada “Iniciativa Mérida”, un tratado internacional de seguridad establecido por los Estados Unidos con México y Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado⁸⁷. Con esto salió a la luz el hecho de que nuestro país se encuentra en medio de un flujo permanente e incontenible de personas, dinero, armas⁸⁸ y drogas de otros países, a partir de lo cual se cobró conciencia de que la solución integral a la violencia supone la incorporación permanente del factor externo (Aguayo y Benítez, 2012).

Esta toma de conciencia propiciada desde el exterior supuso que hacia el final del sexenio calderonista el tema del crimen organizado dejara de ser un riesgo y se convirtiera en la principal amenaza a la seguridad nacional debido a que los grupos criminales no sólo se fortalecieron, incluso diversificaron sus actividades dando mayor preminencia a los delitos de extorsión⁸⁹ sobre el tráfico de drogas; mientras que la “Guerra contra el crimen” que emprendió el presidente provocó una espiral de violencia que aún al día de hoy no parece tener fin (Rosas, 2013).

⁸⁷ La “Iniciativa Mérida” tuvo cuatro objetivos: 1) romper el poder y la impunidad de las organizaciones criminales; 2) fortalecer el control de la frontera, la zona aérea y la región marítima; 3) mejorar las capacidades de los sistemas de justicia en la región; y 4) restringir las actividades de las pandillas, así como reducir la demanda local de droga. Para ello el Congreso de los Estados Unidos otorgó a nuestro país 1,400 millones de dólares para tres años. En la actualidad, la eficacia de este plan ha sido cuestionada en diversos foros y medios académicos y políticos (Aguayo y Benítez, 2012: 39-46).

⁸⁸ Ejemplo de este flujo permanente e incontenible es el “Operativo Rápido y Furioso”, mediante el cual diversas agencias de seguridad del gobierno estadounidense permitieron el flujo y venta de armas de Estados Unidos a México, con el supuesto fin de seguir el rastro de las mismas y atrapar a líderes de cárteles mexicanos; sin embargo no se cumplió el objetivo y se perdió el rastro de las armas, lo que generó un escándalo en la opinión pública de ambos países y un problema para el presidente Obama (Univisión, 2012).

⁸⁹ Se trata de delitos mediante los cuales el crimen organizado obtiene dinero rápido y en gran cantidad; entre ellos están el secuestro, las amenazas, el chantaje y extorsión a negocios, entre otros (Escalante, 2011).

Concepto/Ideología. El siguiente pasaje de Alejandro Alegre ilustra la imagen que proyectaba el CISEN a los ojos de la nueva administración federal del año 2000:

...uno de los momentos más difíciles fue recibir un mensaje de toma presidencial como el que dio Vicente Fox en el Auditorio Nacional, en el que, por decir lo menos, nos tachaba de delincuentes a quienes formábamos parte del Estado mexicano... Le solicité que visitara el Centro y a regañadientes aceptó... (Alegre en Valdés, 2009: 63-64).

Y es que, a diferencia del periodo anterior, en que la idea de seguridad nacional giró en torno al abandono de las labores policiacas por parte de la institución, en este periodo se trató de demostrar a toda costa que el CISEN ya no protegía al régimen emanado del PRI y que no defendía al Estado bajo la premisa de que “el fin justifica los medios”, es decir, terminaba la época del “todo vale en aras de preservar la seguridad nacional”. Peor aún, en opinión de López Buitrón:

Algunos de los que entonces arribaron al gobierno asumían que durante muchas décadas el régimen había tenido mecanismos extra-legales para conservar el poder, y que la transformación de la DFS a la DISEN y luego al CISEN, había sido finalmente una inercia, un cambio para que nada cambiara, y que el Centro había sido cómplice, incluso de los principales culpables, de que no se hubiera dado más temprano la transición democrática en México (López en Valdés, 2009: 82).

El periodista Jorge Torres expresa lo anterior en términos más llanos: “El CISEN fue diseñado para vigilar al adversario y acosar al enemigo en un contexto de hegemonía política, sin bases jurídicas y dotado de impunidad” (Torres, 2009: 21). Por ello es muy probable que el Presidente Fox pensara seriamente en desaparecer al Centro; sin embargo, antes de hacerlo ordenó realizar el tan mencionado diagnóstico. Es entonces cuando entró en escena Eduardo Medina-Mora, quien vino a fijar en la institución la impronta de la nueva administración; este personaje apunta lo siguiente:

A mi me costó poco trabajo adaptarme al Centro. Encontré una institución de Estado, con un extraordinario diseño básico, con

procedimientos, con sistemas, pero sobre todo, con un capital humano extraordinario, con gente con vocación de servicio, con capacidades de investigación y analíticas ampliamente acreditadas. Esa fue la conclusión del diagnóstico [se realizó con la participación de destacados especialistas y ciudadanos ajenos a las tareas cotidianas del Centro] que se hizo al principio de la administración del presidente Fox. La discusión respecto de la existencia del Centro y su pertinencia duró muy poco tiempo... Una vez presentadas las conclusiones de dicha evaluación creo que ya nadie se planteaba la idea de liquidar al Centro. En todo caso había discusiones sobre su ubicación institucional, sobre las formas de supervisión por parte del Congreso, lo que da surgimiento a la Comisión Bicameral en la propia ley, pero no sobre su existencia misma... (Medina-Mora en Valdés, 2009: 68-71).

Es importante decir también que los funcionarios trataron a toda costa de ofrecer una imagen que insistió mucho en el hecho de que basaban su trabajo en la “inteligencia”⁹⁰ y no en el “espionaje” (desde la fundación misma del CISEN se insistió en ello, pero la discusión sigue vigente). En el mismo sentido, Medina-Mora menciona que “Desde el primer día de esta administración el CISEN no ha hecho espionaje político. El CISEN no hará espionaje político y se ceñirá estrictamente al marco legal”⁹¹ (Medina-Mora en Torres, 2009: 146).

Pero más allá de esta discusión, se convirtió en un imperativo hacer congruentes las tareas de seguridad nacional con los valores de la democracia que implican el apego al marco legal, la transparencia, el respeto de los derechos ciudadanos, entre otros. Dicho de otra manera, se trató de establecer un vínculo permanente y duradero entre la seguridad nacional y la democracia, lo que significaba que la primera tendría como límites la legalidad y el respeto de los derechos ciudadanos; que defendería las formas básicas y valores (pluralidad, libertad, estado de derecho, gobernabilidad democrática) que sostienen la convivencia social; y sería esencial para la sobrevivencia de la nación y las instituciones, dando viabilidad a una sociedad más justa y libre (Valdés, 2009: 11-13)⁹².

⁹⁰ La inteligencia es una metodología para recolectar e interpretar información que no es del dominio público y que permite añadir un valor a la toma de decisiones; permite tomar mejores decisiones al contar con mayor conocimiento de lo que sucede en el entorno y del curso de acción que otros actores tomarán en el futuro (otra referencia).

⁹¹ Pero, como vimos en el apartado anterior, el CISEN tuvo que volver a establecer redes de espionaje por su propia supervivencia.

⁹² Sobre la contribución del CISEN a la democracia, López Buitrón responde lo siguiente: “Por ejemplo, contribuye a inhibir actividades subversivas que fuera del Estado de Derecho que nos hemos dado, buscan imponer sus ideas y voluntades a otros a través de modos

HACIA EL RECONOCIMIENTO DE NUEVOS MODELOS DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

La descripción de los elementos identificados en cada periodo posibilita determinar la existencia y evolución de distintos modelos de seguridad nacional en México; una primera conclusión que se puede plantear es que definitivamente se observan diferencias significativas como para establecer que la seguridad nacional ha tenido una evolución a lo largo del tiempo. Sin embargo, después de haber revisado la información, sobre todo de los dos últimos periodos, surgen algunas dudas: ¿Realmente cuántos modelos se pueden reconocer en la historia reciente de nuestro país? ¿Se sostiene la existencia de tres modelos de seguridad nacional? ¿Qué periodos de tiempo abarcarían los modelos? A fin de ofrecer respuestas a estas preguntas, analizaré la información desde una perspectiva diferente, por lo que ahora abordaré de manera particular a cada uno de los elementos.

Desde mediados del siglo XX y hasta la década de 1980, México vivió en el *Contexto* externo de la Guerra Fría y en el interior bajo el dominio de un régimen autoritario que brindó beneficios sociales y económicos a sus habitantes, pero no democracia ni libertades. Sin embargo, desde mediados de 1980 el contexto estuvo marcado por cambios constantes en todos los ámbitos: comenzó la formación de un nuevo orden internacional, más globalizado y con una mayor distribución del poder; y al interior comenzaron a convivir antiguas estructuras autoritarias con otras nuevas que fomentaron una mayor apertura y libertades; es así como el país empezó a transitar por la senda de la democracia, no sin generar altos costos sociales y económicos que sumieron a muchos mexicanos en la pobreza y convirtieron al crimen organizado en el principal flagelo del país.

violentos... la labor del CISEN contribuyó a garantizar la libertad de los ciudadanos para ejercer su voto a favor del candidato que cada quien decidiera... Prever estos escenarios y recomendar las medidas preventivas, resultó un trabajo clave para la vida democrática del país... la seguridad pública, que se define para trabajar en la protección jurídica, física y patrimonial de las personas, lo que hoy en día constituye luchar frontalmente contra el crimen organizado; y la seguridad nacional, para garantizar al Gobierno la ejecución de sus planes y programas, la viabilidad de sus instituciones, la permanencia de la democracia, el respeto de los derechos humanos, es decir, la permanencia, estabilidad e integridad del Estado Mexicano y de sus instituciones... para que este sea capaz de proveerle seguridad pública y seguridad jurídica a los mexicanos... el Centro ha sido semillero de lo mejor que tiene México en las tareas de la defensa de las instituciones, de la preservación de la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano..." (López en Valdés, 2009: 84-89).

Respecto al *Fundamento Legal*, durante el tiempo que predominó la DFS las instituciones de seguridad se desarrollaron en el vacío jurídico y sus actividades fueron regidas por el más absoluto secreto y la realización de acciones clandestinas de espionaje y combate a los “enemigos” del Estado. Sin embargo, a partir de 1985 la creación de nuevas instituciones de seguridad nacional provocó que por primera vez se incorporara el término al marco jurídico (Constitución Política, reglamentación derivada, leyes de planeación, entre otras); y aunque las primeras reformas resultaron insuficientes, también comenzó a cobrarse conciencia del hecho de que las instituciones requerían mayor claridad en su operación; por ello fue hasta la primera década del siglo XXI que se les dotó de un marco legal bien definido a partir de la Ley de Seguridad Nacional, haciendo más transparentes sus procesos y delimitando de manera más clara sus funciones.

En cuanto al *Funcionamiento*, anteriormente las instituciones de seguridad operaban como verdadera “policía política” y agencias de espionaje, imprimiendo en su labor una visión distorsionada que generó numerosas violaciones a los derechos humanos y corrupción institucional (era la época del “todo vale en nombre de la seguridad”). Sin embargo, a partir de 1985 se comenzaron a eliminar las funciones policiacas para dar preminencia a la investigación y análisis de información; a la introducción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación; y al acercamiento a la comunidad internacional de seguridad; en suma, se privilegió la “profesionalización” de los servicios de inteligencia. No obstante a partir del año 2000 el gobierno de la alternancia inició un proceso de reestructuración por el cual se crearon nuevas áreas y se involucró a más actores en el proceso de análisis y vigilancia del trabajo del CISEN.

Siguiendo con el *Funcionamiento*, es importante decir que en el tránsito de la DFS a las nuevas instituciones se generó una dicotomía entre aquellos que deseaban preservar las viejas prácticas policiacas y quienes trabajaron para modernizar las nuevas estructuras. En los últimos años esta dicotomía se convirtió en una

especie de dilema que además opera en sentido inverso: si la modernización provocó el debilitamiento de las instituciones de seguridad, la solución sería volver a las viejas prácticas operativas para que éstas puedan sobrevivir.

Por otra parte, cuando las instituciones de seguridad operaban como policía política no contaban con una agenda de *Riesgos y Amenazas*, más bien definían a los “enemigos” del Estado por el supuesto peligro que representaban, que muchas veces era magnificado, y los espiaban para someterlos y aniquilarlos. Esto cambió a partir de 1985 cuando la lista de enemigos se sustituyó por una agenda formal⁹³; también se consideró que, más que perseguir movimientos de protesta y llevar a cabo acciones de espionaje, las instituciones debían recabar información mediante el análisis y valoración de datos, es decir mediante la “inteligencia”; además las agendas se comenzaron a elaborar con la participación de diversos ámbitos de gobierno y sectores de la sociedad civil, y mediante el acercamiento a servicios de inteligencia extranjeros para generar información de “contrainteligencia”; de igual forma incorporaron nuevos temas como el narcotráfico, guerrillas (EZLN, EPR) y procesos electorales; y en los últimos años se añadieron otros como el terrorismo, la relación con Estados Unidos, las crisis económicas, los desastres naturales y el crimen organizado; este último es considerado actualmente como la principal amenaza para la gobernabilidad democrática del país.

Respecto al *Concepto/Ideología*, desde mediados del siglo XX, mientras al exterior el Estado mexicano mantuvo una política basada en la doctrinas de no intervención y autodeterminación, hacia el interior consideró que “el enemigo estaba en casa”; esta contradicción y falta de seriedad en el análisis generó una pobreza de pensamiento estratégico⁹⁴. No fue sino a partir de 1985 que se abandonó la concepción policiaca e inició una especie de refundación de las instituciones de seguridad, cuyo eje fue la profesionalización de sus integrantes y el desarrollo de un verdadero sistema de inteligencia. Este cambio fue la base

⁹³ Para Sergio Aguayo, “precisiones de este tipo son fundamentales porque distinguen a los enemigos de los adversarios y abren la puerta a la tolerancia...” (Aguayo, 2001: 253).

⁹⁴ Para Sergio Aguayo, ésta es una de las principales debilidades del sistema político posrevolucionario (Aguayo, 2001: 95).

para que a partir del año 2000 se intentaran armonizar los servicios de seguridad con los valores democráticos experimentados por la sociedad mexicana.

Vistos los elementos desde esta perspectiva ya no parece tan claro que exista una evolución de tres modelos, más bien observo que las características inherentes a los periodos “DISEN-CISEN 1985-2000” y “CISEN 2000-2012” son similares y reflejan una cierta continuidad. Dicho de otra manera, puedo afirmar que el planteamiento esencial propuesto para la creación de la DISEN en 1985 se preservó a lo largo del tiempo y está vigente en el CISEN del año 2012. En mi opinión, este planteamiento se puede resumir en las siguientes líneas: el abandono del modelo policial de la seguridad nacional y la creación de un nuevo modelo basado en la profesionalización de los servidores públicos y la información generada a partir del trabajo de inteligencia.

Por lo anterior propongo que en la historia de los servicios de seguridad nacional de nuestro país únicamente han existido dos modelos visibles y con características bien definidas. El primero de ellos ciertamente tiene como eje el trabajo realizado por la antigua DFS, sin embargo puede recibir una denominación que ilustre mejor su naturaleza: “Modelo Policial de Seguridad Nacional 1947-1985”. El segundo tiene como eje a las nuevas instituciones (DISEN-CISEN), pero de igual forma puede recibir un nombre que recoja su esencia: “Modelo de Seguridad Nacional basado en la Profesionalización y la Inteligencia 1985-2012”. En cualquier caso, ambos prescinden en su denominación de la referencia a las instituciones e incorporan sólo palabras clave que los definen; además, cuentan con una duración (el primero 38 años y el segundo 27 años) que permite asegurar que sus características se han consolidado y pueden ser estudiados con la reflexión y el juicio que sólo el tiempo permite.

El Cuadro 3 muestra el nuevo esquema de los “Modelos de Seguridad Nacional en México (1947-2012)”, elaborado con los resultados del análisis y que contiene

palabras clave para definir a cada uno de los elementos. Dicho esquema resume de alguna manera el cumplimiento del objetivo planteado para esta investigación.

CUADRO 3. MODELOS DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO (1947-2012)

Elemento/Modelo	MODELO POLICIAL DE SEGURIDAD NACIONAL (1947-1985)	MODELO DE SEGURIDAD NACIONAL BASADO EN LA PROFESIONALIZACIÓN Y LA INTELIGENCIA (1985-2012)
Contexto	<i>Externo:</i> Guerra Fría. <i>Interno:</i> Régimen autoritario que brindó beneficios económicos y sociales a la población	<i>Externo:</i> Nuevo orden internacional; globalización; mayor distribución del poder <i>Interno:</i> Transición a la democracia; altos costos sociales, económicos y de seguridad
Fundamento Legal	Vacío jurídico; actividades regidas por un absoluto secreto; información obtenida mediante el espionaje y operaciones clandestinas	Dotación de un marco jurídico para la seguridad nacional; procesos más transparentes y delimitación clara de funciones
Funcionamiento	Operación de policía política; agencias de espionaje; violaciones a los derechos humanos y corrupción	Investigación y análisis de información; nuevas tecnologías; acercamiento a la comunidad internacional; profesionalización; inteligencia
Riesgos y Amenazas	Definición de los enemigos por el peligro que representan; se magnifican los peligros; se someten y aniquilan enemigos	Agenda formal de riesgos y amenazas; trabajo de inteligencia; participación social; contrainteligencia; nuevos temas (crimen organizado)
Concepto/Ideología	Contradicción: no intervención y autodeterminación vs. “el enemigo está en casa”; falta de seriedad en el análisis; pobreza de pensamiento estratégico	Refundación de las instituciones; profesionalización de integrantes; desarrollo de un verdadero sistema de inteligencia; despartidización de las instituciones; armonización de los servicios de seguridad con los valores democráticos

Para concluir abundaré en el análisis de dos aspectos relacionados con el segundo modelo y que me permitirán reafirmar la postura de que sólo existen dos de ellos: uno se refiere a la vinculación que en un principio hice de los modelos con administraciones presidenciales cuyos titulares provienen de distintos partidos políticos (DISEN-CISEN 1985-2000=PRI; CISEN 2000-2012=PAN); el otro a las críticas al trabajo de las instituciones, por las cuales éstas habrían vivido una “Edad de Oro” (1985-2000) y un tiempo de “decadencia” (2000-2012).

En cuanto al primer aspecto puedo decir que no se puede negar el hecho de que las instituciones de seguridad, especialmente en tiempos electorales, realizan labores de inteligencia que pueden terminar favoreciendo a un determinado partido o candidato. Pero si consideramos que el tema electoral es materia común en la agenda de amenazas y riesgos, con independencia del partido que ocupe el poder, entonces no es posible afirmar que el CISEN favorezca de manera clara una posición sectaria. La alternancia de partidos en la presidencia de la República registrada en dos ocasiones (años 2000 y 2012) refuerza esta tesis; sostener lo contrario equivaldría a sobrevalorar el trabajo del CISEN al atribuirle acciones para manipular el voto; equivaldría también a negar la validez del sufragio popular y el esfuerzo de la comunidad de inteligencia por contar con instituciones leales al Estado. Por ello, el hecho de que entre los años 1985 y 2012 dos partidos políticos hubieran gobernado el país, no es razón suficiente para considerar seriamente que el segundo modelo se divida en dos subperiodos.

Por otra parte, en este trabajo se ha hablado ya del dilema que plantea el hecho de que la modernización debilitó a las instituciones de seguridad nacional y que, para sobrevivir, la solución es que refuercen viejas prácticas operativas; al respecto, hay que recordar que, según Jorge Torres (2009), las instituciones dejaron atrás la “Edad de Oro” de la operación, que coincidiría con los últimos gobiernos emanados del PRI, para entrar en la “decadencia” identificada con los gobiernos panistas de la alternancia. Desde mi punto de vista no hay tal “Edad de Oro” ni “decadencia”; simplemente se trató del tránsito de un modelo que dio prioridad a fortalecer la parte operativa a otro que privilegió la inteligencia, proceso cuyo origen no es el año 2000 sino 1985 (por lo tanto, si es que hubo una “Edad de oro” del espionaje, esa fue la del “Modelo Policial de Seguridad Nacional 1947-1985”); en cualquier caso, este hecho naturalmente provocó el debilitamiento de las actividades operativas del CISEN. Por ello es que las instituciones deben definir cómo fortalecer la parte operativa sin caer en las funciones policiacas del pasado; no se trata de un tema menor pues de su manejo dependerá en gran medida la preservación de las instituciones en un contexto más democrático.

REFLEXIÓN FINAL

Puedo afirmar que las indagaciones realizadas me permitieron lograr el objetivo de este ensayo al reconocer la existencia de una evolución de modelos de seguridad nacional en México, aunque el planteamiento inicial de tres modelos se modificó al final para quedar sólo en dos. Creo también que la determinación de dos modelos ofrece la oportunidad de plantear un análisis más objetivo para cada uno de ellos; por ejemplo, del segundo modelo (“Basado en la Profesionalización y la Inteligencia 1985-2012”) se puede obtener una visión más amplia del trabajo de las instituciones creadas a partir de 1985 y que no sólo tiene que ver con vaivenes políticos; mientras que del primero (“Modelo Policial 1947-1985”), al ser ya historia, tiene la ventaja adicional de que se puede estudiar, como dije anteriormente, con la reflexión y el juicio que sólo el tiempo permite.

Ahora bien, es por supuesto muy pronto para llevar a cabo afirmaciones o pronósticos, pero a tres años de haberse registrado otra alternancia de partido político y de haber comenzado la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), no ha habido anuncios oficiales que indiquen un cambio de enfoque o de prioridades en la seguridad nacional del país⁹⁵; y en la agenda de amenazas y riesgos aún predomina el combate al crimen organizado, aunque ahora se suman temas nuevos como el de la “seguridad energética” (Vargas, 2013: 36-37); sin embargo, el que no se registren cambios significativos en la política de seguridad nacional es un indicador que, en mi opinión, reafirma la existencia y permanencia del segundo modelo de seguridad nacional propuesto, el cual continuaría vigente hasta el año 2014.

⁹⁵ No obstante se pueden percibir cambios que responderían más al “estilo” marcado por el nuevo Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, y el nuevo Director General del CISEN, Eugenio Ímaz Gispert; por ejemplo el hecho de que se refuercen los esquemas de coordinación interinstitucional con dependencias del gobierno federal, Estados y municipios, con un enfoque basado más en la confianza mutua y su participación en la elaboración de las agendas de amenazas y riesgos (El Universal, 2013).

Ciertamente aún hace falta realizar estudios más profundos sobre este tema; contar con mayor información y acceder a archivos y documentos que ofrezcan nuevos datos para el análisis; así como hondar en aspectos que requieren mayor reflexión; por ejemplo, respecto al primer modelo, ¿únicamente fue de carácter policial o comenzó a incorporar elementos que después fueron relevantes en el segundo modelo?; dicho en otros términos, ¿qué elementos pudo haber aportado la experiencia del modelo policial al segundo modelo? Y respecto del segundo modelo: ¿Es idóneo el marco jurídico que se le dio a partir del año 2005?, ¿realmente responde a las condiciones democráticas del país?, ¿qué grado de profesionalización tienen las instituciones de seguridad nacional?, ¿qué tipo de inteligencia y contrainteligencia desarrollan?, ¿qué ventajas o deficiencias presenta la agenda de riesgos y amenazas?

Estas preguntas pueden guiar nuevos estudios sobre el tema y complementar los ya existentes, incluido el que presento en este ensayo y que, si bien está sujeto a críticas y observaciones, lo considero un esfuerzo serio y responsable que constituye una aportación personal al campo de las Ciencias Políticas.

FUENTES DE CONSULTA

Acevedo, Omar (2014). "Se analiza "Agenda de Seguridad Nacional en México" en séptimo encuentro de Diálogos por el Desarrollo" en *Página web de Oaxaca21*. URL: <http://oaxaca21.com/home/?p=64671> (consultado el 28 de abril de 2014).

Aguayo Quezada, Sergio (2001). *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México, Raya en el Agua/Grijalbo.

Aguayo Quezada, Sergio (Comp.) (2002). *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo XXI.

Aguayo Quezada, Sergio (2014). *Página web de Sergio Aguayo*. URL: www.sergioaguayo.org (consultado el 9 de abril de 2014).

Aguayo Quezada, Sergio y **Bailey**, John (Coords.) (1997). *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México, Siglo XXI.

Aguayo Quezada, Sergio y **Benítez** Manaut, Raúl (eds.) (2012). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE)/Open Society.

Aguilar Camín, Héctor (1993⁹). *Después del Milagro*. México, Cal y Arena.

Aguilar Camín, Héctor y **Meyer**, Lorenzo (1993¹⁰). *A la sombra de la Revolución Mexicana*. México, Cal y Arena.

Alba Vega, Carlos (2001). "7. Los empresarios en la transición política mexicana" en **Ortega** Ortiz, Reynaldo Yunuén (Ed.). *Caminos a la democracia*. México, El Colegio de México (COLMEX)-Centro de Estudios Internacionales, pp. 209-239.

"Alejandro Poiré" en Wikipedia (2014). *Página web de Wikipedia*. URL: http://es.wikipedia.org/wiki/Alejandro_Poir%C3%A9 (consultado el 9 de abril de 2014).

Alvarado, Arturo y **Serrano**, Mónica (coords.) (2010). *Los grandes problemas de México (Volumen 15: Seguridad nacional y seguridad interior)*. México, COLMEX.

Álvarez Romero, Margarita y **Trejo** García, Elma del Carmen (2007). *Estudio Jurídico Internacional de la Seguridad Nacional*. México, Cámara de Diputados. LX Legislatura-Centro de Documentación, Información y Análisis-Servicio de Investigación y Análisis-Subdirección de Política Exterior (SPE-ISS-01-07).

Anaya, Martha (2009). *El año que calló el sistema*. México, Random House Mondadori.

Arce Islas, René (2011). "La importancia de la seguridad nacional" en *El Sol de México*. México, Organización Editorial Mexicana (OEM), 10 de abril de 2011, p. 8.

Arnáiz Amigo, Aurora (1999³). *Soberanía (I. De la soberanía del pueblo) y Potestad (II. De la potestad del Estado)*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Benítez Manaut, Raúl (2014). "Raúl Guillermo Benítez Manaut" en *Página web del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM*. URL: www.cisan.unam.mx/raul.php (consultado el 9 de abril de 2014).

Botton, Flora (2014). "In Memoriam. José Thiago Cintra (1936-1998)" en *Página de la Biblioteca del Colegio de México*. URL: http://biblio-codex.colmex.mx/exlibris/aleph/a21_1/apache_media/YNSIP94S8EJ2TB5KDFERGYVMK_VXCA3.pdf (consultado el 9 de abril de 2014; publicado en *Revista de Estudios de Asia y África* XXXIII: 1, 1998).

Bova, Sergio (1987⁵). "Seguridad nacional" en **Bobbio, Norberto** y **Mateucci, Nicola**. *Diccionario de Ciencia Política*. México, Siglo XXI, t. III, p. 391.

Brading, David A. (2000¹⁰). *Los orígenes del nacionalismo mexicano*. México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Caballero, Alejandro (1992). *Salvador Nava, las últimas batallas*. México, Ediciones La Jornada, Serie Disidencias.

Campos, Marco Antonio (2013). "Un retrato de Miguel Nazar Haro" en *La Jornada Semanal (981)*. *La Jornada*. México, Editorial DEMOS, 22 de diciembre de 2013, p. 16.

Casar, María Amparo y **Marván, Ignacio** (2012). *Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Documentos de Trabajo, No. 247.

Castillo García, Gustavo (2008). "La CIA en México. "Conjura" comunista y tentación golpista" en *Página web de La Jornada*. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/04/index.php?section=politica&article=010n1pol> (consultado el 14 de abril de 2014). Jueves 4 de septiembre de 2008, Política.

CISEN (2013). *Página web del CISEN*. URL: <http://www.cisen.gob.mx> (consultada entre el 9 y el 14 de abril de 2014).

COMEXI (2014). "Herrera-Lasso, Luis—Grupo Coppan" en *Página web del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI)*. URL: <http://www.consejomexicano.org/es/comexi/asociados/amigos/580-herrera-lasso-luis-grupo-coppan> (consultado el 9 de abril de 2014).

Corona Olín, David Víctor y **Nava Coajicalco, Francisco** (1999). *La seguridad nacional en el Estado de México: la cuestión indígena* (Tesis). Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM).

Crespo, José Antonio (2008). *2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*. México, Debate.

Curzio, Leonardo (2014). "Leonardo Curzio Gutiérrez" en *Página web del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM*. URL: www.cisan.unam.mx/leonardo.php (consultado el 9 de abril de 2014).

De Castro Sánchez, Sergio (2009). *Oaxaca: Más allá de la insurrección. Crónica de un Movimiento de Movimientos (2006–2007)*. México, Ediciones ¡Basta!

Díaz Gómez, Everardo Rodrigo (2006). “Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003” en *CONfines*. México, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), 2/3 enero-mayo, pp. 45-64.

El Universal (2006). “Jorge Tello: el ingeniero de la seguridad” en *Página web de El Universal*. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/387456.html> (consultado el 14 de abril de 2014). México, Elecciones, lunes 13 de noviembre de 2006.

El Universal (2009). “Perfil de Eduardo Medina-Mora” en *Página web de El Universal*. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/624898.html> (consultado el 9 de abril de 2014). México, Nación, lunes 7 de septiembre de 2009.

El Universal (2013). “Osorio Chong pide más coordinación en seguridad” en *Página web de El Universal*. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/osorio-chong-pide-mas-coordinacion-en-seguridad-963731.html> (consultado el 19 de mayo de 2014). México, Nación, miércoles 6 de noviembre de 2013.

Escalante Gonzalbo, Fernando (2011). “Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso” en *Nexos*. México, Nexos, Enero, pp. 9-28.

Fajardo de la Mora, Luis César (2010). *La seguridad nacional: su vinculación con la política criminal como instrumentos del estado para combatir los fenómenos delictivos en México, 1994-2009* (Tesis). Toluca, UAEM.

Fernández Santillán, José F. (2001⁴). *La democracia como forma de gobierno*. México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 3).

Fortuny Loret de Mola, Patricia (1996). “La nueva relación Iglesia-Estado en México. Un análisis de la problemática actual” en *Revista Iztapalapa*. URL: <http://tesiuami.uam.mx/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?id=535&article=544&mode=pdf> (consultado el 14 de abril de 2014). Enero-Junio, pp. 173-180.

Gómez de Silva, Guido (1988). *Breve diccionario etimológico de la lengua española*. México, COLMEX/FCE.

González Compeán, Miguel y **Lomelí**, Leonardo (colaboración de Pedro Salmerón Sanginés) (2000). *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*. México, FCE.

González González, Guadalupe (2014). “Guadalupe González González” en *Página web del CIDE*. URL: <http://www.cide.edu.mx/investigador/profile.php?IdInvestigador=35> (consultado el 9 de abril de 2014).

Gunder Frank, André (1991). *El subdesarrollo del desarrollo. Un ensayo autobiográfico*. Madrid, IEPASA.

Hernández, Octavio A. (Dir. Gral.) (1985^{3a}). *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado*

constitucional. México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-LII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor (MAP), t. VIII (Artículos 73 a 75).

Hernández, Octavio A. (Dir. Gral.) (1985^{3b}). *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional*. México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-LII Legislatura/MAP, t. IX (Artículos 76 a 89).

Hilsman, Roger (1995). “¿Qué papel juega la CIA?” en *Foreign Affairs*. Estados Unidos, bimestral, septiembre-octubre.

Jalife Rahme, Alfredo (2010). *El híbrido mundo multipolar*. Buenos Aires, Orfila.

Jeannetti Dávila, Elena (2007). *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México*. Toluca, UAEM/Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

“Jorge Carrillo Olea” en Wikipedia (2014). *Página web de Wikipedia*. URL: http://es.wikipedia.org/wiki/Jorge_Carrillo_Olea (consultado el 9 de abril de 2014).

Kaplan, Marcos (1980). *Estado y Sociedad*. México, UNAM/Melo, pp. 207-218.

Krugman, Paul (2012). *¡Acabad ya con esta crisis!* Madrid, Crítica.

La Jornada (2011). “Se adjudica el EPR ocho explosiones contra ductos de Pemex en dos estados” en *Página web de La Jornada*. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/11/index.php?section=politica&article=003n1pol> (consultado el 9 de abril de 2014). Miércoles 11 de julio de 2007, Política.

Laborde Carranco, Adolfo Alberto; **Tello Peón**, Jorge Enrique y **Villarreal Díaz**, Mario (Coords.) (2012). *Inteligencia estratégica en el contexto mexicano*. México, ITESM/Plaza y Valdés.

Loeza, Soledad (2001). “5. La incertidumbre en la prolongada transición mexicana: el Partido Acción Nacional y la aversión al riesgo” en **Ortega Ortiz**, Reynaldo Yunuén (Ed.). *Caminos a la democracia*. México, COLMEX-Centro de Estudios Internacionales, pp. 137-175.

Lozano, Álvaro (2007). *La Guerra Fría*. Madrid, Melusina.

Lujambio, Alonso (Colaboración de Horacio Vives Segl) (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, Océano.

Meyer, Jean (Comp.) (1992a). *Perestroika. I*. México, FCE.

Meyer, Jean (Comp.) (1992b). *Perestroika. II*. México, FCE.

Meyer, Lorenzo (1995). *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México, Océano.

Meyer, Lorenzo (2013). *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*. México, Debate.

Munguía Galeana, Fernando (2012). *Conflicto y subjetivación política en México. La disputa por el poder, 2006-2012*. México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (Tesis de Maestría).

Núñez, Ernesto (2011). "El adelgazamiento de la SEGOB" en *Enfoque. Reforma*. México, Grupo Reforma, domingo 20 de noviembre de 2011, pp. 8-12.

Oppenheimer, Andrés (1996). *México, en la frontera del caos*. México, Javier Vergara Editor.

Ortega Bayona, Berenice (2005). "San Salvador Atenco: la formación de una identidad de clase en la resistencia" en *Página web de la Biblioteca Virtual de CLACSO*. URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/partijov/ortega.pdf> (consultado el 14 de abril de 2014).

Pager, Estefhen (1995). "Seguridad Nacional en México y Estados Unidos: La búsqueda de una filosofía común" en *El Cotidiano*. México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Septiembre, pp. 111-117.

"Patrocinio González Garrido" en Wikipedia (2013). *Página web de Wikipedia*. URL: http://es.wikipedia.org/wiki/Patrocinio_Gonz%C3%A1lez_Garrido (consultado el 12 de mayo de 2014).

"Pedro Vázquez Colmenares" en Wikipedia (2013). *Página web de Wikipedia*. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/Pedro_V%C3%A1zquez_Colmenares (consultado el 9 de abril de 2014).

Piñeyro, José Luis (2005). *La Seguridad Nacional en México. Debate actual*. México, UAM Azcapotzalco.

Quero Rodiles, Felipe (1989). *Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*. Madrid, CESEDEN.

RAP (1998). *Revista de Administración Pública. Seguridad Nacional*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), No. 98.

Rosas, María Cristina (coord.) (2013). *Repensando la seguridad nacional de México*. México, CESNAV/UNAM.

Salazar, Ana María (2002). *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias* (Pról. de César Gaviria). México, Nuevo Siglo/Aguilar.

Salazar, Luis y **Woldenberg**, José (2001⁵). *Principios y valores de la democracia*. México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 1).

Sánchez Arce, Rodrigo (2008). "Las posibilidades históricas de un movimiento pacifista en México" en VV.AA. *Comunicación, educación y cultura de paz*. México, UAEM/MAP, pp. 207-218.

Schiavon, Jorge A. (2006). "12. México-Estados Unidos. Estabilidad y seguridad a cambio de autonomía" en **Schiavon**, Jorge A., **Spenser**, Daniela y **Vázquez** Olivera, Mario (editores). *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*. México, CIDE/SRE, pp. 423-462.

Segovia, Rafael (2001). "4. La resistencia al cambio" en **Ortega** Ortiz, Reynaldo Yunuén (Ed.). *Caminos a la democracia*. México, COLMEX-Centro de Estudios Internacionales, pp. 123-136.

Sierra Guzmán, José Luis (2008). *El enemigo interno: contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. México, Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana.

SRE (2014). "Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPA)" en *Página web de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. URL: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm> (consultado el 9 de abril de 2014).

Suárez, Modesto (1996). "Seguridad Nacional y Pública en la definición de una Reforma" en *Revista Este País*. México, julio, pp. 4-8.

Székely Pardo, Miguel (2012). "Pobreza en México. 1990-2012" en *Página web de Slideshare*. URL: <http://www.slideshare.net/accionnacional/presentacin-miguel-szekely-280312> (consultado el 3 de diciembre de 2013).

Tello Peón, Jorge (1995). "Las Seguridades" en *Enfoque (Suplemento del periódico Reforma)*. México, 29 de septiembre, p. 7.

Thomas, Gordon (2005). *MOSSAD. La historia secreta*. México, Ediciones B.

Torres, Jorge (2009). *CISEN. Auge y decadencia del espionaje mexicano*. México, Debate.

Tortosa, José María (Ed.) (1993). *El orden mundial tras el fracaso de la guerra del Golfo*. Alicante, Instituto de Cultura "Juan Gil Albert".

Tortosa, José María (2005). *Problemas para la paz hoy: el aporte de los Estados Unidos*. México, UAEM.

Univisión (2012). "Cronología del operativo Rápido y Furioso" en *Página web de Univisión*. URL: <http://noticias.univision.com/article/1278757/2012-09-30/aqui-y-ahora/cronologia-rapido-y-furioso> (consultado el 9 de abril de 2014).

Valdés Castellanos, Guillermo (Comp.) (2009). *CISEN. 20 años de historia. Testimonios. Febrero 2009*. México, CISEN.

Valdés Castellanos, Guillermo (Pres.) (2010). *Inteligencia y Seguridad Nacional*. México, EISEN (Lecturas Básicas de Inteligencia).

Valdés Castellanos, Guillermo (2013). *Historia del narcotráfico en México*. México, Aguilar.

Vargas, Rosío (2013). "Reforma energética. El proyecto integracionista" en *R. Forma y Fondo. Reforma*. México, Opinión, 22 de diciembre de 2013, p. 36-37.

Varillas, Valentín (2011). "Slim, Puebla y el pacto con Peña" en *Página web de Status Puebla*. URL: http://statuspuebla.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=6422%3Aslim-puebla-y-el-pacto-pena&Itemid=71 (consultado el 20 de mayo de 2013).

Woldenberg, José (2002). "Transición a la mexicana: Lo electoral como eje del cambio político" en **Hémond**, Aline y **Recondo**, David (Coords.). *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*. México, IFE/Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, pp. 17-27.

Zárate, Alfonso (2014). "Alfonso Zárate Flores. Ficha curricular" en *Página web de Consultoría Política*. URL: www.consultoriapolitica.com/paginas/gci/sp_gci_curriculum.htm (consultado el 9 de abril de 2014).

LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Última reforma publicada DOF 10-02-2014).

Estatuto Laboral del CISEN (DOF 29-11-2006).

Ley de Planeación (Última reforma publicada DOF 09-04-2012).

Ley de Seguridad Nacional (Última reforma publicada DOF 26-12-2005).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Última reforma publicada DOF 20-05-2014).

Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación (DOF 23-09-2005).

Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Gobierno de la República. URL: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/419/8/RCE9.pdf>.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Gobierno de la República. URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc8.pdf>.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (DOF 31-05-1989).

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Presidencia de la República. URL: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República. URL: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (DOF 31-05-2007).

Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 (DOF 20-08-2009).

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (DOF 30-07-2002).

Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional (DOF 29-11-2006).