



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**MAESTRÍA EN POLÍTICA CRIMINAL**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA EN LA SEGURIDAD NACIONAL**

**TESIS**  
**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE: MAESTRO EN POLÍTICA**  
**CRIMINAL**

**PRESENTA:**  
**JAIR NÚÑEZ GARCÍA**

**MTRO. JUAN ANTONIO RODRÍGUEZ CALDERÓN TUTOR DE TESIS**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**  
**DR. ANTONIO CHOLLEY NAKAHODO RIVERA MIEMBRO DE COMITÉ TUTOR**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**  
**MTRO. DELIO DANTE LOPEZ MEDRANO MIEMBRO DE COMITÉ TUTOR**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**  
**DR. HECTOR CANTU LAGUNAS MIEMBRO DE COMITÉ TUTOR**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**MÉXICO, D.F. MARZO DE 2016.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## ÍNDICE GENERAL

	PÁGINA
ÍNDICE GENERAL	1
ÍNDICE DE FIGURAS	4
RESUMEN	5
ABSTRACT	7
INTRODUCCIÓN	9
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ESTADO Y SEGURIDAD NACIONAL</b>	
1.1 SEGURIDAD NACIONAL	13
1.2 LA CORRESPONSABILIDAD EN LA SEGURIDAD NACIONAL	21
1.3 ANTECEDENTES DE SERVICIOS DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL	26
1.4 ESTADO	33
1.5 INTELIGENCIA	37
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>MARCO JURÍDICO DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL</b>	
2.1 BASE CONSTITUCIONAL	43
2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	46
2.3 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	49
2.4 REGLAMENTO PARA LA COORDINACIÓN DE ACCIONES EJECUTIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL	59
2.5 LEY DE LA POLICÍA FEDERAL, COMPETENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL E INTELIGENCIA	63
2.6 LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS	68

<b>2.7 LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO</b>	<b>70</b>
--	-----------

### **CAPÍTULO III**

#### **SEGURIDAD NACIONAL E INTELIGENCIA**

<b>3.1 SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL COMO SISTEMA DE PROTECCIÓN</b>	<b>72</b>
<b>3.2 CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>72</b>
<b>3.3 INSTANCIAS DE SEGURIDAD NACIONAL Y GENERACIÓN DE INTELIGENCIA</b>	<b>74</b>
<b>3.4 CATÁLOGO DE AMENAZAS Y ATLAS DE RIESGOS A LA SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>89</b>
<b>3.5 AGENDA NACIONAL DE RIESGOS</b>	<b>91</b>
<b>3.6 DELINCUENCIA ORGANIZADA Y SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>100</b>
<b>3.7 DESARME, NO PROLIFERACIÓN Y CONTROL DE ARMAMENTOS</b>	<b>118</b>
<b>3.8 COMPROMISOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DESARME Y NO PROLIFERACIÓN PARA ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA</b>	<b>127</b>
<b>3.9 SISTEMAS DE INSPECCIÓN, VERIFICACIÓN Y VIGILANCIA</b>	<b>133</b>

### **CAPÍTULO IV**

#### **EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA EN LA SEGURIDAD NACIONAL**

<b>4.1 LA NECESIDAD DE LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>137</b>
<b>4.2 LA CULTURA DEL MANEJO DE INTELIGENCIA</b>	<b>138</b>
<b>4.3 LA INTELIGENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES</b>	<b>140</b>
<b>4.4 LA INTELIGENCIA EN EL PROCESO DE CONDUCCIÓN DE CRISIS</b>	<b>144</b>
<b>4.5 EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA ANTE AMENAZAS Y RIESGOS A LA SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>145</b>

<b>4.6 LA COLABORACIÓN EN LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA</b>	<b>147</b>
<b>4.7 LA RELACIÓN ECONÓMICA CON LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA</b>	<b>151</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>154</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>161</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

	PÁGINA
FIGURA 1.1 SEGURIDAD NACIONAL	20
FIGURA 1.2 LA CORRESPONSABILIDAD EN LA SEGURIDAD NACIONAL	26
FIGURA 1.3 ANTECEDENTES DE SERVICIOS DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL	32
FIGURA 1.4 ESTADO	36
FIGURA 1.5 INTELIGENCIA	42

## RESUMEN

Entre los temas de mayor interés hoy en día, es el de la falta de seguridad, así como el tipo de seguridad que prepara el Gobierno a partir de unos años a la fecha. El uso de la palabra “seguridad nacional” ha comenzado a familiarizarse entre los habitantes del país, porque el fenómeno de la inseguridad, no es particular.

La seguridad nacional se ha vuelto recurrente y principalmente su relación con el ámbito internacional de una manera específica, en este sentido los servicios de inteligencia en el Estado Mexicano han sido fallidos, esencialmente en el gobierno del anterior Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Existe un caos creciente en cuanto a la falta de estrategia en materia de seguridad nacional, en este sentido la inteligencia es de vital importancia para alertar sobre riesgos y amenazas a la seguridad nacional, identificar tendencias delictivas, la probabilidad de la manifestación de fenómenos y, el impacto potencial de las acciones y políticas en la materia, de esta forma aportar información estratégica para la ejecución de acciones, la elaboración de estrategias y el diseño de políticas públicas que permitan disuadir, contener y neutralizar riesgos y amenazas a la seguridad nacional, de ello se desprende que esas acciones no han sido adecuadas ni efectivas.

Es adecuado señalar diferentes enfoques que profundizan en la seguridad nacional y en las conductas delictivas que conllevan a elaborar una política integral así como las diferentes políticas públicas llevadas a cabo por el Gobierno Federal del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

La pregunta principal que llevaré a cabo es: si las acciones entendidas como estrategias que ha emprendido el gobierno, ¿realmente están dirigidas a este ámbito o a uno diverso y riesgoso?, el cual se entiende como la acción del Estado destinada a garantizar la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos y externos, que existan o que puedan existir, a pesar de la complejidad y profundidad de esta problemática,

hasta la fecha nuestro país no cuenta con medidas sistemáticas, coherentes, sostenibles y eficientes para enfrentarla, no existen políticas claramente definidas para abordar la violencia que ha padecido nuestro país.

## **ABSTRACT**

Among the topics of greatest interest today is the lack of security and the type of security from the government prepares a few years now. The use of the term national security has begun to familiarize among the inhabitants of the country, because the phenomenon of insecurity, not particular.

National security have become recurrent and especially its relationship with the international in a specific way, in this sense the intelligence services in the Mexican state have been unsuccessful, mainly in the government of former President Felipe Calderon Hinojosa.

There is a growing chaos in terms of the lack of strategy on national security, in this sense is vital intelligence to warn of risks and threats to national security, identify crime trends, the probability of the occurrence of phenomena and the potential impact of the actions and policies in the field, thus providing strategic information for the implementation of actions, the development of strategies and the design of public policies to deter, contain and neutralize risks and threats to national security, it follows that those actions have not been adequate or effective.

It is appropriate to point out different approaches that delve into national security and criminal behaviors that lead to develop a comprehensive policy and the different policies carried out by the former Federal Government in this period.

The main question is yes take out the strategies understood as actions undertaken by the government, are really aimed at this area, diverse and risky or one which is understood as state action designed to ensure the attainment and preservation of the national objectives, despite internal or external antagonisms, that exist or may exist, despite the complexity and depth of this problem, so far our country has no systematic measures, consistent,

sustainable and efficient to deal with it, not There are clearly defined policies to address violence that our country has suffered.

## INTRODUCCIÓN

Del análisis de la Inteligencia para la Seguridad Nacional que se ha llevado a cabo por parte del anterior Presidente Calderón Hinojosa, identificaré cual ha sido la estrategia de inteligencia llevada a cabo por el Gobierno Federal y en que consiste desde una visión de una política de Estado, así como una política exterior consolidada, tomando en cuenta que el punto de partida fue el interés nacional, de esta forma tomaré como punto de referencia que un Estado es capaz de conferir a su actividad un sentido de seguridad política, global e integral y los objetivos e intereses nacionales son el parámetro fundamental de la actividad global del Estado.

De esta forma, se identificarán los principales conceptos base de la seguridad nacional, para que de este modo se planifique su desarrollo, así mismo analizar la formación en inteligencia para la seguridad nacional orientada a la formulación de estrategias y mecanismos de acción que se expresarán en la elaboración colectiva de una agenda de riesgos especializada, considerando las siguientes vertientes: la importancia, la naturaleza, los principios y técnicas que le dan sentido a la teoría y práctica de la inteligencia y la seguridad nacional dentro de la cual ésta se enmarca; proporcionándoles herramientas de prospección que guían la estrategia en su aplicación.

En nuestro país aun no se ha establecido una cultura de la seguridad nacional, por lo que en la esfera gubernamental este fenómeno es incipiente, el organismo de mayor jerarquía es el gabinete de seguridad nacional, instancia de coordinación creada por el Presidente de la República, integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y el de la Procuraduría General de la República, así como cualquier otro funcionario que designe el titular del ejecutivo, como es el caso ahora del Comisionado Nacional de Seguridad.

El gabinete de seguridad nacional analiza temas de alta prioridad para la nación, toma acuerdos y resoluciones sobre cuestiones específicas relacionadas con la materia, además brinda asesoría al Presidente de la República, asimismo las condiciones propias de la estrategia e inteligencia en torno a la seguridad nacional, siempre han sido una constante en las formas de organización gubernamental, por esa razón, analizar la naturaleza y dinámica de la seguridad nacional es uno de los más importantes elementos del análisis político para formular escenarios de prospectiva.

La inteligencia para la seguridad nacional cuenta con un marco normativo que establece su objeto y ámbito, identifica las principales amenazas contra el Estado y la viabilidad del desarrollo nacional, asigna compromisos específicos a la Administración Pública, los Poderes de la Unión y las Entidades Federativas, con el fin de ofrecer los mecanismos institucionales para el desempeño de esta singular actividad de gobierno.

En esta investigación se analiza la función y aplicación de los sistemas de operación de inteligencia, a fin de aportar insumos eficientes en los procesos de toma de decisiones relacionados con el diseño y ejecución de estrategias, políticas y acciones en materia de seguridad nacional, consta de cuatro capítulos de los cuales el primero define y analiza diversos conceptos como lo es la propia seguridad nacional relacionada con los sistemas de inteligencia en México con el ejercicio de poder del Estado, se analizarán las características del concepto de inteligencia y todo lo que esta representa para el manejo de información, su manejo y obtención.

El segundo capítulo versa sobre la regulación jurídica en materia de la seguridad nacional e inteligencia iniciando con la base constitucional en materia de facultades del Ejecutivo Federal, así como los diversos ordenamientos jurídicos como son las leyes orgánicas de las instancias encargadas de generar inteligencia.

En el tercer capítulo se define el sistema de seguridad nacional en nuestro país como sistema de protección, así como las amenazas y riesgos a la seguridad nacional, de igual forma se analiza el fenómeno de la delincuencia organizada.

El último capítulo establece la importancia de un sistema de inteligencia en nuestro país, su relación con la seguridad nacional, la colaboración para llevarla a cabo y todo el proceso que se requiere para tomar decisiones en la materia, el papel que debe tomar ante las amenazas y riesgos a la seguridad nacional y la relación de los sistemas de inteligencia con la cuestión económica.

Esta investigación se centra por una parte en cuestionar si en verdad el Gobierno federal ha sabido explicar adecuadamente cuáles son los objetivos, de llevar a cabo una estrategia para garantizar la seguridad en diversos ámbitos, por lo tanto es difícil entender cuál es la estrategia, es decir que podría afirmar en base a esta investigación que el Gobierno tiene un problema de comunicación. Asimismo en definir conceptos especializados en la materia de inteligencia, pasando por analizar las principales facultades de los diferentes organismos de inteligencia nacionales y la relación que tienen con la seguridad nacional.

En el caso que me ocupa es decir México, este debate no debe enfocarse sólo alrededor de las debilidades y necesidades del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); debe ser un debate sistémico, en el que se incluya el papel que juegan y las capacidades de inteligencia de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR), para poder tener una solución integral. Este debate también requiere que se tenga absoluta claridad acerca de cuáles son las funciones de los organismos de inteligencia para establecer claros límites y responsabilidades, especialmente para determinar cuáles son sus prioridades. Y sobre todo, asegurar que estas corporaciones tengan los recursos mínimos para cumplir con los objetivos que se les asignan.

Probablemente la propuesta de cambio de estrategia más importante que ha surgido en los últimos meses, es que hay que privilegiar la inteligencia para acabar con la violencia.

Los problemas que enfrentan los organismos de inteligencia en México no son ajenos a los que se sufren en otros países ante las nuevas realidades: Mientras más se democratizó el país, más se tuvo que redefinir las funciones de los organismos de seguridad e inteligencia, pues es bien sabido que en una democracia no debe haber asuntos ocultos para la sociedad, lo que se contradice con una de las características primordiales de los aparatos de inteligencia: la necesidad del secreto como manera de lograr la efectividad, es decir un enfrentamiento entre transparencia y efectividad.

El problema no sería tan grave si no se corriera el riesgo de la politización de la inteligencia, ya que es necesaria la independencia de los aparatos de inteligencia para su buen funcionamiento. Si se politizan los aparatos de seguridad, el análisis de inteligencia que surja reflejará los intereses políticos del gobernante o de algún grupo político.

Pero aunque se podría argumentar que el problema fundamental es la falta de inteligencia, la razón de los problemas de la estrategia anti-drogas apunta más al problema de corrupción. Aunque se tuviera toda la capacidad de recabar inteligencia en contra de estos grupos, el valor siempre será mínimo si esta misma información es filtrada al enemigo. De nuevo regresamos al meollo de los problemas que aquejan México: no es la falta de tecnología, ni de recursos, ni de capacitación sino de la corrupción.

# **CAPÍTULO I ESTADO Y SEGURIDAD NACIONAL**

## **1.1 SEGURIDAD NACIONAL**

El concepto de Seguridad Nacional estuvo asociado a los enfoques de la escuela realista de las relaciones internacionales, que tuvo su auge en el marco de la guerra fría. La seguridad nacional se construyó en los años en torno a problemas de defensa militar y nacional y, de seguridad interna; predominó la defensa del interés nacional de países como Estados Unidos en sus relaciones con los entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Para México la adopción de una concepción de seguridad nacional sustentada en términos militares resultaba inoperante en esos años por el carácter de la relación que sostenía con los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría y por su nivel de desarrollo. Esta circunstancia caracterizó la relación bilateral entre ambos países de 1945 a 1980.

Durante este periodo, la definición tradicional de seguridad nacional no incluía variables como el desarrollo económico, el bienestar social, los derechos humanos, la democracia institucionalizada e incluso el terrorismo; no porque no fuera importante en aquellos años, sino por la prioridad que se le dio a los temas militares y de defensa. Al superarse el marco de la guerra fría surgieron nuevos problemas sociales, políticos, económicos e ideológicos en el ámbito mundial, por lo que se hizo necesario recurrir a consideraciones diferentes para construir un nuevo concepto de seguridad nacional.

En cuanto a México, la reconceptualización de seguridad nacional ha obedecido a que su delimitación tradicional de la noción de seguridad militar e interés nacional ha resultado insuficiente para enfrentar los distintos impactos que las nuevas problemáticas han ocasionado.

Esta redefinición de la seguridad nacional se puede justificar con base a que existe un ambiente internacional que está cambiando la naturaleza y sustancia de los problemas de seguridad nacional, abarcando en consecuencia otros problemas, como son la degradación del medio ambiente, el crecimiento de la

población, el agotamiento de los recursos naturales, la mala administración, el deterioro económico y los desastres naturales. En esta perspectiva el concepto de seguridad debe incluir problemas como el tráfico de drogas, la violencia asociada a la droga y criminalidad, la migración y los refugiados y, la descomposición del orden público, ante la evidencia de formas diversas de violencia interna.

Estas nuevas amenazas para la seguridad derivan no del fortalecimiento del Estado, del poder militar, ni de ambiciones geopolíticas, sino más bien de la debilidad de los Estados y la falta de legitimidad política y a su vez, de la incapacidad de los Estados para proveer condiciones mínimas de orden público dentro de sus fronteras.

La seguridad nacional desde la perspectiva de nación se justifica, porque los países en desarrollo como México se enfrentan con amenazas de naturaleza diversa o compleja que no se agotan con las amenazas externas de carácter militar ni con los desequilibrios del contexto geopolítico, en esos países, el origen de la violencia se asocia generalmente a la inestabilidad, la inseguridad y la guerra, fenómenos que poco tienen que ver con la defensa del territorio o de la soberanía y que derivan más bien de las condiciones internas generadas por conflictos sociales, pobreza, crecimiento demográfico, crisis institucionales e incapacidad gubernamental.

La definición tradicional de seguridad nacional es un concepto desarrollado a partir de Estados claramente articulados, en los que la distancia entre la organización del Estado y los ciudadanos no es tan marcada y en donde la frontera entre la esfera interna y el ámbito externo es relativamente nítida. En esos Estados, las instituciones se caracterizan por una notable estabilidad y un grado importante de aceptación entre la población y su dominio se funda en la autoridad más que en la coerción. Situación que no sucede en países en vía de desarrollo en donde existen problemas graves de ingobernabilidad, gobiernos ineficaces, corrupción, pobreza e inseguridad entre otros.

### 1.1.1 SEGURIDAD NACIONAL

Parecería que durante los últimos tiempos casi cualquier problema político del Estado es una “amenaza a la seguridad nacional”.

Se ha convertido casi en un pasatiempo hacer un listado de todos los temas que a la fecha, por lo menos en México, se pueden identificar como problemas de seguridad nacional. Entre los asuntos que se han identificado: la remodelación y compra de enseres para la residencia oficial de los pinos, la problemática de las fronteras norte y sur o la organización y manejo de las fuerzas armadas, el control de las tripulaciones de los barcos que arriban al país, el petróleo y PEMEX, el CISEN, la protección de los recursos naturales, el registro nacional de vehículos, las escuelas públicas.<sup>1</sup>

La lista expresa claramente la frustración existente por la indefinición de lo que es seguridad nacional y por el uso indiscriminado que el gobierno mexicano hace de este concepto. Otros problemas que también se han identificado como de seguridad nacional incluyen al narcotráfico, al terrorismo, a la corrupción, al secuestro, a la ingobernabilidad, a la debilidad de las instituciones, a la pobreza, a los grupos armados, a la intolerancia y a la seguridad pública.<sup>2</sup>

¿Importa cómo se definan las amenazas? La respuesta es un rotundo sí. ¿Cómo distinguir si un problema es de seguridad nacional? Para comprender estas diferencias, se necesita entender en qué forma los integrantes de la sociedad resuelven los conflictos, y para ello se presenta a continuación los objetivos de la seguridad nacional:<sup>3</sup>

- ✓ *Mantener la seguridad del Estado.*
- ✓ *Defender la soberanía nacional.*
- ✓ *Defender el territorio.*
- ✓ *Velar por un desarrollo económico, social y político equitativo*
- ✓ *Garantizar la convivencia pacífica y el orden público.*
- ✓ *Garantizar la paz social.*

---

<sup>1</sup> Salazar, A. M., Op. cit., nota 16, p.61.

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 62.

### 1.1.2 ÁMBITO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Los problemas que pueden llegar a afectar la integridad o la calidad de vida de los ciudadanos, y que no se resuelven en el ámbito político, necesariamente pasan al ámbito de seguridad nacional, donde además se incluye a actores extranjeros.<sup>4</sup>

Cuando un problema pasa a ser de seguridad nacional, quiere decir que el Estado y la sociedad fracasaron en sus políticas e intentos anteriores de resolverlo, y entonces las soluciones contemplan medidas excepcionales. Esto también conlleva a un alto costo para la sociedad y para el Estado, especialmente para una democracia como en México.<sup>5</sup>

Un ejemplo de los problemas que caen en el ámbito de la seguridad nacional sin cruzar antes por otros ámbitos, son los desastres naturales o los atentados terroristas con armas de destrucción masiva como las biológicas, que pueden desencadenar una epidemia de ántrax o la invasión de un país extranjero. Existen problemas que han caído dentro del ámbito de la seguridad nacional por motivos menos claros: como el narcotráfico, que inicialmente se debió resolver como un problema de seguridad pública.

Otro problema directamente relacionado con la seguridad nacional sería una degradación masiva del medio ambiente, una sequía prolongada, que ocasione la muerte de numerosas personas y la destrucción de la capacidad económica del Estado.

Nunca hay una seguridad absoluta. Los actores en una sociedad aceptaremos ciertos márgenes de inseguridad. Que tanta inseguridad se está dispuesta a aceptar y cuáles son los costos de sentirse seguro, son dos de las decisiones más importantes que deben tomar la sociedad y el gobierno, este proceso es mucho más complicado en una democracia de transición.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 60-65.

<sup>5</sup> *Idem*.

En una democracia moderna, el Estado sabe que tiene que convencer a los ciudadanos de sus acciones; ya no se puede asumir que el pueblo pague los costos como hacía antes. La gente está dispuesta a ceder el monopolio de la fuerza, pero los aparatos de seguridad deben explicar que hacen y como hacen su trabajo. Lo importante aquí es que en una democracia, el Estado es el único actor que puede decidir en qué ámbito se resuelve la amenaza. La gente pudo haber estado dispuesta a mandar a sus hijos a la guerra, pero si no hay buenos resultados, entonces la democracia pierde credibilidad.

En una democracia, el tema de seguridad y la capacidad de resolver conflictos ha dejado de ser monopolio del ejecutivo, de los aparatos de seguridad y de las fuerzas armadas. La estrategia de seguridad nacional deja de ser monopolio del Estado cuando se vive en un país democrático.

La influencia de la sociedad civil y de otros actores es tal que se pueden encontrar ejemplos donde los actores tuvieron éxito al desplazar un asunto a través de los diferentes ámbitos de solución, hasta llevarlo al de la seguridad nacional, cuando realmente el problema no era de ese tipo.

Por ejemplo, en México, el secuestro es uno de los temas que ciertos grupos de la sociedad civil buscan colocar como uno de los problemas de seguridad nacional, por la forma en que afecta la calidad de vida de los ciudadanos; ellos argumentan que los mecanismos, hasta ahora, utilizados en el ámbito de seguridad pública no han resuelto el problema. Están dispuestos a asumir los costos que implica para la sociedad considerar el secuestro como un problema de seguridad nacional.

Estos ejemplos ponen en evidencia cómo, para bien o para mal, la política influye en la forma como el Estado resuelve las amenazas del país, no todos los problemas recorren en forma consecutiva los diferentes ámbitos de solución: algunos pasan inmediatamente a un esquema de intervención.

Al igual que la mayoría de los países del continente, en México el concepto de seguridad nacional es un término confuso, controversial y político. Esta polémica es resultado del uso que se le dió al término durante la guerra fría, cuando sus estrategias se utilizaban para debilitar procesos democráticos, para

apoyar a los procesos democráticos, para apoyar a los gobiernos militares y permitir la injerencia extranjera en asuntos internos. En general, recuerda la época en que por defender al Estado, había que reprimir al pueblo. También hoy el tema de seguridad nacional es difícil de tratar dada la inestabilidad creada por el mundo, a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, por el cambio reciente con respecto al tipo de amenazas y por las transiciones hacia la democracia que tienen lugar en nuestro continente.<sup>6</sup>

Cuando se habla de seguridad nacional, algunas personas piensan en amenazas provenientes del exterior de un país; por ejemplo, la invasión de un ejército extranjero que pudiera poner en peligro la vida de los ciudadanos, otros tienen la visión de un mundo de espías y soldados. Esta lucha ideológica en su momento devino una explicación por la cual era necesaria la represión de ciudadanos y el reemplazo de gobiernos civiles por gobiernos militares.

### **1.1.3 DIFERENTES ENFOQUES DE LA SEGURIDAD NACIONAL**

Los diferentes Estados realizan su estrategia de seguridad nacional basándose en los propósitos que se plantean y que consideran esenciales para su desarrollo. Fundamentalmente podemos encontrar 4 doctrinas de la seguridad nacional que representan formas de vida diferentes.<sup>7</sup>

En primer lugar tenemos el caso de México, país cuyos principios de política exterior buscan proteger la autonomía del Estado. Es por esto que se define seguridad nacional como: “la condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, manteniendo el orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio.”<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>*Ibidem*, p.81.

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 82.

<sup>8</sup>*Ibidem*, pp. 82-85.

En segundo lugar encontraremos una doctrina de un país cuya historia se ha caracterizado por la gran ausencia de conflictos bélicos importantes tanto en el interior como en el exterior. Estamos hablando de Canadá cuya nación ha creado el concepto de seguridad humana, entendida como las políticas destinadas a lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población.<sup>9</sup>

En tercer lugar se encuentran las naciones que han actuado como ejecutores directos en crisis bélicas de gran magnitud, como las dos guerras mundiales y la guerra fría. En este grupo se ubican Estados Unidos y los países europeos.<sup>10</sup>

El concepto de estos países en cuanto a seguridad nacional está orientado casi completamente a las agresiones armadas externas, ya que su territorio ha sufrido ciertas amenazas externas, por ello se dedican enormes cantidades de recursos a desarrollar tecnología militar de punta y a firmar toda clase de tratados para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva.

Finalmente, tenemos el modelo de seguridad democrática seguido por los países centroamericanos. Durante el periodo de la guerra fría, estos países fueron víctimas del enfrentamiento de las dos grandes potencias y el terreno de disputa para sus diferencias. Por lo mismo, diseñaron un concepto de seguridad nacional que los protegiera de las vejaciones por la intromisión de las dos superpotencias en sus políticas nacionales, de ahí que definen su seguridad como la necesidad de enfocarse en la búsqueda de la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el estado de derecho.<sup>11</sup>

Este modelo tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de los derechos humanos. Mediante la creación de condiciones que permitan el desarrollo personal, familiar, social en paz, libertad y democracia.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup>*Idem.*

<sup>10</sup>*Idem.*

<sup>11</sup> Salazar Slack A., *Seguridad Nacional Hoy, el reto de las democracias*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002, pp. 82-85.

<sup>12</sup>*Idem.*

A lo largo de este sexenio, diversos sectores sociales han planteado que hace falta en una política de Estado, entre otros rubros estratégicos, el de la seguridad nacional, misma que no existe, el carácter integral de la seguridad nacional, no se conceptualiza bajo un restringido enfoque analítico de tipo policiaco-militar, sino como un concepto global que también abarca un desarrollo económico-social incluyente y autosustentable y, una democracia sustantiva y participativa, concebidos como puntales imprescindibles de dicha seguridad.

**FIG. 1.1 SEGURIDAD NACIONAL**



*Elaborado por Jair Núñez García 2012.*

## 1.2. LA CORRESPONSABILIDAD EN LA SEGURIDAD NACIONAL

Clausewitz desarrolló la idea de la defensa militar en su sentido actual, el cual tiene dimensiones políticas, económicas sociales y culturales, por lo que la defensa nacional del Estado abarca planes y alternativas políticas, económicas, sociales y, en casos extremos, la guerra.<sup>13</sup>

La estrategia nacional para salvaguardar la integridad del Estado y para obtener seguridad, se formula en un ámbito con un alto grado de incertidumbre, ya que en nuestro caso, las políticas públicas llevadas a cabo en éste sentido provienen de países extranjeros, las cuales se encuentran llenas de ambigüedades y de cambios rápidos que ocurren con independencia de la voluntad y de las acciones del Estado.

Por lo tanto, el Estado Nacional debe relacionarse con los estados nacionales que son sus competidores, así como con sus estrategias y hacer una evaluación exacta de sus fortalezas y debilidades internas, completarla con una valoración real de la situación en que se encuentra, esta ponderación de fines y medios en pugna obliga al Estado a desarrollar planes que desplieguen capacidades y competencias específicas frente a una situación competitiva reconocida, de manera que proporcione al máximo un respaldo a su política nacional y brinde la flexibilidad para permitir la adaptación necesaria para alcanzar el éxito propuesto.

Es extraño que la seguridad sea un tema olvidado en el proceso de la modernización de cualquier Estado, pero esto se debe, entre otras razones, a la que se origina en el contrato social que exige al ciudadano la cesión de su derecho a la defensa propia; el individuo permite al Estado el monopolio de la fuerza y el uso de las armas, a cambio de protegerlo de todo tipo de amenazas, ya sea de aquellas que atentan directamente contra su integridad física, la integridad territorial o la calidad de vida de los ciudadanos.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>*Ibidem*, p. 51.

<sup>14</sup>*Ibidem*, p. 57.

Una clausula interesante de este contrato acordado con el Estado es que, cuando el ciudadano debe tomar las armas para defenderse de alguna amenaza, se considera que viola la ley y será sancionado por actuar fuera del estado de derecho.<sup>15</sup>

Según la encuesta anual denominada *latinobarómetro*, en 2000 hubo un desencanto de la población con la democracia. Los analistas deducen que esto se debe a que los regímenes democráticos no han podido defender a sus ciudadanos del deterioro económico y de la inseguridad que se está desbordando en el continente. Paradójicamente, uno de los pocos países donde se incrementó el apoyo a la democracia fue México, con la elección de Vicente Fox, ante el deterioro de la situación económica y frente la inseguridad que se vive en este país.<sup>16</sup>

El catedrático de la Universidad de Harvard, Jorge I. Domínguez<sup>17</sup>, proporciona una definición de democracia:

*“Un sistema político que requiere de una amplia participación y contiendas electorales diáfanos y libres, para seleccionar a quienes nos gobiernen, y que permite que la mayoría ejerza el poder bajo un marco constitucional, con reglas establecidas y aplicadas que analizan la acción del Estado según las leyes, y que protegen al mismo tiempo los derechos y las libertades de los ciudadanos, inclusive de las minorías”.*

La mayoría de estos procesos solo son posibles si existe un ambiente de seguridad mínima para que, el ciudadano pueda desarrollarse sin temor a que su integridad física sufra daños. Además, en una democracia saludable el Estado tampoco tiene que preocuparse por combatir factores desestabilizadores, como las amenazas que pudieran hacer peligrar la

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>16</sup> Corporación Latino Barómetro, mayo de 2000, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).

<sup>17</sup> Domínguez, J., “Democracia en América Latina”, *Letras Libres*, México, núm. 38, febrero de 2002, pp. 35-37.

integridad de un significativo número de ciudadanos o que pudieran, dramáticamente reducir la calidad de vida de los mismos.<sup>18</sup>

La inseguridad desbordada que se vive en el continente, ya sea por miedo al crimen común, a los grupos armados, a los terroristas, a los narcotraficantes o a otros fenómenos, paulatinamente degradan la calidad de vida de los ciudadanos. Estas son las grandes amenazas a las democracias que se viven en el continente americano. Los ciudadanos siempre se han mostrado dispuestos a apoyar cualquier tipo de gobierno, aun a los más antidemocráticos, siempre y cuando puedan vivir con cierto nivel de seguridad y paz.

En México, lo que más amenaza la transición democrática es el hecho de que, a pesar de las expectativas que se crearon alrededor de esa transición, la sociedad, en este caso nacional por hablar de todo el territorio, vive en un país donde existen crisis económicas, menos oportunidades de trabajo y desarrollo, más inestabilidad política y también, lo que es más grave, muchísima más inseguridad.

En diferentes momentos de la historia de México y de otros países de América Latina, el Estado usó la fuerza para violar los derechos humanos y tomar posiciones claramente antidemocráticas. Por esta razón, en el proceso democratizador se ha tratado de debilitar a los aparatos de seguridad pública y a los de seguridad nacional, para detener a las violaciones de los derechos humanos y poner un alto a la corrupción ejercida por los gobiernos anteriores y, de esta manera, consolidar los procesos democráticos.

Esta es una de las razones por las que, ante la creciente ola de violencia y crimen organizado, los aparatos de seguridad encargados de enfrentar problemas semejantes se encuentran débiles y desarticulados. En estas circunstancias, resulta irónico que se castigue a un ciudadano por defenderse,

---

<sup>18</sup> Salazar, A. M., *Seguridad nacional hoy, el reto de las democracias*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002, pp. 58- 59.

aun cuando ha sido evidente la falta de capacidad del Estado para resolver las amenazas que preocupan a la sociedad.<sup>19</sup>

Al calcular cuales serían las grandes amenazas a los procesos democráticos, la mayoría de los analistas identifican una falta de oportunidades de desarrollo y economías débiles como obstáculos al experimento de la democracia.

Desde la perspectiva de la seguridad nacional, es necesario identificar a la inseguridad, si no como uno de los grandes enemigos de la democracia, por lo menos como una amenaza que, en el corto plazo, podría detener los procesos democráticos en México y en varios países en vías de democratizarse. ¿Por qué? Las medidas del gobierno para enfrentar las verdaderas amenazas a la seguridad nacional, generalmente tienen un alto costo para la sociedad: a que usen los limitados recursos del Estado para resolver el problema o bien se cambie la legislación para introducir leyes represivas, aunque necesarias. Mientras se sienta amenazado, el propio ciudadano exigirá al Estado buscar mecanismos para enfrentar las amenazas y, mientras más amenazado se sienta, exigirá soluciones más drásticas, que no siempre promoverán los ideales democráticos.<sup>20</sup>

Las consecuencias de perder la guerra ante la inseguridad son aterradoras. Aumentan las voces que buscan imponer la pena de muerte para delitos graves. Se empieza a murmurar la necesidad de implantar jueces sin rostro y de continuar aumentando las penas.

Los ciudadanos, ante la incapacidad del Estado de protegerlos, simple y llanamente se armarán, y en consecuencia esperar numerosas escenas de linchamientos, propias de cuando la justicia se vuelve privada. La demanda de armas, se traducirá en un incremento del mercado negro y aún más violencia. Se puede esperar que, al igual que en otros países, grupos paramilitares se multipliquen y sean financiados por la población atemorizada.

---

<sup>19</sup>*Idem.*

<sup>20</sup>*Idem.*

Esto probablemente promoverá aún más violencia y comenzará la migración de las poblaciones desprotegidas. Los fondos que requieren los aparatos de seguridad, continuarán disparándose y dejarán de estar disponibles para el desarrollo y la educación del país.

La sociedad civil ha sido negligente en el tema de la seguridad. El papel del sector civil ha sido clave en otros temas prioritarios de la modernización del Estado, como la participación de observadores en los procesos electorales y la protección de los derechos humanos por parte de organizaciones, como la Comisión de Derechos Humanos, entre otras.

Pero el tema de la seguridad sigue sin tener eco. A pesar de que el crimen afecta la calidad de vida de todos los mexicanos, parecería que la sociedad civil ha claudicado y perdido el interés en defender sus derechos. Y aunque la seguridad nacional, parece ser uno de los temas más importantes para el Estado, hay relativamente pocas personas, fuera del Poder Ejecutivo, interesadas en él. En México han surgido varias ONG y comisiones de algunas cámaras dedicadas al tema; sin embargo, no tienen el peso en la influencia de organizaciones similares que representan a otros intereses de la sociedad civil. Esta falta de interés se refleja entre los académicos y los analistas políticos.<sup>21</sup>

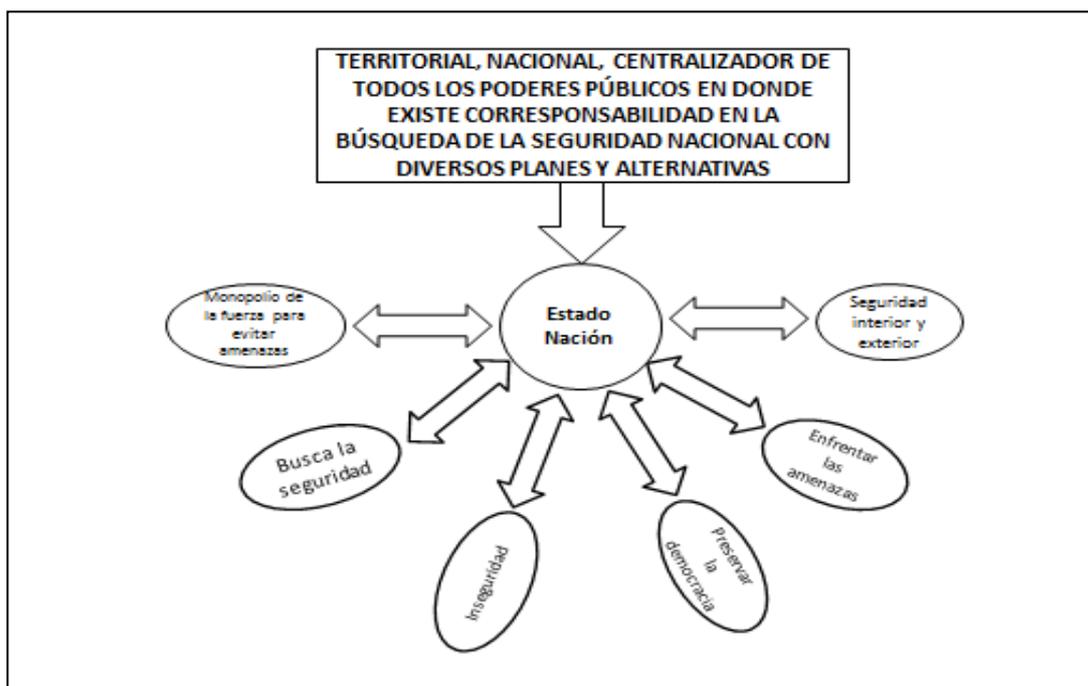
Existen en este momento demasiados especialistas en el tema de seguridad en comparación, por ejemplo, con los especialistas en derechos humanos, sin tomar en cuenta las cifras, se puede concluir que hay más mexicanos afectados por la inseguridad que por la violación de sus derechos humanos.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 60-61.

**FIG. 1.2 LA CORRESPONSABILIDAD EN LA SEGURIDAD NACIONAL**



*Elaborado por Jair Núñez García 2012.*

### **1.3 ANTECEDENTES DE SERVICIOS DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL**

En México se sabe poco o casi nada sobre los servicios de inteligencia, esta ignorancia es peligrosa, ya que se trata de organismos que operan en forma encubierta, con un amplio margen de discrecionalidad, que manejan información privilegiada sobre personas y organizaciones políticas y que, pueden ellos mismos transformarse en una amenaza a la seguridad de los ciudadanos, asimismo deben de funcionar apegados a marcos legales y administrativos claramente establecidos. En México, este requisito no se ha cumplido.<sup>23</sup>

La Dirección Federal de Seguridad DFS, creada en 1947 por el entonces presidente Miguel Alemán, era más conocido como un servicio civil de

<sup>23</sup> Aguayo, Sergio, *Servicios de inteligencia en México*, México, Novedad, 1997, pp. 11-14.

inteligencia mexicano. Su inicio y funcionamiento, reflejó el presidencialismo y autoritarismo del sistema político mexicano, su creación obedeció a una decisión del Presidente sin consultar al Congreso y, según el organigrama de la administración pública federal, la DFS dependía de la Secretaria de Gobernación, pero en realidad siempre fue un instrumento al servicio del Ejecutivo.<sup>24</sup>

Esta organización violó en forma sistemática los principios que deberían regular a un servicio de inteligencia. Durante sus treinta y ocho años de existencia, la DFS nunca informó al Congreso, ni fue supervisada por éste, mucho menos por la sociedad, sus actividades se centraban en aspectos operativos, más que en el procesamiento de información, recurría con frecuencia al uso de violencia y en cuanto a la selección de su personal el principal factor era la lealtad, la DFS no era realmente un servicio de inteligencia, sino un instrumento de coerción que tenía por finalidad controlar a la población; a los presidentes les interesaba los resultados, no la legalidad de las acciones.<sup>25</sup>

Desde su creación en 1947 hasta su desaparición en 1985, el Ejecutivo consideró a la DFS un instrumento para la realización de trabajos sucios y para reunir información que los mismos presidentes o algunos de sus asesores procesaban. Eran ellos quienes manejaban personalmente la inteligencia, argumentando que nadie más conocía los hilos del poder mexicano.<sup>26</sup>

Los presidentes podían actuar de esta manera porque el Congreso nunca fue una fuerza política real y nunca supervisó a los servicios de inteligencia. (De hecho, sorprende que en 1985 ningún diputado pidiera explicaciones al expresidente sobre su decisión de hacer desaparecer a la DFS). Además, la mayoría de los medios de comunicación guardó silencio o distorsionó lo relacionado con los movimientos guerrilleros y con las instituciones gubernamentales que los combatieron, y no dio importancia al gradual ascenso del narcotráfico y de la violencia. En síntesis, el poder estatal no tenía

---

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> *Idem.*

contrapesos sociales, situación característica del autoritarismo. A partir de 1985, año de la desaparición de la DFS el país junto con sus servicios de inteligencia, aceleró la transición. En esa etapa se empieza a entender qué son y qué deben ser los servicios de inteligencia.<sup>27</sup>

Para entender los sucesos actuales en México, cabe señalar que el país se encuentra en medio de una transición caracterizada por:

*La liberalización de la economía y la apertura del país al mundo.* Esto ha desatado dinámicas contrarias al autoritarismo político, ya que los inversionistas, nacionales y extranjeros, exigen la certidumbre de un Estado de Derecho.

Asimismo, al acelerarse la internacionalización de la política, diversos actores buscan aliados en otros países y, por otro lado, crece al número de actores externos interesados en los acontecimientos mexicanos, precisamente en un momento de la historia mundial en el que los derechos humanos y la democracia se convierten en los criterios con que se mide la legitimidad de un gobierno.

*La reducción de la violencia estatal.* En un régimen autoritario, la violencia busca aniquilar adversarios o enemigos para acabar con la amenaza o para inspirar miedo e inmovilizar a sus adversarios y controlarlos.

En México, la coerción ejercida por el gobierno se ha visto obstaculizada por varias razones. Una es el cambio de la élite en el poder (la nueva tampoco es democrática, pero es pragmática y entiende que la apertura al mundo impone limitaciones al uso de la violencia estatal).

Otra es que las instituciones encargadas de la seguridad han cambiado, puede que hayan crecido en cantidad y en la calidad de su armamento, equipo técnico y en mejorar su profesionalismo pero, al mismo tiempo, redujeron su disposición a emplear la fuerza contra sectores que lograron independizarse de los controles autoritarios.

---

<sup>27</sup> *Idem.*

*La presencia de nuevos actores en el quehacer nacional.* Tanto la liberalización de la economía como la reducción de la violencia estatal han contribuido al surgimiento de nuevos actores o a la consolidación de los ya existentes. Pese a su heterogeneidad, un buen número de ellos han coincidido en mantener su autonomía respecto del régimen y en la necesidad de fortalecer la democracia y ampliar el respeto a los derechos humanos.

Al aparecer obstáculos a la violencia estatal, el margen de maniobra de las instituciones de seguridad e inteligencia se ha ido reduciendo y paralelo a ello la evolución del principal servicio de inteligencia civil mexicano, a partir de 1985.<sup>28</sup>

Las presiones de Estados Unidos y la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad sucedieron al mismo tiempo en que se realizaba un debate muy intenso dentro de la Secretaría de Gobernación, sobre la necesidad de crear un servicio de inteligencia verdaderamente profesional. Aunque ésta propuesta no contaba con la simpatía de ciertos actores políticos no dispuestos a cambiar viejos, y para ellos eficaces métodos, la reforma se concretó porque el expresidente De laMadrid reconocía la complejidad de los problemas que enfrentaba su gobierno y veía ventajas en mejorar los servicios de inteligencia.<sup>29</sup>

Como a veces sucede en las batallas burocráticas, en lugar de crear dependencias totalmente nuevas, se reestructuraron las existentes. A finales de 1985 se formó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), que unió en una sola dependencia los remanentes de la desaparecida DFS con la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales. Esta última, también dependiente de la Secretaría de Gobernación, se había establecido con la intención de convertirla en el germen de un verdadero servicio de inteligencia. La (DISEN) no funcionó porque su primer director, Pedro Vásquez Colmenares, no era un profesional en la materia y porque en la nueva dependencia tampoco se separaron las acciones operativas de las de

---

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> *Idem.*

inteligencia. Versiones no confirmadas aseguran que estas limitaciones se pusieron de manifiesto durante las elecciones presidenciales de 1988, cuando el (DISEN) fue incapaz de anticipar o explicar el crecimiento espectacular del Frente Democrático Nacional que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas. Los hechos parecen confirmar lo anterior: una de las primeras acciones de Carlos Salinas de Gortari como presidente fue hacer desaparecer a la (DISEN) y constituir el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) que, según el decreto presidencial que lo creó, sería el organismo federal encargado de “establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país”.<sup>30</sup>

El (CISEN) representó un intento serio de crear un auténtico servicio de inteligencia. En este caso, el perfil profesional de su director, Jorge Carrillo Olea, sí correspondía a las necesidades del servicio. Asimismo se estableció el Gabinete de Seguridad Nacional (el director del CISEN fungía como secretario técnico) en un esfuerzo por coordinar a las instituciones que forman parte de una comunidad caracterizada por la división y las disputas por las esferas de competencia. Como parte de los esfuerzos por modernizar al (CISEN) y hacerlo más eficiente, sus funciones operativas se redujeron y se instrumentó un programa sistemático de profesionalismo del personal del mismo.<sup>31</sup>

México enfrenta retos cada vez más complejos y por ende es preciso contar con análisis de inteligencia completos y confiables. Éstos deberán ser elaborados por personas altamente especializadas, las cuales no abundan en el mercado de trabajo. La formación de los recursos humanos no depende solamente de los recursos financieros, el (CISEN) cuenta con ellos y en abundancia; sus empleados están entre los mejor pagados de la burocracia federal. Los servicios de inteligencia y seguridad requieren personal capacitado, dedicado y convencido de la responsabilidad que conlleva su labor.

La experiencia de otros países muestra que la legitimidad y legalidad de las actividades de inteligencia son determinantes para hacer atractiva una carrera

---

<sup>30</sup>*Idem.*

<sup>31</sup>*Idem.*

en una organización de este tipo. Por ejemplo, la capacidad de la CIA para atraer a egresados universitarios se determina, en buena medida, por su imagen pública. Cuando ésta fue cuestionada durante la década de los años setenta, sus campañas de reclutamiento en las universidades fueron poco exitosas.

El CISEN es visto como una corporación policiaca dedicada, sobre todo, al espionaje político. Las encuestas de opinión muestran que la mayor parte de la población no le tiene confianza a la policía (una de ellas arroja que sólo el 12 por ciento de los ciudadanos confían en este cuerpo de seguridad).<sup>32</sup>

Si el régimen quiere cambiar esta situación y profesionalizar al CISEN debe legitimarlo, y para lograrlo es indispensable su democratización. En tanto eso pasa, es necesario reconocer que en épocas recientes el CISEN ha contratado personal más tolerante, menos agresivo ante las diferencias.<sup>33</sup> Este perfil refleja los cambios de nuestra sociedad. Poco a poco, los servicios de inteligencia se transforman, y sus miembros son capaces de entender la naturaleza de los sectores independientes u opositores, al mismo tiempo que se afina su percepción de sí mismos y de su misión.

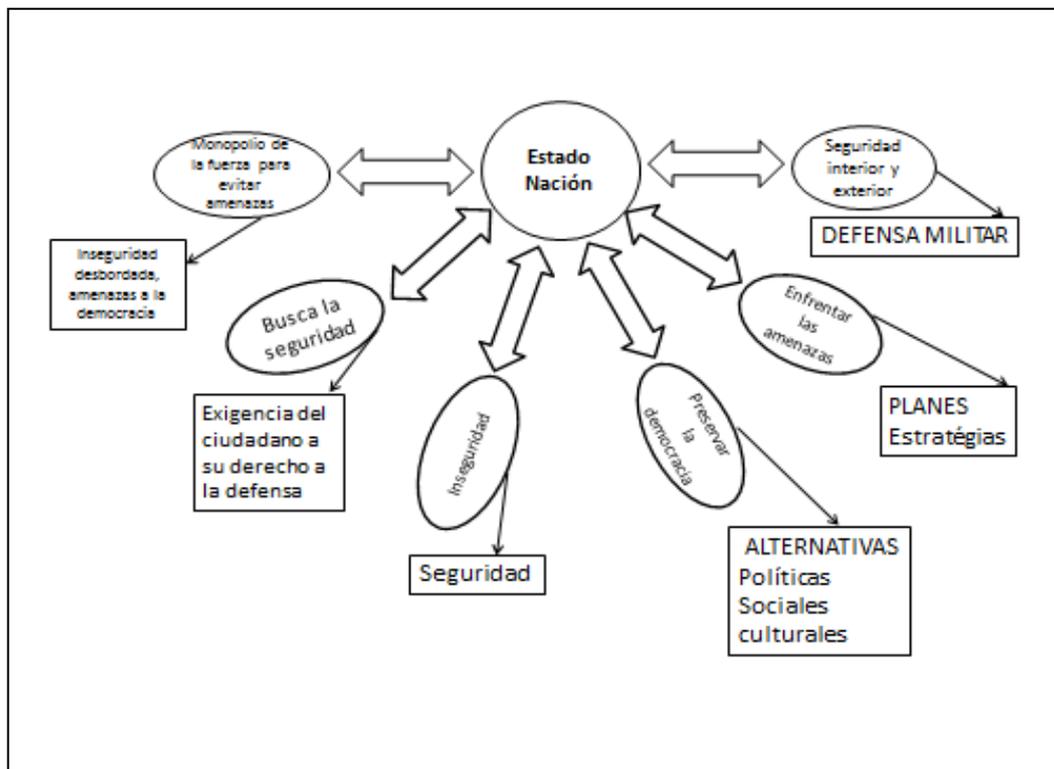
Los cambios arriba mencionados influyeron en la actitud relativamente abierta y ciertamente muy responsable, que asumió la comunidad mexicana de seguridad e inteligencia ante la insurrección chiapaneca y el proceso electoral, estas dinámicas podrían cobrar fuerza y acelerarse si los partidos de oposición que forman parte del Congreso, los medios de comunicación y la sociedad civil asumen la importancia de entender qué son y qué deben ser las instituciones encargadas de la seguridad e inteligencia en México. Sólo así tendrán los elementos para argumentar y presionar, en favor de controles sociales sobre los servicios de inteligencia y acabar con esa peligrosa ignorancia respecto a organismos muy importantes para la seguridad y democratización de México.

---

<sup>32</sup> *Idem.*

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

**FIG. 1.3 ANTECEDENTES DE SERVICIOS DE INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL**



*Elaborado por Jair Núñez García 2012.*

## 1.4 ESTADO

El Estado moderno es una obra de arte, pero "los escultores fueron las clases poseedoras de la tierra y de la riqueza" lo esculpieron para su recreo y para conservar el dominio sobre los sin-tierra y sin riqueza, que amenazaba verse quebrantado al influjo de las corrientes de la libertad que habían despertado al renacimiento, la historia siguió dos rumbos diferentes, uno en Inglaterra, donde la nobleza y la burguesía naciente se impusieron a la corona, inventaron el sistema parlamentario de gobierno y consignaron las libertades del hombre frente al poder público; y el otro, particularmente en España, Francia y Prusia, países que caminaron hacia el absolutismo del monarca, hasta llegar con Luis XIV y Federico el Grande al despotismo ilustrado. El pueblo continuaba trabajando en beneficio de las clases privilegiadas y en los ejércitos de sus majestades que aspiraban constantemente a extender sus dominios.<sup>34</sup>

Este nuevo aparato de poder se vistió con un cierto número de caracteres, que lo diferenciaron claramente de las organizaciones políticas del pasado, de los cuales la mayor parte subsiste hasta nuestros días: el Estado moderno es territorial, nacional, centralizador de todos los poderes públicos y soberano, en la doble dimensión externa e interna.<sup>35</sup>

"El Estado moderno es territorial: parece que J.L. Klüber<sup>36</sup> es el primer tratadista que ya en el siglo XIX definió al Estado como una asociación de ciudadanos constituida en un territorio determinado, este dato no podría llevar a la creencia en un retardo de fijación de las ideas, es una consecuencia más de la influencia del mundo antiguo, pues los hombres modernos continuaron contemplando a las organizaciones políticas como comunidades humanas con un gobierno cuyo fundamento se encontraba en la tradición, en la supuesta representación de la divinidad o en el pueblo. El Estado moderno es nacional:

---

<sup>34</sup> Miranda Juárez, Ma. Angélica. *et al.*, *Teoría Constitucional I, Los caracteres del Estado*, México, UAM A. 2004. p. 39.

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> *Idem.*

la conciencia de constituir una nación surgió en España, en Francia y en Inglaterra, en el tránsito del siglo XV al XVI, años en los que aquellos tres pueblos habían alcanzado su unidad territorial y humana”.<sup>37</sup>

La idea nacional dice Heller<sup>38</sup> despertó en los años últimos del siglo XVIII, la idea idealista y cosmopolita, alcanzó importancia política en la Revolución Francesa, ya en el siglo XIX se elaboró el concepto por parte de Renan<sup>39</sup> quien explica que una nación es una manifestación de libertad del espíritu, porque el hombre no es esclavo ni de su raza, ni de su idioma, ni de su religión, expresa el pensador francés que la nación es una gran solidaridad construida sobre el sentimiento de sacrificios cumplidos que, se está todavía en disposición de hacer y concluye con la fórmula que se ha tornado clásica:

*“La nación es un plebiscito de todos los días, es el mismo grado en que la existencia individual es una afirmación perpetua de vida.”*<sup>40</sup>

El Estado moderno es una centralización de todos los poderes públicos: la territorialidad, la unidad de un pueblo, su transformación en nación y la presencia de la monarquía, son circunstancias que ya se habían presentado en la antigüedad y en la edad media, en cambio uno de los rasgos que individualiza al Estado y le separa de su pasado inmediato, es la centralización del poder público, lo que implica, como dato fundamental, *la potestad exclusiva de dictar e imponer coactivamente el derecho*, por lo tanto, los hombres ya no estarían sujetos a potestades distintas o para usar una fórmula clásica, *“el Estado devino la jurisdicción única para la regulación de la vida social”*.<sup>41</sup>

La estabilidad entre los intereses nacionales, los propósitos y valores nacionales es lo que permite el empleo coordinado y organizado del poder nacional en el logro de los objetivos del Estado nacional como son: Mantener y mejorar la unidad de la sociedad nacional, propiciar un estado de derecho,

---

<sup>37</sup>*Ibidem*, p. 40.

<sup>38</sup>*Ibidem*, p. 39.

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

<sup>40</sup> Heller, H., *Ideas Políticas Contemporáneas*, Madrid, Labor, 1930, p. 118.

<sup>41</sup> Miranda Juárez, Ma. Angélica. *et al.*, *op. cit.*, nota 1, p.41.

procurar un desarrollo y bienestar de la sociedad nacional, preservar la soberanía y mantener la integridad del territorio, garantizar la seguridad interior y exterior del Estado nacional, realizar acciones defensivas ante la materialización de amenazas, fomentar el bienestar y la prosperidad de la sociedad nacional, preservar los derechos humanos y colectivos, crear y mantener un clima político favorable a los intereses nacionales, participar en el mantenimiento de la paz y el orden, dictar normas básicas de observación obligada tanto interna como externamente, para propiciar el bien común y público del individuo, a la familia y a la sociedad.<sup>42</sup>

En este sentido el estado-nación tiene objetivos para su propio desarrollo como lo es el propio individuo, la familia como su primer núcleo de integración, la sociedad comprendida en todo el territorio nacional, así como las instituciones políticas públicas y privadas, también busca el desarrollo económico del individuo, de la familia, de la sociedad nacional y de las instituciones económicas, públicas y privadas; desarrollo cultural del individuo, de la sociedad nacional y de las instituciones culturales, públicas y privadas; y finalmente su desarrollo militar y paramilitar del individuo y de las instituciones militares nacionales e instituciones públicas.

Existen cuatro formas básicas para que los poderes de la nación apoyen la realización del proyecto de nación.

- 1.- Por influencia separada sobre cada una de las entidades federativas.
- 2.- Por influencia sobre las vinculaciones entre las entidades federativas.
- 3.- Por influencia a través de las funciones y servicios a las entidades federativas.
- 4.- Por actividades de desarrollo nacional que resulten en reestructuración y diversificación del catálogo de actividades del Estado nacional. De éstas, las tres primeras inciden en la seguridad interna y la cuarta en la externa.<sup>43</sup>

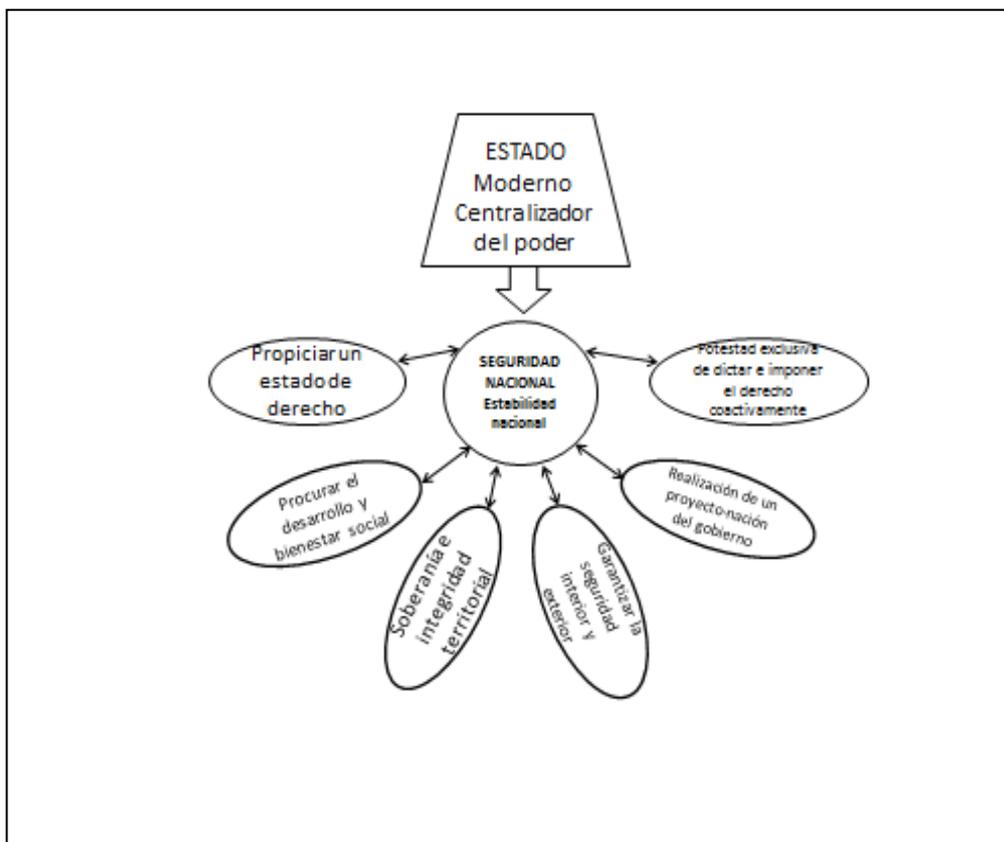
---

<sup>42</sup> Piñeyro, J., *La seguridad nacional en México*, México, UAM Azcapotzalco, 2004, p. 46.

<sup>43</sup> *Ibidem*, pp. 46-50.

De este modo, estoy de acuerdo con el autor en lo que respecta al estado nacional ya que, resuelve o pretende resolver la gobernabilidad nacional, la protección nacional, la reforma o reformas del estado nacional, así como la administración de un proyecto de nación y de la defensa nacional.

**FIG. 1.4 ESTADO**



*Elaborado por Jair Núñez García 2012.*

## 1.5 INTELIGENCIA

Tradicionalmente el concepto de inteligencia se ha asociado con el trabajo que los famosos espías realizaban durante la guerra fría y también con las violaciones a los derechos humanos que, en diferentes momentos de la historia se perpetraron en México y en los países de América Latina, como consecuencia de la guerra ideológica, en este tiempo, los aparatos de inteligencia estaban dedicados a investigar confidencialmente a ciertas personas, pero también estas organizaciones, detuvieron, torturaron y desaparecieron a una multitud de individuos durante la guerra fría, en las democracias de transición como la mexicana, se hace pública cada vez más información sobre las actividades de estas organizaciones en el pasado, asimismo las imágenes que se presentan en cine y televisión son muy negativas y también han influido en las percepciones de los mexicanos, aunque correspondan a modelos extranjeros, como sucede en todas las instituciones del Estado, si la población no puede confiar en ellas, su credibilidad disminuye y, con el apoyo que ésta les pueda brindar, por lo que persiste el temor de que los aparatos de inteligencia pudieran sabotear la transición democrática en México.<sup>44</sup>

Existen varias razones por las que el término inteligencia, en tanto a organización de Estado, se ha visto rodeado de una imagen negativa, sin embargo en la realidad no es tan complejo, realizar labores de inteligencia se refiere fundamentalmente a la recopilación y análisis de información útil para la toma de cualquier tipo de decisión, México como todas las democracias, necesita de los aparatos de inteligencia, se puede decir que todos los mexicanos realizan labores de inteligencia, el individuo promedio siempre se enfrenta a disyuntivas, pero para escoger entre ellas, debe realizar un análisis para obtener los mayores beneficios.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 113.

En el caso del Estado, a causa de su naturaleza y del desenvolvimiento en esferas de poder más complicado, Shulsky se refiere a la inteligencia indicando que *“la inteligencia típicamente incluye no sólo los datos crudos, colectados por medio de espionaje o de otro modo, sino también los análisis y evaluaciones que pueden estar basados en él. Es esta producción, a menudo llamada producto de la inteligencia, la que es típicamente de valor directo para los formuladores de políticas. La extensión en la cual ese producto de inteligencia debería esforzarse para presentar una comprensiva evaluación de una situación, basada en toda la información disponible, tanto pública como secreta, puede variar de un servicio de inteligencia a otro.”*<sup>45</sup> Surge claramente que el conocimiento es requerido para la formulación de políticas tendentes a promover intereses de seguridad nacional, y para enfrentar amenazas a tales intereses, de adversarios actuales o potenciales.

Entre las actividades en que el Estado requiere información están:

*Prevención:* la seguridad de toda persona depende de su capacidad de prever situaciones de peligro o crisis, lo mismo pasa con el Estado, debe ser capaz de responder efectivamente a circunstancias no planeadas.

*Capacidad de Planeación:* para mantener un país en orden, con solidez económica y con un estándar de vida aceptable, es útil evaluar el posible desarrollo de todos los componentes, con el fin de realizar una proyección en el tiempo que permita al gobierno identificar tendencias positivas y negativas, y plantear acciones a corto y mediano plazo.

*Recopilación y el Análisis de la Información:* cada país debe analizar las opciones que se le presentan y las reacciones de los estados afines, con la finalidad de decidir lo más conveniente. Lo mismo sucede a la forma de negociar, conocer la postura del contrario y las formas en que puede hacerlo decidir o ceder para su beneficio.

---

<sup>45</sup> Shulsky, Abraham. Understanding the world of intelligence, Virginia, 1991. p.53.

### 1.5.1 RECOLECCIÓN DE INTELIGENCIA

La recolección de inteligencia se refiere a la reunión de datos directos a través del espionaje, medios técnicos u otros. Las distintas formas de recolectar inteligencia dependen de los lugares donde se piense que hay amenaza, así como de las características de éstas y del tipo de información requerido para implantar o desechar una política pública, privada o de seguridad, como se plasma en el siguiente cuadro elaborado por Ana María Salazar Slack.<sup>46</sup>

#### TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INTELIGENCIA

TÉCNICA DE RECOLECCIÓN	CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES	FUENTES DE INFORMACIÓN	PROBLEMAS
Colección de inteligencia humana	Transmisión de información de persona a persona o a un organismo	Espías	Verificar si la información es genuina.  Demasiada vigilancia al espía por parte del gobierno o entidad investigadora.  La vida del agente puede estar en peligro.
Colección técnica de inteligencia	Utilización de la tecnología más avanzada de la información.	Fotografías, satélites, interceptación de señales e interpretación de ondas electromagnéticas.	Los costos del tipo de tecnología que se usan son muy altos.  Implicaciones legales por usos de espacios aéreos o por interferencia de las comunicaciones.
Colección de fuentes abiertas.	La información se encuentra a disposición de cualquier individuo sin restricción alguna.	Publicaciones como diarios y revistas, transmisiones de radio y televisión, estadísticas e informes institucionales.	Es necesario complementarlas con otras fuentes debido a la posibilidad de que, al ser información pública, este un tanto maquillada.

<sup>46</sup> Salazar, A. M., *Op. cit.*, nota 16, pp. 115-116.

## 1.5.2 CONTRAINTELIGENCIA

La contrainteligencia se refiere a: “la serie de métodos utilizados para obtener información que permita impedir que un adversario obtenga datos que pudieran darle una ventaja” este concepto es parte del proceso de inteligencia y debe enfocarse no solo a proteger la información propia, susceptible de convertirse en amenaza en caso de ser averiguada.<sup>47</sup>

Durante la Guerra Fría, la contrainteligencia fue la razón por la que, para “proteger al Estado”, ciertos grupos de la sociedad se identificaban como enemigos y contra ellos actuaban los aparatos de seguridad e inteligencia.<sup>48</sup>

Generalmente el término de inteligencia es percibido como algo negativo, el concepto de contrainteligencia tiene una carga mayor, en ese sentido.

Todas las actividades de inteligencia deben respetar los derechos humanos y mantenerse dentro del control del poder legislativo, sin perder su independencia.

## 1.5.3 EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN (PARTE FUNDAMENTAL DEL TRABAJO DE LA INTELIGENCIA).

El valor de las labores de inteligencia no es la información obtenida, sino lo que se procesa de ella, el análisis y la evaluación. Por análisis se entiende la transformación de cierta información, recolectada de cualquier manera, para convertirla en algo útil para quien lo solicita.<sup>49</sup>

Cada tipo de amenaza tiene una forma diferente de ser analizada, ya que para realizar una evaluación correcta es necesario su estudio por parte de los especialistas.

---

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 117.

<sup>49</sup> *Idem.*

Existen diversos tipos de inteligencia como lo indica Ana María Salazar Slack en el siguiente cuadro:

TIPO DE INTELIGENCIA	REQUISITOS	IMPORTANCIA
Científica	Adecuados conocimientos de los avances científicos y tecnológicos para saber lo que está haciendo el adversario, combinado con la suficiente imaginación para percatarse de problemas técnicos a los cuales el analista no ha sido capaz de dar solución.	Es útil para desarrollar tecnologías y mantener la competitividad.
Militar	Conocimiento sobre la organización de las fuerzas militares, tipos de armas, tácticas militares, amplio criterio para imaginar que el adversario dé soluciones a problemas similares.	De gran utilidad para los estados en caso de conflictos armados. Es importante mencionar que este tipo de información no solo se colecta en tiempos de guerra sino también en época de paz, para prevenir.
Económica	Conocer el funcionamiento de las variables micro y macro económicas.	Es útil en la toma de decisiones de políticas económicas y para las empresas. Aquí entra la controversia del espionaje económico.
Política	Tener acceso a información relativa a los procesos, ideas e intenciones políticas de otros gobiernos, facciones o líderes. Debe enviarse a tiempo, a quienes toman las decisiones.	Es necesaria para tomar decisiones en el ámbito interno para el Estado y las empresas extranjeras que piensan invertir en el país.
Social	Conocimiento en ciencias sociales y de las necesidades de la población.	Se usa para establecer políticas de salud, crecimiento poblacional y educación.
Seguridad pública y prevención de desastres	Conocimientos básicos y disposición a ayudar a las demás personas.	Esta información se hace pública. Tiene que ver con la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y la solución de los problemas ocasionados por desastres naturales.



## **CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO DE LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL**

### **2.1 BASE CONSTITUCIONAL**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción VI de su artículo 89, establece como responsabilidad del Jefe del Estado Mexicano, el C. Presidente de la República, preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley expedida por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le confiere a éste la propia Constitución en la fracción XXIX-M de su artículo 73, el Congreso tiene facultad para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

El artículo 89 constitucional es el que concede las facultades esenciales al Presidente de la República, hay distintos artículos que también le conceden otras facultades, además de que, si consideramos la importancia que tiene la Facultad Reglamentaria (en materia administrativa), nos podremos dar cuenta que ésta produce un gran impacto dentro de la Administración Pública Federal, con la finalidad de poder impactar en los ámbitos locales y municipales.

En cuanto a la facultad de ejecución de leyes en materia de seguridad el ejecutivo puede actuar como legislador en 4 supuestos: Cuando lo autorice el Congreso con motivo de la suspensión parcial de la Constitución (art. 29); Legislación extraordinaria a través del Consejo de salubridad, en el tema de los narcóticos y contaminación ambiental (art. 73); Suscribir los Tratados Internacionales, que forman parte la ley suprema de la Unión (art. 76 y 89).

Las facultades en materia internacional, el Presidente de la República tiene el carácter de Jefe de Estado. Como tal, es el representante del Estado Nacional ante los organismos internacionales y frente a otros Estados. La jefatura del Estado, en términos del artículo 89.X, le permite al presidente regir la política exterior del país, en base a los siguientes principios normativos:

- a) Autodeterminación de los pueblos (Soberanía).
- b) La no intervención.
- c) Solución pacífica de las controversias.
- d) La proscripción de la amenaza (realizar empeños necesarios para evitar la violencia, abuso y prepotencia).
- e) Igualdad Jurídica de los Estados.
- f) Cooperación internacional para el desarrollo.
- g) Lucha por la paz y seguridad internacionales.

Las atribuciones en esta materia del Presidente, están sujetas al análisis del Senado de la República, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 76.I constitucional.

El presidente tiene la facultad de suscribir los tratados internacionales, mas aun en materia de seguridad nacional, según el artículo 76.I y 89.X; en realidad es una atribución legislativa, porque de acuerdo al artículo 133 constitucional, los Tratados Internacionales forman parte de la Ley Suprema de la Unión, junto con las leyes federales y la Constitución. El presidente puede celebrar tratados, siempre y cuando los disponga a la aprobación del Senado.

El artículo 89, en su fracción sexta, otorga al presidente el carácter de Mando Supremo de las Fuerzas Armadas. Esto implica la posibilidad de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, es decir: a) Del Ejército, b) Fuerza Aérea Mexicana y, c) Armada de México.

El mismo precepto (artículo 89 en su fracción VI) manda al presidente hacer preservar mediante estas fuerzas la seguridad interior y la defensa exterior del Estado Mexicano. Por ende, en caso de invasión extranjera, este artículo otorga al presidente no sólo la facultad sino la obligación de actuar a favor de la preservación del Estado.

Además, otorga en su fracción VII, la facultad de disponer también de la Guardia Nacional, pero en términos del 76; es decir, con el consentimiento exclusivo del Senado para su uso fuera de sus respectivos estados, fijando el número de elementos a utilizar.

El Presidente tiene 2 límites a su poder como mando supremo de las fuerzas armadas: El Senado y el Congreso de la Unión.

El artículo 89 fracción VIII, otorga explícitamente al presidente la facultad de declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión. Por otro lado, la Constitución señala también como una facultad del Congreso, “La Declaración de guerra, en vista de los datos que presente el Ejecutivo”. A pesar de esto, la declaración de guerra es una facultad exclusiva del presidente y es una decisión administrativa mediante un decreto. La Ley a la que se refiere la Constitución, es el conjunto de normas que el Congreso debe emitir para que, el pueblo haga frente con prudencia a la situación.

Algunas de sus limitaciones en cuanto a conducción de la guerra son:

- Se exige la autorización del Senado para permitir el tránsito de tropas extranjeras por territorio nacional y la estación de guerra de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas. Es parte de la fracción III del artículo 76.
- El tránsito de aeronaves extranjeras de combate, debe ser autorizado también por el Senado.
- Corresponde al Congreso emitir durante un estado de guerra las leyes necesarias para hacer frente al conflicto.

El envío de tropas al exterior es una facultad del presidente que, sin embargo, se encuentra sujeta a la previa autorización del Senado. Esto está normado por el artículo 76 en su fracción III.

## 2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

El **artículo 27** de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su última reforma publicada el 02 de abril del año 2013, **otorga facultades a la Secretaría de Gobernación en las siguientes fracciones** para el despacho de los siguientes asuntos en cuanto a seguridad pública, que a la letra dice:

**XII.** *Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;*

**XIII.** *Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública en ausencia del Presidente de la República;*

**XIII bis.** *Proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de Carrera Policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales; y coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las Instalaciones Estratégicas, en términos de ley;*

**XIV.** *Presidir la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, nombrar y remover a su Secretario Técnico y designar tanto a quien presidirá, como a quien fungirá como Secretario Técnico de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública;*

**XV.** *Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la Policía Federal, garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario, con el objeto de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de delitos del orden federal;*

**XVI.** *Proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de*

Seguridad Pública, en los términos que establece el párrafo final de este artículo;

**XVII.** Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; y efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;

**XVIII.** Auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, que soliciten apoyo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes; reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente; promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia; así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

**XXV.** Impulsar a través de su titular, en calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, la efectiva coordinación de éste, así como la celebración de convenios y bases de colaboración que dicho Consejo acuerde;

**XXVI.** Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano así como contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno;

**XXVII.** Coordinar, operar e impulsar la mejora continua del sistema de información, reportes y registro de datos en materia criminal; desarrollar las políticas, normas y sistemas para el debido suministro permanente e intercambio de información en materia de seguridad pública entre las autoridades competentes; y establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

**XXVIII.** Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas y cuerpos de seguridad pública y policial, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad pública y de seguridad nacional en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

**XXIX.** Coordinar y establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública y nacional, así como del ámbito criminal y preventivo que esta Secretaría requiera de dependencias y organismos

*competentes en dichas materias, para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que las leyes le establecen;*

*El Comisionado Nacional de Seguridad y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública serán nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República.*

### **2.2.1 Comentarios a la Ley**

Así quedaron finalmente los puntos más importantes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- Se cambia el concepto de seguridad interior por el de seguridad pública.
- El Secretario de Gobernación estará obligado a comparecer cada 6 meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado, con el objetivo de presentar su política criminal, además de informar sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional.
- En caso que la PGR requiera el auxilio de las fuerzas policiacas federales, éstas actuarán bajo el mando y conducción del Ministerio Público.
- Desaparece la Secretaría de Seguridad Pública Federal y transfiere sus atribuciones a la Secretaría de Gobernación.
- Se elimina a la Secretaría de la Función Pública del entramado institucional y distribuye sus facultades en distintas dependencias. Esta decisión entrará en vigor en cuanto el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones.
- Se reorganizan las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social para que pueda diseñar programas y estrategias que contribuyan a eliminar la pobreza en el país.
- Se crea la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en sustitución de la Reforma Agraria, y se consolida a la Oficina de la Presidencia de la República como una dependencia de apoyo y seguimiento permanente a las tareas políticas públicas del Ejecutivo Federal.
- Los cargos del Comisionado Nacional de Seguridad y Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tendrán que ser ratificados por el Senado de la República.

## 2.3 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

La Ley de Seguridad Nacional fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005 y establece que corresponde al titular del poder Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia, en su artículo 2º, señala que en el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive se definirán temas de seguridad nacional en su artículo 7o. y dispone que el Consejo de Seguridad Nacional deberá conocer del Programa para la seguridad nacional (fracción III del artículo 13) y se desprende que lo hará a partir de la propuesta de contenido que haga la Secretaría Técnica del propio Consejo (fracción IV del artículo 15).

*En el **artículo 3º** menciona que se entiende por seguridad nacional a las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:*

- *La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país.*
- *La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio.*
- *El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.*
- *El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y*
- *La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.*

*En este sentido en su **artículo 5º** menciona que son amenazas a la seguridad nacional:*

- *Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional.*
- *Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano.*

- *Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada.*
- *Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada.*
- *Actos en contra de la seguridad de la aviación.*
- *Actos que atenten en contra del personal diplomático.*
- *Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva.*
- *Actos ilícitos en contra de la navegación marítima.*
- *Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas.*
- *Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia.*
- *Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.*

**El artículo 6º** señala algunos conceptos como son:

*Consejo: Consejo de Seguridad Nacional.*

*Instancias: Instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la seguridad nacional.*

*Red: Red Nacional de Investigación.*

*Centro: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.*

*Información gubernamental confidencial: los datos personales otorgados a una instancia por servidores públicos, así como los datos personales proporcionados al Estado Mexicano para determinar o prevenir una amenaza a la seguridad nacional.*

*En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de seguridad nacional y para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.*

*La Agenda Nacional de Riesgos es el documento estratégico que orienta las operaciones del Sistema de Seguridad Nacional a partir de la identificación de*

*los fenómenos que pueden vulnerar los intereses permanentes que tutela, focalizando la atención institucional que el Sistema presta a cada uno de ellos.*

*El Consejo de Seguridad Nacional conoce anualmente de la definición de este documento estratégico, el cual le es presentado por la Secretaría Técnica a partir de lo elaborado por el CISEN, en interacción con las instancias del Sistema.*

*La actuación del Sistema debe guardar apego a los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos humanos, confidencialidad, lealtad, transparencia, disciplina, eficiencia, coordinación y cooperación.*

La Ley de Seguridad Nacional, en sustancia, no es un invento a la mexicana. Proyectos regulatorios similares han sido considerados en países como Chile, Colombia y Brasil. De la misma manera, contiene puntos de coincidencia con la llamada *PatriotAct*, un esquema de combate al terrorismo promovido y aprobado en los tiempos de George W. Bush.

Existen críticas a la Ley de Seguridad Nacional, por ejemplo funcionarios ligados a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) criticaron que la reforma esté basada en un planteamiento “coercitivo”, y no en una visión integral del combate al crimen organizado. No obstante, el mismo Alejandro Poiré en su momento advirtió que el marco normativo promovido por el entonces Gobierno Federal, tiene la intención de dotar a las Fuerzas Armadas de una “protección legal” que encuadre sus actividades y le dé legalidad a su actuación.

La Ley otorga facultades al Ejército, lo que, en términos generales, normaliza la presencia de la milicia en las calles, la ley es un paso hacia la conformación de un “Estado policial”; es decir, un Gobierno con capacidad de investigar a profundidad la intimidad de la población y con amplias facultades para detener a individuos con justificaciones de poco peso.

Por el otro lado, el espíritu de la Ley de Seguridad Nacional ha demostrado algunos avances en otras naciones que se encuentran en conflictos de seguridad interna. En Colombia, por ejemplo, el Ejecutivo, a través de distintos dispositivos legales, logró centralizar una cantidad amplia de atribuciones que le permitieron combatir con más eficacia al crimen organizado.

Los especialistas que aprobaron en su momento la promoción de esta iniciativa, señalan que en momentos en que el país vive una “guerra no convencional”, donde tiene que enfrentar a un enemigo mejor armado y que utiliza los vacíos legales para “jalar agua a su molino”, es necesario modernizar el marco regulatorio para enfrentar los retos de seguridad nacional del país.

En este sentido la Ley tiene en mi opinión las siguientes características:

- La ley de seguridad nacional pone en manos del Presidente la posibilidad de disponer de las Fuerzas Armadas para hacer frente a los desafíos de estabilidad e integridad del país.
- El Gobierno, para obtener información valiosa para combatir las amenazas a la seguridad nacional, puede intervenir telecomunicaciones privadas.
- En caso de que el país se encuentre en situación grave, el Presidente podrá adoptar el mecanismo de “acciones necesarias”, mediante el cual se habilita al Ejecutivo a utilizar todas las facultades a su alcance.
- El procedimiento para declarar una afectación a la seguridad nacional es: solicitud del secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad; el secretario ejecutivo envía la información necesaria al respecto; adhiere a la solicitud, la magnitud de la amenaza a la seguridad nacional y el método para resolverse; el secretario ejecutivo reenvía el proyecto al Presidente y a la Comisión Bicameral de seguridad nacional.
- Si lo considera procedente, el Presidente emitirá la declaratoria de afectación a la seguridad interior y podrá disponer de las Fuerzas Armadas permanentemente y de las instancias y autoridades competentes para la atención de dicha afectación.
- Se considera que afectan la seguridad interior, los actos o hechos que pongan en peligro la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden en una Entidad federativa, un municipio, delegación o región; y que la capacidad de las instancias competentes sea insuficiente o ineficaz para ejercer sus funciones y restablecer la normalidad.
- La información contenida en las averiguaciones previas que se inicien con motivo de la declaratoria de afectación a la seguridad interior, podrá ser utilizada en las tareas de inteligencia y contrainteligencia previstas en esta ley. El Ministerio Público tiene la responsabilidad de procesar esta información guardando el sigilo o la reserva establecidos en las leyes.

## 2.3.1 INSTANCIAS ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

### CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

*El artículo 9º de la Ley de Seguridad Nacional señala que las instancias de Seguridad Nacional contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones que les den origen.*

Las actividades propias de inteligencia para la seguridad nacional cuyas características requieran de confidencialidad y reserva para el éxito de las investigaciones serán normadas presupuestalmente de manera específica por las dependencias del Ejecutivo Federal que correspondan, de acuerdo a su competencia.

*El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto conocerá de los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de seguridad nacional.*

### 2.3.2 CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL

El *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.

Las atribuciones del *Centro de Investigación y Seguridad Nacional* son las siguientes de acuerdo al **artículo 18 de la Ley de Seguridad Nacional**:

- *Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho.*
- *Procesar la información que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país.*

- *Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.*
- *Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos.*
- *Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho.*
- *Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.*
- *Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales.*
- *Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de seguridad nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea.*
- *Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo.*
- *Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y*
- *Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.*

### 2.3.3 INFORMACIÓN Y LA INTELIGENCIA

*En el artículo 29 de la Ley de Seguridad Nacional* hace referencia a lo que se entiende por **inteligencia** y la define como: *conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, la información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de seguridad nacional por las instancias autorizadas.*

Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

*El artículo 32 de la citada ley* proporciona el concepto de **contrainteligencia** y se define como *las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.*

### 2.3.4 PRINCIPALES APORTACIONES INSTITUCIONALES DE LA LEY

#### Facultades del Ejecutivo Federal

La Ley confiere de manera expresa al Gobierno Federal la facultad para hacer frente a los riesgos y amenazas para el Estado Mexicano, a través del trabajo coordinado que llevan a cabo las instancias de seguridad nacional, así como las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que para esta materia define el Titular del Ejecutivo Federal, contando con la asesoría del Consejo de Seguridad Nacional.

### 2.3.4.1 Amenazas a la Seguridad Nacional

**La Ley de Seguridad Nacional establece con precisión, en su artículo 5º**, cuáles son las amenazas a la Seguridad Nacional, dando este carácter exclusivamente a los siguientes actos:

*I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;*

*II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;*

*III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;*

*IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;*

*VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;*

*VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;*

*VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;*

*IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;*

*X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;*

*XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y*

*XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.*

En razón del impacto que pueden tener sobre los intereses permanentes tutelados por la seguridad nacional, las amenazas ameritan una atención especial por parte del Estado Mexicano. La Ley contempla expresamente mecanismos excepcionales a los que el Estado puede recurrir cuando el antagonismo que enfrenta tiene el carácter de amenaza a la seguridad nacional.

Así, la Ley autoriza en los **artículos 34 y 35** que, mediante la intervención del Poder Judicial Federal, puedan intervenir comunicaciones privadas para recabar la inteligencia que posibilite hacer frente a la amenaza, estableciendo la Ley quién puede presentar la solicitud, cómo y los requisitos que deberán cumplirse, fijando un procedimiento y limitando el periodo de vigencia de las intervenciones. Otra medida excepcional que la Ley contempla expresamente en el **artículo 33** para casos de amenazas que tengan el carácter de inminentes, es que el Estado Mexicano podrá hacer uso de los recursos que legítimamente se encuentren a su alcance, incluyendo la información anónima. La Ley impone, asimismo, en el **artículo 26** la obligación para las instancias, los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas, de proporcionar a las autoridades federales competentes, de manera inmediata, la cooperación e información que soliciten al investigar amenazas inminentes y concretas a la seguridad nacional. En materia de acceso a la información gubernamental dispone, por otra parte, **en la fracción II del artículo 51**, que tendrá el carácter de reservada aquella información cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

El legislador ha procedido de esta manera para potenciar la capacidad del Estado Mexicano de concretar el fin último: preservar la seguridad nacional, por medio de actos que permitan detectar, prevenir, disuadir, contener y posibilitar la desactivación de estos antagonismos que pudieran implicar peligro grave para el Estado Mexicano.

Conforme a los **artículos 12 y 13 de la Ley**, se fundamenta la creación del Consejo de Seguridad Nacional, es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia, que encabeza el Titular del Ejecutivo Federal. El Consejo está integrado además, por los titulares de las siguientes instancias: Secretaría de Gobernación (quien funge como Secretario Ejecutivo), Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes,

Secretaría de la Función Pública, Procuraduría General de la República y el CISEN.

El Consejo conoce de los asuntos siguientes:

- I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional.*
- II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la seguridad nacional;*
- III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;*
- IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;*
- V. Los programas de cooperación internacional;*
- VI. Las medidas necesarias para la seguridad nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la Ley y en otros ordenamientos aplicables;*
- VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;*
- VIII. Los lineamientos para que el CISEN preste auxilio y colaboración en materia de seguridad pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la administración pública que acuerde el Consejo;*
- IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de seguridad nacional, y*
- X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.*

Creación de la Comisión Bicameral sobre seguridad nacional. En términos del **artículo 56 de la Ley**, el Poder Legislativo Federal integrará una Comisión con tres senadores y tres diputados para ejercer control y evaluación sobre las políticas y acciones vinculadas con la seguridad nacional.

Las atribuciones que se confieren a dicha Comisión se establecen expresamente en **los artículos 57 y 58 de la Ley**, destacando las siguientes:

- *Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos;*
- *Conocer de los reportes de actividades que envíe el Director General del CISEN al Secretario Ejecutivo, y*
- *Conocer del informe general de las actividades del Consejo de seguridad nacional, que le remita la Secretaría Técnica del mismo.*
- *Creación de la figura de la Secretaría Técnica del Consejo. De acuerdo con el artículo 12 de la Ley, el Consejo contará con un Secretario Técnico nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal, que dependerá directamente de él, contará con un presupuesto y equipo profesional propio y podrá solicitar información necesaria a las dependencias federales que requiera explícitamente el Consejo.*

Dentro de las atribuciones que **el artículo 15 de la Ley** confiere al Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, destacan las siguientes:

- *Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo;*
- *Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimiento de los acuerdos del Consejo;*
- *Proponer al Consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de seguridad nacional;*
- *Proponer el contenido del presente Programa, y*
- *Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el Consejo, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas.*

Para el manejo y clasificación de la información sobre seguridad nacional. La Ley establece, en el **artículo 50**, que las instancias que integran el Consejo de Seguridad Nacional deben cumplir y observar los preceptos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; por ello, la reserva de la información podrá permanecer como tal por un período máximo de 12 años, con posibilidad de ampliarlo siempre y cuando se justifique que prevalecen las causas que dieron origen a la clasificación.

Por otro lado, la Ley establece, **en su artículo 51**, los supuestos para clasificar la información como reservada, lo que se complementa con las disposiciones de la legislación general en la materia.

Regulación del órgano de inteligencia civil del Estado Mexicano. Otro punto importante que se incorpora en la Ley es el de los contenidos de los capítulos II y III; el primero determina la naturaleza jurídica del CISEN y sus atribuciones y el segundo establece el Estatuto que regirá al personal del Centro, fijando los mecanismos y las reglas para su selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción y profesionalización.

## **2.4 REGLAMENTO PARA LA COORDINACIÓN DE ACCIONES EJECUTIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL**

El 29 de noviembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de seguridad nacional, misma que tiene por objeto establecer las

políticas, normas, criterios, sistemas, procesos y procedimientos conforme a los cuales se promoverán las acciones de coordinación en materia de seguridad nacional.

Establece que uno de los elementos que guiará la ejecución de la política al seno del Consejo de Seguridad Nacional es el Programa para la seguridad nacional.

El propio Reglamento establece que la propuesta de Programa para la seguridad nacional, que formule la Secretaría Técnica al Consejo de Seguridad Nacional, contendrá las bases para una atención integral a partir de los procesos de Decisión Política Fundamental, Integración de Inteligencia Estratégica, Promoción de Políticas Públicas, Planeación y Dirección de Emergencias y Operaciones de Seguridad, y Protección.

#### **2.4.1 Tratados internacionales**

Es importante señalar que el marco jurídico de la seguridad nacional de los Estados Unidos Mexicanos también se encuentra en los tratados internacionales ratificados y que según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 133) son Ley Suprema de la Unión. La Suprema Corte de Justicia confirmó que el orden jerárquico que tienen los tratados internacionales es superior al de las leyes federales y estatales, sólo debajo de la propia Constitución.

En materia de seguridad, los Estados Unidos Mexicanos forman parte de distintos instrumentos jurídicos internacionales que dan sustento a la cooperación bilateral y multilateral para hacer frente a amenazas y riesgos transnacionales; los cuales inciden directamente sobre la seguridad nacional de los Estados y atañen claramente a la paz y seguridad internacionales.

## **2.4.2 Objetivos del Sistema de Seguridad Nacional**

Atendiendo a una visión de Estado, la estructura del Sistema de Seguridad Nacional, responde a los siguientes objetivos:

- *Preservar la soberanía e independencia nacionales y defender el territorio;*
- *Mantener el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, con plena vigencia de un estado de derecho;*
- *Mantener la unidad de la Federación;*
- *Proporcionar seguridad y mantener el funcionamiento de las instalaciones estratégicas del país;*
- *Efectuar la legítima defensa de los intereses vitales de la nación, resguardándolos de las presiones provenientes del exterior, y*
- *Desactivar inercias que tornen inviable el desarrollo económico, social y político, para preservar la democracia.*

## **2.4.3 Componentes del Sistema de Seguridad Nacional**

Para la coordinación y control de la estructura del Sistema de Seguridad Nacional, se requiere organizar o estructurar diferentes componentes que realicen las funciones sustantivas de decisión, asesoramiento, manejo de información e inteligencia, planeación y ejecución de operaciones, en la forma siguiente:

### **En cuanto a decisión**

Al Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado y de Gobierno, le corresponde la toma de decisiones en torno a los asuntos que inciden en la seguridad nacional, de acuerdo con las atribuciones que marca el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **En cuanto a asesoría y consulta**

El Consejo de Seguridad Nacional, en su carácter de instancia deliberativa, proporciona al titular del Ejecutivo Federal productos de inteligencia y otros elementos de juicio necesarios para que éste tome las decisiones pertinentes y adecuadas para hacer frente a los riesgos y amenazas que pudieran presentarse; así como para llevar a cabo la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional.

### **En cuanto a información e inteligencia**

Todas las instancias del Sistema generan información y producen inteligencia. Su integración bajo la perspectiva de inteligencia estratégica está bajo la conducción del CISEN, sin perjuicio de las facultades y principios de actuación de las dependencias competentes. La función de integración de inteligencia estratégica tiene como propósito brindar sustento a la toma de decisiones políticas fundamentales por el Presidente de la República, sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, previa consideración del Consejo.

### **En cuanto a planeación y análisis**

Mecanismo permanente y flexible, de acuerdo con el cual los miembros del Consejo de Seguridad Nacional, bajo el impulso del Secretario Ejecutivo y el Secretario Técnico, aportan a su proceso de deliberación como órgano asesor del Presidente de la República en materia de Seguridad Nacional, elementos para la planeación de objetivos, estrategias y líneas de acción que orientan las políticas públicas en materia de Seguridad Nacional, así como para la toma de decisiones específicas para hacer frente a riesgos y amenazas.

### **En cuanto a ejecución**

Es la herramienta operativa del Sistema, integrada por las instancias de Seguridad Nacional que se encargan de materializar las líneas de acción de su competencia, que se derivan de los ejes, objetivos y estrategias determinadas por el Ejecutivo Federal para garantizar la Seguridad Nacional.

La ejecución de las políticas públicas y de las acciones para preservar la Seguridad Nacional requiere de la intervención, en sus respectivos ámbitos de competencia, de las distintas dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal.

El Sistema tiene una vertiente de coordinación con los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos de las entidades federativas y con los municipios. Esta vertiente opera en los términos de los convenios de colaboración correspondientes. Uno de los ejes de la colaboración consiste en que los participantes aporten a la Red Nacional de Información cualquier

información que sea útil para la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

Otro elemento que alimenta el funcionamiento del Sistema es la cooperación internacional, la cual incluye el intercambio de información que permita alertar oportunamente sobre riesgos y amenazas, así como la coordinación de acciones para preservar la seguridad de América del Norte, del continente americano, y del mundo.

Finalmente, el Sistema tiene una vertiente de concertación por lo que respecta a la colaboración que los ciudadanos mexicanos pueden dar en la consecución de propósitos en la materia.

Dentro de los instrumentos de política pública que deben orientar la operación del Sistema de Seguridad Nacional destacan: el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional, la Agenda Nacional de Riesgos, el Plan Estratégico de Acción, los programas operativos de inteligencia, seguridad y protección, así como las decisiones políticas fundamentales que adopte el Jefe del Estado Mexicano para hacer frente a aquello que ponga en riesgo o amenace la Seguridad Nacional.

## **2.5 LEY DE LA POLICÍA FEDERAL COMPETENCIA EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL E INTELIGENCIA**

De acuerdo a la Ley, la Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, y sus objetivos serán los siguientes en materia de inteligencia:

*I. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.*

*II. Aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos.*

*III. Prevenir la comisión de los delitos.*

*IV. Investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, en términos de las disposiciones aplicables.*

*La policía federal tiene competencia en seguridad nacional, el artículo 5º señala que la investigación para la prevención de los delitos, en términos de los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el conjunto sistematizado de acciones y procedimientos encaminados a la planeación, obtención, procesamiento y aprovechamiento de la información, con el propósito exclusivo de evitar la comisión de delitos, con base en los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución.*

*Así mismo en su **Artículo 8º (diversas fracciones)**, menciona que la Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes en materia de inteligencia:*

*IV. Realizar investigación para la prevención de los delitos;*

*VI. Recabar información en lugares públicos, para evitar el fenómeno delictivo, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulten necesarias para la generación de inteligencia preventiva. En el ejercicio de esta atribución se deberá respetar el derecho a la vida privada de los ciudadanos. Los datos obtenidos con afectación a la vida privada carecen de todo valor probatorio;*

*VII. Llevar a cabo operaciones encubiertas y de usuarios simulados para la prevención de delitos. El Reglamento definirá con precisión los lineamientos mínimos para el ejercicio de esta atribución;*

*VIII. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida para la generación de inteligencia;*

*IX. Realizar bajo la conducción y mando del Ministerio Público las investigaciones de los delitos cometidos, así como las actuaciones que le instruya éste o la autoridad jurisdiccional conforme a las normas aplicables;*

*XXIV. Reunir la información que pueda ser útil al Ministerio Público que conozca del asunto, para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, conforme a las instrucciones de aquél;*

*XXV. Incorporar a las bases de datos criminalísticas y de personal de la Secretaría y del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública, la información que pueda ser útil en la investigación de los delitos, y utilizar su contenido para el desempeño de sus atribuciones, sin afectar el derecho de las personas sobre sus datos personales;*

*XXVII. Coordinarse en los términos que señala el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para el intercambio de información contenida en documentos bases de datos o sistemas de información que sea útil al desempeño de sus funciones sin menoscabo del cumplimiento de las limitaciones que establece el artículo 243 del Código Federal de Procedimientos Penales;*

*XXVIII. Solicitar por escrito, previa autorización del juez de control en los términos del artículo 16 Constitucional, a los concesionarios, permisionarios, operadoras telefónicas y todas aquellas comercializadoras de servicios en materia de telecomunicaciones, de sistemas de comunicación vía satélite, la información con que cuenten, así como georeferenciación de los equipos de comunicación móvil en tiempo real, para el cumplimiento de sus fines de*

*prevención de los delitos. La autoridad judicial competente, deberá acordar la solicitud en un plazo no mayor de doce horas a partir de su presentación;*

*XXXII. Obtener, analizar y procesar información así como realizar las acciones que, conforme a las disposiciones aplicables, resulten necesarias para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;*

*XLI. Estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de combate a la delincuencia;*

*XLII. Realizar acciones de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo en la Red Pública de Internet sobre sitios web con el fin de prevenir conductas delictivas;*

*XLIII. Desarrollar, mantener y supervisar fuentes de información en la sociedad, que permitan obtener datos sobre actividades relacionadas con fenómenos delictivos;*

*XLIV. Integrar en el Registro Administrativo de Detenciones y demás bases de datos criminalísticos y de personal, las huellas dactilares y otros elementos distintos a las fotografías y videos para identificar a una persona, solicitando a las autoridades de los tres órdenes de gobierno la información respectiva con que cuenten.*

### **2.5.1 De la Coordinación y Cooperación con otras Autoridades**

En sus funciones de investigación y combate a los delitos, la Policía Federal actuará bajo el mando y conducción del Ministerio Público, con el fin de que sus actuaciones se lleven a cabo en el marco de la legalidad y con las formalidades necesarias para que los resultados de tales actuaciones puedan presentarse como evidencia ante los tribunales.

Cuando durante el desarrollo de la investigación ministerial la Policía Federal estime necesaria la realización de diligencias que requieran una tramitación especial o la autorización de la autoridad jurisdiccional, lo comunicará sin demora al Ministerio Público quien resolverá lo conducente.

Si se tratare de delito flagrante, la Policía Federal dictará las medidas y providencias necesarias para el debido cumplimiento de lo que en materia de preservación de indicios dispone el Código Federal de Procedimientos Penales; en todos los casos, y bajo su más estricta responsabilidad, informará de inmediato de lo acaecido al Ministerio Público, y pondrá a su disposición las personas, bienes u objetos relacionados con los hechos.

En estos casos, la Policía Federal actuará de conformidad con los protocolos que al efecto se establezcan conforme a las disposiciones legales aplicables.

## 2.5.2 Del Control Judicial

En concordancia con **los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Ley de Seguridad Nacional, Código Federal de Procedimientos Penales y este ordenamiento, exclusivamente las autoridades civiles a que hacen referencia estas leyes, podrán solicitar **la intervención de comunicaciones**. En el caso de la Policía Federal, la autorización judicial podrá otorgarse únicamente a solicitud del Comisionado General, cuando se constate la existencia de indicios suficientes que acrediten que se está organizando la comisión de los delitos señalados en el artículo 51 de esta Ley.

En caso de que durante la investigación preventiva se advierta que alguno de los actos preparatorios sea punible en sí mismo, se dará vista de inmediato al Ministerio Público.

Las autoridades responsables de efectuar las intervenciones a que se refiere la fracción XXIX del artículo 8 de esta Ley deberán regirse por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, imparcialidad, honradez y respeto a las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

El Comisionado General de la Policía Federal es el responsable de que la intervención se realice en los términos de la autorización judicial. La solicitud de autorización deberá contener los preceptos legales que la fundan, el razonamiento por el que se considera procedente, el tipo de comunicaciones, los sujetos y los lugares que serán intervenidos, así como el periodo durante el cual se llevarán a cabo las intervenciones, el cual podrá ser prorrogado bimestralmente, sin que el periodo de intervención, incluyendo sus prórrogas, pueda exceder de seis meses. Después de dicho plazo, sólo podrán autorizarse nuevas intervenciones cuando el Comisionado General de la Policía Federal acredite nuevos elementos que así lo justifiquen.

### 2.5.3 Comentarios a la Ley de la Policía Federal

Esta ley otorga facultades de escucha de teléfonos, así como la intervención de la comunicación vía Internet, para prevenir el delito y también con facultades de investigación preventiva de delitos, y de investigación a la Policía Federal, que podrá escuchar llamadas telefónicas e intervenir comunicaciones vía internet.

Por los elementos que presenta, se derivan varios puntos de análisis, algunos de los más importantes son los siguientes:

- La Ley otorga mayores facultades a la policía federal, pero su instrumentación se realizará sobre los mismos déficits operativos, manteniéndose los problemas vinculados al trabajo de la policía: opacidad y desempeño no referido a la norma, poca eficacia, amplia discrecionalidad en la toma de decisiones, deficiente planeación, supervisión, control y evaluación, entre otros.
- En la definición de esta nueva Ley, no hay una referencia explícita de un diagnóstico y sus resultados ¿Por qué se definen estos puntos y no otros? La Ley no identifica las causas que originan los problemas ligados al desempeño de la policía federal y sin un diagnóstico previo, la formulación de la misma, resulta endeble y compromete el fortalecimiento de la Policía Federal.
- Al conferírsele a la policía federal nuevas atribuciones y mayores facultades operativas (policía encubierta y capacidades de investigación), la Ley debería establecer, en correspondencia, mecanismos adicionales de control y supervisión del desempeño policial.
- No se definen mecanismos de seguimiento y evaluación del proceso de implementación de la Ley, por lo tanto, no se dispone de estrategias que aseguren la consecución de los resultados pretendidos.
- Establece que "...la situación de violencia extrema a que ha llegado la actividad ilícita de la delincuencia organizada pone de relieve la necesidad de una respuesta, en el ámbito federal, que se caracterice por

un mando único”, pero la Ley no expone un solo argumento para justificar esta unidad de mando y presupone que el mando único agilizará la toma de decisiones y logrará una fuerza coordinada de anticipación al delito, pero no argumenta esta afirmación, ni realiza un análisis comparativo de modelos de policía con mandos diferenciados respecto a los unitarios que identifique beneficios y problemas de ambos modelos.

Esta Ley de la Policía Federal no da las bases para mejorar el desempeño, pero sí se corre el riesgo de una extralimitación de las facultades operativas de la policía.

## **2.6 LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS**

El **artículo 1º** establece que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;*
- II. Garantizar la seguridad interior;*
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;*
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país;*  
*y*
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.*

Las misiones enunciadas, de acorde con el **artículo 2º**, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por si o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.

## 2.6.1 ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA NACIONAL

**Artículo 22.** *El Estado Mayor de la Defensa Nacional es el órgano técnico operativo, colaborador inmediato del Alto Mando, a quien auxilia en la Planeación y coordinación de los asuntos relacionados con la Defensa Nacional y con la organización, adiestramiento, operación y desarrollo de las Fuerzas Armadas de tierra y aire y transforma las decisiones en directivas, instrucciones y órdenes, verificando su cumplimiento.*

**Artículo 23.** *El Estado Mayor de la Defensa Nacional estará formado por personal Diplomado de Estado Mayor perteneciente al Ejército y Fuerza Aérea y por aquel otro que sea necesario.*

Los conceptos de Seguridad Nacional y Defensa Nacional se encuentran estrechamente relacionados; en términos generales, la diferencia consiste en que la segunda tiene como propósito preservar la Seguridad Nacional haciéndole frente a un conjunto particular de riesgos y amenazas.

El concepto de Seguridad Nacional se refiere a una realidad concreta que le permite al Estado mantener su integridad, estabilidad y permanencia, tiene como universo al conjunto de acciones, estrategias y políticas destinadas a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, del orden constitucional, de las instituciones democráticas y del desarrollo social, económico y político.

Por su parte, la noción de Defensa Nacional alude directamente a parte de las acciones que tienen por objeto preservar la Seguridad Nacional de un universo concreto de riesgos y amenazas. Consiste en las acciones, políticas y estrategias directamente vinculadas a preservar la soberanía, independencia, territorio y unidad de la federación frente a:

- Otros Estados y sujetos de derecho internacional.
- Fenómenos que atenten contra la seguridad interior; es decir, que representen una perturbación grave del orden o la paz pública, o pongan a la sociedad en grave peligro ejemplo: (Plan DN-III frente a desastres).

## 2.7 LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO

**Artículo 1.-** *La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales.*

**Artículo 2.-** *Son atribuciones de la Armada de México en materia de inteligencia, las siguientes:*

- I. Organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones;*
- II. Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano;*
- VI. Proteger instalaciones estratégicas del país en su ámbito de competencia y donde el Mando Supremo lo ordene;*
- IX. Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas por sí o coadyuvando con las autoridades competentes en el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, en los términos de la legislación aplicable;*
- X. Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marítimos, actuando por sí o en colaboración con otras instituciones nacionales o extranjeras, o en coordinación con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;*
- XIII. Ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, mares, islas, puertos y vías navegables; publicar la cartografía náutica y la información necesaria para la seguridad de la navegación, y organizar el archivo de cartas náuticas y las estadísticas relativas;*

**Artículo 3.-** *La Armada de México ejerce sus atribuciones por sí o conjuntamente con el Ejército y Fuerza Aérea o en coadyuvancia con las dependencias del Ejecutivo Federal, cuando lo ordene el Mando Supremo, y podrán coordinarse con otros órganos de gobierno que así lo requieran, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales.*

**Artículo 7.-** *El Alto Mando es ejercido por el Secretario de Marina, responsable ante el Mando Supremo del desempeño de las atribuciones siguientes:*

- I. Planear, elaborar, determinar y ejecutar la política y estrategia naval;*
- II. Operar y administrar el poder naval de la Federación;*
- III. Participar en la formulación de los planes de seguridad nacional;*
- IV. Establecer, mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, la creación y organización de sectores navales, así como las áreas de control naval del tráfico marítimo;*

### 2.7.1 Comentarios a la ley

En enero del año 2013 entró en vigor la ley que obliga a los elementos de la Marina a ajustarse a la Constitución y los tratados internacionales en sus labores de seguridad interior y combate a la delincuencia organizada, la cual establece que no podrán pasar por encima de las autoridades locales.

En este sentido la iniciativa presentada por el ex presidente Felipe Calderón el 1 de octubre de 2009, pero que su aprobación, con modificaciones a la propuesta original, fue postergada durante tres años en el Congreso.

Los cambios no aceptados por el anterior gobierno, pero que en el de Peña Nieto avanzaron sin dilación, fueron la adición de que el poder naval puede emplearse en la defensa exterior y seguridad interior del país “en los términos que establece la Constitución, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales”, así como aclarar la redacción del *artículo 3* para evitar una incorrecta interpretación de las órdenes del Mando Supremo, respecto de los gobiernos locales.

Lo aprobado apenas el 6 de diciembre del año 2012, mantiene el tema de la coadyuvancia con las dependencias federales “cuando lo ordene el Mando Supremo”, pero agrega que “podrán coordinarse con otros órganos de gobierno que así lo requieran y de conformidad con lo establecido en la Constitución”, las leyes y los tratados internacionales, lo que se explicó en la minuta aprobada en las cámaras de Diputados y Senadores, como una forma de “evitar una incorrecta interpretación en el ordenamiento del Mando Supremo con los tres niveles de gobierno, respecto a la coordinación con la Armada de México”.

En su exposición de motivos, Calderón sostuvo que debía darse certeza jurídica a la actuación de la Marina y que las modificaciones servirían para una reorganización “político-estratégica” de los mandos navales para cumplir con la seguridad implementada por su gobierno.

El pasado 31 de diciembre del año 2012 el gobierno federal publicó en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a la Ley Orgánica de la Armada de

México, que reorganiza los mandos navales para hacer mas eficiente el combate a la delincuencia organizada y crear el Cuartel General del Alto Mando, en sustitución de la Región Naval Central en la Ciudad de México.

Además, se faculta a los integrantes de la Armada a participar en los órganos del fuero de guerra y elimina figuras como los subsectores, apostaderos y brigadas navales, además de actualizar los conceptos de fuerzas, regiones, zonas y sectores navales, así como unidades de superficie y de infantería de marina, para hacer más operativa la estructura naval y táctica para responder a los imperativos de seguridad interior y defensa exterior.

### **CAPÍTULO III SEGURIDAD NACIONAL E INTELIGENCIA**

#### **3.1 SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL COMO SISTEMA DE PROTECCIÓN**

El Sistema de Seguridad Nacional es encabezado por el Presidente de la República y se integra por las dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), las unidades de la Administración Pública Federal declaradas como instancias de Seguridad Nacional, y por las autoridades estatales y municipales que colaboran con el Gobierno Federal a preservar la Seguridad de la Nación.

#### **3.2 CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL**

El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa encabezada por el Presidente de la República, cuya finalidad consiste en establecer y articular las acciones y políticas en materia de Seguridad Nacional, conociendo lo siguiente:

- *La integración y coordinación de los esfuerzos y medidas orientadas a preservar la Seguridad Nacional, los programas de cooperación internacional, y los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales;*
- *El Programa para la Seguridad Nacional y la evaluación de sus resultados;*

- *La definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos y su seguimiento;*
- *Los lineamientos para que el CISEN preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo;*
- *Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y*
- *Los demás que establezca el Presidente de la República en el marco de las disposiciones aplicables.*

### **3.2.1 La Secretaría Ejecutiva del CSN**

Recae en el Secretario de Gobernación, quien es el responsable de promover su coordinación y funcionamiento. Asimismo, está integrado por las secretarías de la Defensa Nacional, Marina Armada de México, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Hacienda y Crédito Público, así como por la Procuraduría General de la República y el CISEN.

### **3.2.2 El Secretario Técnico del CSN**

Es designado por el Presidente de la República y depende directamente de él. Formalmente no forma parte del Consejo. Algunas de sus funciones son las siguientes:

- *Realizar las acciones necesarias para la ejecución y seguimiento de los acuerdos del CSN.*
- *Proponer políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional, así como el Programa para la Seguridad Nacional.*
- *Presentar la Agenda Nacional de Riesgos y elaborar los informes de actividades que ordene el CSN.*
- *Remitir los informes correspondientes a la Comisión Bicameral de conformidad con lo señalado en la Ley de Seguridad Nacional.*
- *Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional.*
- *Realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país.*

### 3.3 INSTANCIAS DE SEGURIDAD NACIONAL Y GENERACIÓN DE INTELIGENCIA

Las instancias de seguridad nacional son en sentido amplio y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6, fracción II de la Ley de Seguridad Nacional, aquellas instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participan directa o indirectamente en la seguridad nacional, entendida ésta como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.

La declaratoria de Instancia de Seguridad Nacional se emite por disposición legal o administrativa, o bien, por acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, y se formaliza mediante la suscripción de un convenio entre el Secretario de Gobernación, en su carácter de Secretario Ejecutivo del Consejo, y el titular de la dependencia o entidad objeto de la declaratoria, o bien, a la que se encuentre adscrita la unidad administrativa reconocida con tal carácter.

A continuación se presenta un listado de dependencias y unidades administrativas cuyo reconocimiento como Instancias de Seguridad Nacional ha sido publicado en el Diario Oficial de la Federación:

#### *De la Secretaría de Gobernación:*

- *Instituto Nacional de Migración.  
(DOF 18 de mayo de 2005)*
- *Coordinación General de Protección Civil, incluyendo a sus áreas adscritas.  
(DOF 23 de enero de 2009)*
- *Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.  
(DOF 13 de octubre de 2008)*

#### *De la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:*

- *Oficina del Secretario del Despacho (Gabinete de Apoyo, integrado por Secretaría Particular, Coordinación de Asesores, Coordinación de Comunicación Social y servicios de apoyo);*
- *Unidad de Asuntos Jurídicos;*
- *Dirección General de Aeronáutica Civil;*
- *Dirección General de Autotransporte Federal;*
- *Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal;*

- *Dirección General de Puertos, y*
- *Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano.*  
*(DOF 17 septiembre de 2007);*
- *Subsecretaría de Transporte;*
- *Subsecretaría de Comunicaciones;*
- *Unidad de la Red Privada del Gobierno Federal, y*
- *Coordinación General de Puertos y Marina Mercante.*  
*(DOF 27 de mayo de 2008)*

*De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:*

- *Oficina del Secretario del Despacho;*
- *Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público (Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública y Unidad de Crédito Público);*
- *Unidad de Inteligencia Financiera, y*
- *Procuraduría Fiscal de la Federación (Subprocuradurías Fiscal Federal de Legislación y Consulta; de Amparos; de Asuntos Financieros y de Investigaciones).* *(DOF 8 de diciembre de 2006)*

*De la Secretaría de la Función Pública:*

- *Dirección General de Información e Integración.*  
*(DOF 27 de noviembre de 2006)*

*De la Secretaría de Relaciones Exteriores:*

- *Dirección General de Delegaciones;*
- *Dirección General de Protección a los Mexicanos en el Exterior;*
- *Dirección General de Servicios Consulares, y*
- *Dirección General de Asuntos Jurídicos.*  
*(DOF 27 de mayo de 2008)*

*De la Secretaría de Marina*

- *Se declaró a toda la dependencia como Instancia de Seguridad Nacional.*  
*(DOF 25 de febrero del 2011)*

### 3.3.1 Coordinación Intergubernamental, Entidades Federativas y Municipios

En el marco de las atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno, de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, la cooperación de las entidades federativas se establece para lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas, celebrar convenios de colaboración generales y específicos, promover la participación de los municipios e integrar la Red Nacional de Información.

Asimismo, de acuerdo con la Ley, cuando se investiguen amenazas inminentes y concretas por la Seguridad Nacional, los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas, proporcionarán la información necesaria y deberán cooperar con lo que les sea solicitado.

### 3.3.2 Consejo de Seguridad Nacional como instancia



A la cabeza del sistema de seguridad en México se encuentra el **Consejo de Seguridad Nacional**, siendo la Secretaria Ejecutiva la que coordina a las secretarías de la Defensa Nacional, Marina Armada de México, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, Función Pública, Comunicaciones y

Transportes, Hacienda y Crédito Público, así como por la Procuraduría General de la República y el CISEN, es por lo tanto la Ley de Seguridad Nacional es la norma nuclear del sistema la que regula al Consejo, el CISEN es quien llevará a cabo la intervención de comunicación.

Los principales servicios de inteligencia con los que cuenta México son los siguientes:

### **3.3.3 Centro de Investigación y Seguridad Nacional como instancia principal de inteligencia**



En México el CISEN es el principal servicio de inteligencia, fue creado en 1989, depende de la Secretaría de Gobernación y está organizado de la siguiente forma:

Secretaría General: su misión es propiciar el desarrollo institucional y fortalecer las actividades de coordinación de la institución, tanto a nivel interno como en los diferentes niveles de la administración pública federal, estatal y municipal.

Coordinación de Producción: Está integrada por la Subdirección de Planeación Operativa la cual cuenta con los departamentos de Planeación y Evaluación y por la Subdirección de Planeación Corporativa dependiendo de ésta los departamentos de Organización y Métodos y Normatividad.

Coordinación de Asuntos Jurídicos: integrada por la Subdirección Administrativa y Contenciosa dependiendo de ella los departamentos Administrativo y Contencioso y el de Relaciones Jurídico-Laborales así como

por la Subdirección de Planeación Corporativa la cual cuenta con los Departamentos de Consultiva y de Legislación, y Normatividad.

Coordinación de Difusión: integrada por los departamentos de Difusión I y Difusión II, encargados de comunicar sobre la inteligencia producida a los órganos que han de conocer.

Coordinación de Servicios Informáticos: integrada por el Departamento Metropolitano y el Foráneo y los departamentos de Síntesis Metropolitana y de Síntesis Foránea.

Secretaria General Adjunta: su función es coadyuvar en el fortalecimiento de los enlaces institucionales con las oficinas de representación del CISEN en el extranjero, con la Secretaría de Relaciones Exteriores y con los representantes de los servicios homólogos en México, a fin de incrementar la presencia del CISEN en la comunidad de inteligencia internacional, está formada por:

Coordinación de Enlace Internacional: integrada por la Subdirección de Enlace I, la Subdirección de Enlace II, y la Subdirección de Análisis de Medios de Comunicación Internacionales.

Coordinación de Análisis de Norteamérica: integrada por la Subdirección de América del Norte y la Subdirección de Flujos Migratorios.

Coordinación de Análisis de América Latina: integrada por la Subdirección de Coordinación de América del Sur, de Centroamérica y Subdirección del Caribe.

Coordinación de Estudios Transnacionales: integrada por la Subdirección de Coordinación de ONG Internacionales, la Subdirección de Crimen Organizado y Terrorismo y la Subdirección de Análisis Económico Internacional.

Dirección de Investigación: su misión es aportar información confiable y oportuna de carácter político, económico y social al proceso de producción de inteligencia, evalúa la información captada "por fuentes propias y ajenas para generar órdenes de investigación y operación". Además, formula "los operativos especiales de investigación para la recolección de información".

Subdirección del Sistema Nacional de Información: integrada por el Departamento de Seguimiento Informativo, el Departamento de Seguimiento Estadístico, y el Departamento de Radio y TV.

Subdirección de Investigación Regional "Norte": integrada por el Departamento de Coordinación Operativa, y el Departamento de Evaluación, Supervisión y Control.

Subdirección de Investigación Regional "Centro": integrada por el Departamento de Coordinación Operativa, y el Departamento de Evaluación, Supervisión y Control.

Subdirección de Investigación Regional "Sur": integrada por el Departamento de Coordinación Operativa, y el Departamento de Evaluación, Supervisión y Control.

Unidad de Planeamiento y Organización: integrada por el Departamento de Planeación Corporativa y el Departamento de Planeación Operativa.

Dirección de Análisis: es la encargada de elaborar productos de inteligencia con información integrada y contextualizada sobre el comportamiento de los principales actores políticos y sociales, así como de los factores que influyen en el fenómeno político, además de la elaboración y actualización sobre actores, que por su tendencia y actividades, representen factores de riesgo para la seguridad nacional.

Dirección Adjunta de Análisis Político-Personal: integrada por la Dirección Adjunta de Análisis Político, comprende las siguientes áreas: sector educativo, ONGs, asociaciones religiosas y organizaciones campesinas, y las Subdirecciones de Análisis Económico y Análisis Político.

Dirección Adjunta de Soporte Informativo: integrada por la Subdirección de Análisis Curricular y la Subdirección de Soporte Informativo con los Departamentos de Información Diaria, Prensa, Publicaciones y Medios Informativos.

Subdirección de Análisis Estratégico: integrada por los Departamentos de Seguridad Alimenticia, Demografía, Pobreza, Seguridad Ambiental, Ecología, Recursos no Renovables, Migración y Fronteras.

Subdirección de Análisis de Subversión: integrada por los Departamentos de Análisis, Análisis Coyuntural, Subversión y Conflicto Social, sobre los grupos EZLN, EPR y ERPI.

Subdirección de Análisis de Crimen Organizado: integrada por los Departamentos de Narcotráfico, Crimen Organizado y Seguridad Pública.

Unidad de Planeamiento y Organización: integrada por el Departamento de Planeación Corporativa y el Departamento de Planeación Operativa.

Dirección de Contrainteligencia: es la encargada de dirigir, coordinar y supervisar el diseño, formulación, implementación, ejecución y evaluación de acciones conducentes a la obtención de información estratégica:

Subdirección de Asuntos Extranjeros I: integrada por los Departamentos de Oficinas Diplomáticas y Organismos Internacionales; Seguimiento Informativo, y Control de Puertos y Fronteras.

Subdirección de Asuntos Extranjeros II: integrada por el Departamento de Actores y Organizaciones Internacionales y por el Departamento de Coordinación Interinstitucional.

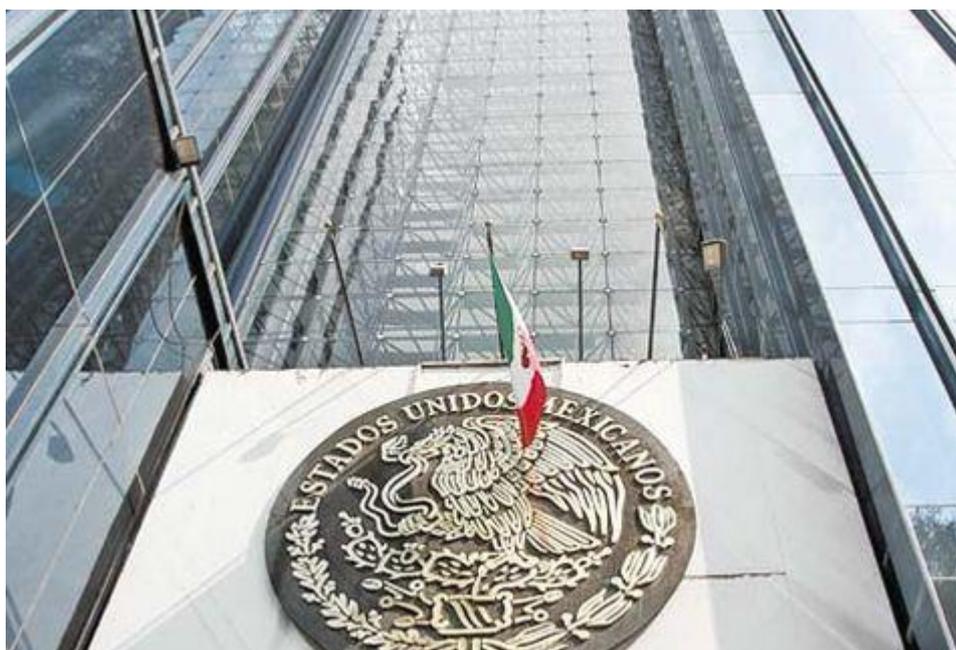
Subdirección de Campo Estratégico: integrada por los Departamentos de Armas Químicas; Armas Biológicas, y Armas Nucleares.

Subdirección de Seguridad Institucional: integrada por los departamentos de Seguridad e Instalaciones de Protección Civil; Seguridad Foránea (armas nucleares), y Seguridad del Tráfico de la Información.

Dirección de Administración y Servicios: integrada por las Subdirecciones de Personal (personal y nóminas); Recursos Financieros (presupuestos, contabilidad y tesorería), y Recursos Materiales y Servicios Generales (adquisiciones, inventarios y mantenimiento).

Centro de Desarrollo de Recursos Humanos: integrado por las Subdirecciones de Reclutamiento y Selección (reclutamiento, psicología y análisis poligráfico); Capacitación (enlaces académicos y capacitación técnica), y Planeamiento y Coordinación.

### **3.3.4 Procuraduría General de la Republica (PGR)**



La Procuraduría General de la República representa al órgano del poder del Ejecutivo Federal, se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal y cuyo titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares que son la policía investigadora y los peritos.

Asimismo es la encargada del despacho de los asuntos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en su Reglamento y otros ordenamientos, los cuales le son encomendados al Procurador General de la República y al Ministerio Público de la Federación.

En materia de inteligencia corresponde al Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate de la Delincuencia (CENAPI), centrado sobre todo en la delincuencia organizada y en la lucha contra el narcotráfico. Se estructura en una Coordinación General de Inteligencia Estratégica, (con tres direcciones: Planificación, Análisis y Estudios), una Coordinación General de Inteligencia Contra el Narcotráfico (con dos direcciones de Información Táctica y Delitos Especiales), y una Coordinación General de Sistemas y Seguridad Informática.

### 3.3.5 Comisión Nacional de Seguridad



La Comisión Nacional de Seguridad (CNS) es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene por objeto preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas a través de la prevención en la comisión de delitos.

Sus órganos administrativos desconcentrados son:

La Policía Federal;

Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, y  
Servicio de Protección Federal

Cuenta con la ***Dirección General de Planeación y Evaluación***, la cual dentro de sus atribuciones en materia de inteligencia están:

Diseñar, ejecutar y evaluar el sistema de planeación estratégico de la Secretaría, así como los programas específicos que determine el Secretario,

coordinar la realización de estudios e investigaciones que permitan elaborar estrategias de planeación y proyectos normativos para prevenir y combatir el delito; integrar, adecuar e implementar, en coordinación con el Secretario Ejecutivo del Sistema, los programas en materia de seguridad pública, mediante el establecimiento de criterios y lineamientos de planeación estratégica; consultar las bases de datos de los sistemas de información, para la planeación estratégica, diseñar las políticas, así como los procedimientos sistemáticos de operación, para la recepción, integración, explotación, y suministro de información institucional relacionada con la seguridad pública.

### ***Coordinación General de la Plataforma México***

Es el máximo órgano de coordinación de la inteligencia en el ámbito criminal. Su estructura interna está constituida por una Dirección de Información e Investigación, que a su vez cuenta con una Subdirección de Investigación e Información Estratégica, y una Subdirección de Investigación e Información Táctica y una Dirección de Análisis, de la depende una Subdirección de Análisis de Información de Inteligencia y otra de Estudios Criminológicos.

Plataforma México, es un concepto tecnológico avanzado de telecomunicaciones y sistemas de información, que integra todas las bases de datos relativas a la seguridad pública, con la finalidad de que se cuente con todos los elementos de información, para que las instancias policiales y de procuración de justicia de todo el país, lleven a cabo las actividades de prevención y combate al delito, mediante metodologías y sistemas homologados.(Datos, Voz, Cartografía, Video, Conferencia, Radio RF, Video, Monitoreo, Edificios Estratégicos, Seguridad)

***Sistema único de información criminal:*** El objetivo del sistema único de información criminal es contar con una sola base uniforme, con más de 300 millones de datos, entre municipios, estados y la federación, con información sustantiva en tiempo real; se divide en las siguientes secciones:

- ❖ *Inteligencia operativa*
- ❖ *Correlación y cruce de información*
- ❖ *Tableros de control*
- ❖ *Mapas delictivos*

- ❖ *Casos*
- ❖ *Investigaciones*
- ❖ *Ficha criminal*
- ❖ *Consulta criminal y de referencia*
- ❖ *Mapas delictivos*
- ❖ *Informe policial*
- ❖ *Consultas criminales*
- ❖ *Sistemas de captura*

### **3.3.6 Secretaria de Defensa Nacional (SEDENA) Sección Segunda (G2)**

#### **Estado Mayor de la Defensa Nacional**



A esta sección le corresponde: planear, coordinar y supervisar las actividades de inteligencia de las unidades, dependencias e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea. Esta Sección Segunda de Inteligencia, se estructura en dos direcciones: una de Inteligencia Nacional y otra de Inteligencia Internacional.

El Estado Mayor de la Defensa Nacional es el órgano técnico operativo, colaborador inmediato del Alto Mando, a quien auxilia en la Planeación y coordinación de los asuntos relacionados con la Defensa Nacional y con la organización, adiestramiento, operación y desarrollo de las Fuerzas Armadas de tierra y aire, y transforma las decisiones en directivas, instrucciones y órdenes, verificando su cumplimiento.

El Estado Mayor de la Defensa Nacional estará formado por personal Diplomado del Estado Mayor perteneciente al Ejército y Fuerza Aérea y por aquel otro que sea necesario, sus atribuciones en materia de generación de inteligencia son las siguientes:

Elaborar y mantener actualizados los planes orientados a garantizar la defensa exterior y seguridad interior del país, dentro del marco de la Defensa Nacional.

Sostener la relación bilateral militar con fuerzas armadas de otros países, con el fin de fomentar los lazos de amistad y cooperación, mediante el intercambio de experiencias en materia de inteligencia; seguridad y defensa nacional, hemisférica e internacional; cursos, concursos y visitas de adiestramiento; adquisiciones y actividades logísticas; así como visitas y actividades académicas.

Proporcionar asesoramiento militar a organismos gubernamentales sobre la ubicación de toda clase de instalaciones y vías de comunicación, por razones de seguridad nacional.

Proponer y coordinar medidas, orientadas al desarrollo de la calidad en los aspectos educativo y cultural, científico, tecnológico y humanístico de la Secretaría.

Proponer soluciones para satisfacer las necesidades logísticas y de obra pública del Ejército y Fuerza Aérea y controlar los recursos materiales y financieros destinados para ello.

Planear, coordinar y supervisar las actividades de inteligencia en las unidades, dependencias e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea.

Mantener enlace con otras Dependencias de la Administración Pública para el desarrollo de tareas intersecretariales e interinstitucionales respecto a los temas de inteligencia, operaciones militares, logísticos, académicos, jurídicos; acceso a la información y de otros asuntos de la competencia de esta Secretaría.

### 3.3.7 Armada de México (SEMAR)



Para la Secretaria de Marina Armada de México son atribuciones y obligaciones del Mando Supremo las siguientes:

- *Disponer de la totalidad de las fuerzas que constituyen a la Armada de México en los términos de la fracción VI del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *Designar al Alto Mando.*
- *Designar a los mandos superiores en Jefe.*
- *Permitir la salida del país a los efectivos de la Armada de México, conforme al artículo 76 fracción III Constitucional.*
- *Autorizar, mediante Acuerdo publicado en el **Diario Oficial de la Federación**, la organización jurisdiccional de las regiones y zonas navales, y las demás establecidas en esta Ley y disposiciones aplicables.*
- *El Alto Mando lo ejercerá el Secretario de Marina y será responsable ante el Mando Supremo del desempeño de las atribuciones siguientes:*
- *Elaborar, determinar y ejecutar la política y estrategia naval considerando las recomendaciones del Consejo del Almirantazgo.*
- *Operar y administrar el poder naval de la Federación.*
- *Participar en la formulación de los planes de seguridad nacional.*

### 3.3.8 INTERPOL (México)



Con 190 países miembros, INTERPOL es la mayor organización policial internacional del mundo. Su función es permitir que las policías de todo el planeta colaboren para hacer del mundo un lugar más seguro. Su moderna infraestructura de apoyo técnico y operativo, contribuye hacer frente a las crecientes dificultades que comporta la lucha contra la delincuencia en el siglo XXI.

En México las fuerzas policiales están presentes en los tres niveles de la organización administrativa: federal, estatal y municipal. En cada una de ellas, dichas fuerzas desempeñan tres funciones principales: preventiva, de investigación y judicial.

México posee dos principales agencias federales de Policía:

La Policía Federal (fuerza uniformada que dependía anteriormente de la Secretaría de Seguridad Pública - SSP); actualmente depende de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS).

La Policía Federal Ministerial (fuerza de investigación dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR).

La Policía Federal forma parte de la CNS, organismo dependiente de la Administración Pública Federal que tiene por objeto preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, mediante la prevención de la delincuencia.

La Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales e INTERPOL (DGAPII) es una unidad administrativa de la Policía Federal Ministerial

(dependiente de la Procuraduría General de la República), de la que depende la Oficina Central Nacional (OCN) de INTERPOL en México.

La OCN de INTERPOL en México forma parte de la Agencia Federal de Investigación (AFI). Sus tareas son:

Búsqueda y localización conforme a las órdenes de aprehensión y para fines de extradición internacional;

Verificación de antecedentes penales;

Verificación de vehículos robados, aeronaves y embarcaciones;

Verificación de la autenticidad de pasaportes;

Investigaciones especiales.

INTERPOL México cuenta con una oficina ubicada en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), la cual colabora y coordina acciones con distintas autoridades, como:

- ✓ Instituto Nacional de Migración;
- ✓ Autoridades fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- ✓ Comandancia General del AICM;
- ✓ Policía Federal, y
- ✓ Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO).

La oficina de INTERPOL México en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México lleva a cabo las siguientes tareas:

- ✓ Entregas por extradición;
- ✓ Traslados por extradición;
- ✓ Deportaciones;
- ✓ Decomisos;
- ✓ Verificación de alertas migratorias;
- ✓ Apoyo en cumplimiento de órdenes de aprehensión;
- ✓ Apoyo al traslado de menores localizados;
- ✓ Apoyo a la revisión de vuelos, e
- ✓ Investigación policial de inteligencia

### 3.4 CATÁLOGO DE AMENAZAS Y ATLAS DE RIESGOS A LA SEGURIDAD NACIONAL

#### 3.4.1 Amenazas y riesgos

Entre las responsabilidades del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) está la de proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar al territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o al Estado de Derecho.

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

De acuerdo con lo que señala la Ley de Seguridad Nacional, se entienden como amenazas a la Seguridad Nacional, actividades relacionadas con:

- *Espionaje, sabotaje, terrorismo (incluyendo actividades de financiamiento), rebelión, traición a la patria, genocidio, tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima.*
- *Actos tendientes a obstaculizar o neutralizar actividades de inteligencia o contrainteligencia.*
- *Destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.*
- *Interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano y actos que atenten en contra del personal diplomático.*
- *Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, incluyendo la obstrucción de operaciones militares o navales contra la misma.*
- *Acciones tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación.*

### 3.4.2 Riesgos

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

La Ley de Seguridad Nacional no establece de manera expresa los riesgos a la Seguridad Nacional, toda vez que no tienen un carácter permanente y se actualizan periódicamente, dependiendo de los fenómenos coyunturales por los que atraviesa el país. Adquieren su fundamento en la Agenda Nacional de Riesgos aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN).

### 3.4.3 Distinción entre Riesgos y Amenazas a la Seguridad Nacional

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

### **3.5 AGENDA NACIONAL DE RIESGOS**

La Agenda Nacional de Riesgos (ANR) es un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de Seguridad Nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de Nación en el corto, mediano y largo plazo.

La ANR es aprobada anualmente por el Presidente de la República en el seno del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), a propuesta del Secretario Técnico. Para su integración toma en consideración tanto el entorno nacional como el internacional, así como las aportaciones de las dependencias que lo integran con base en los lineamientos establecidos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa para la Seguridad Nacional.

Un diagnóstico de riesgos es para conocer las características de los eventos que pueden tener consecuencias desastrosas (tanto fenómenos naturales como los generados por el hombre) y determinar la forma en que estos eventos inciden en los asentamientos humanos, en la infraestructura y en el entorno.

#### **3.5.1 Atlas Nacional de Riesgos**

El Atlas Nacional de Riesgos es un sistema integral de información, que permite establecer bases de datos y realizar el análisis del peligro, de la vulnerabilidad y del riesgo ante desastres a escala nacional, regional, estatal y municipal, con objeto de generar mapas y sistemas geográficos de información. Con ello se estará en posibilidad de simular escenarios de desastres, emitir

recomendaciones para la oportuna toma de decisiones y establecer efectivas medidas de prevención y mitigación.<sup>50</sup>

El alcance que debe de tener un atlas de riesgos depende de dos factores, del económico y del tiempo que se tenga para su elaboración, así mismo depende del personal que lo elabore. Si únicamente se integrará información o se llevará a cabo levantamiento de información y estudios de campo. Pueden elaborarse atlas a nivel estatal, municipal y regional.

Para la realización de un atlas de riesgos se deberá tomar como referencia los Términos de Referencia y Guía de Contenido Mínimo para los Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos, así como las Guías Básicas para la elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos, editadas y publicadas por el CENAPRED (Centro Nacional de Prevención de Desastres).

Las universidades, los centros de investigación, empresas consultoras y especialistas en los distintos fenómenos son los que elaboran los atlas de riesgos, la recomendación básica la llevará a cabo un grupo multidisciplinario e interinstitucional que permita que las diferentes disciplinas que intervienen en los estudios del riesgo y sus resultados pueden incorporarse a los programas de desarrollo urbano y reordenamiento territorial, permitiendo que el riesgo disminuya y se salvaguarde la vida de la población. Adicionalmente sirven para dar certidumbre a los programas de inversión, ya que permiten asegurar que la nueva infraestructura sea segura.

Los fenómenos que deben integrarse a un diagnóstico de peligros son aquellos que tengan un origen de tipo geológico, hidrometeorológico, químico, sociorganizacionales y sanitarios, los fenómenos que deberán ser los primeros en analizar son los que se presenten con mayor frecuencia, los que hayan producido pérdidas humanas y/o económicas o aquellos históricos que la comunidad recuerde.

---

<sup>50</sup> Centro Nacional de Prevención de Desastres., *Diagnóstico de Peligros e Identificación de Riesgos de Desastres en México*, México, CENAPRED, 2001.

Los productos que se obtienen en la generación de atlas de riesgos son mapas de peligro por fenómeno, mapas de vulnerabilidad, localización y cuantificación de los sistemas afectables, costo de los desastres, costo esperado de la ocurrencia de fenómenos y sistemas de consulta por internet.

Los beneficios de contar con un Atlas de Riesgos son que se diseñan políticas públicas para el ordenamiento territorial, fortalecer y asegurar la observación del marco legal del riesgo, orientar las inversiones públicas y privadas, facilitar las Declaratorias de Emergencia y Desastre y finalmente valorar el impacto socioeconómico de los desastres.

Las fuentes de financiamiento para la elaboración de un Atlas de Riesgos son el Fondo para la Prevención de Desastres (FOPREDEN), a cargo de la Secretaría de Gobernación, otorga recursos a nivel Estatal y Nacional con una coparticipación federal del 70 %. El programa Hábitat a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, fondea proyectos a nivel municipal con una coparticipación federal del 50%.<sup>51</sup>

Es importante conocer las preguntas que responde un Atlas de Riesgos como son:

- *¿Cuál es la pérdida esperada en términos económicos y el impacto en la población debida al riesgo?*
- *¿Cuáles y cuántas obras civiles se pueden llevar a cabo para reducir el riesgo?*
- *¿La reserva territorial es adecuada para la ubicación de nueva vivienda?*
- *¿Dónde se encuentran y con qué capacidad instalada cuentan los albergues, rutas de evacuación y personal?*

---

<sup>51</sup> *Idem.*

### 3.5.2 Riesgos geológicos

Aquellos fenómenos en los que intervienen la dinámica y los materiales del interior o de la superficie de la Tierra son denominados fenómenos geológicos, los cuales para nuestros fines, pueden clasificarse de la siguiente manera: Sismicidad, vulcanismo, tsunamis y movimientos de laderas y suelos. Estos fenómenos han estado presentes a lo largo de toda la historia geológica del planeta, obedeciendo a patrones de ocurrencia similares. La Sismicidad y el vulcanismo son consecuencia de la movilidad y de las altas temperaturas de los materiales en las capas intermedias de la Tierra, así como de la interacción de las placas tectónicas las cuales se manifiestan en áreas o sectores bien definidos.<sup>52</sup>

Los tsunamis, también conocidos como maremotos, aunque menos frecuentes que los sismos o las erupciones volcánicas, constituyen una fuerte amenaza, particularmente para poblaciones e instalaciones costeras. Los más peligrosos para nuestro país son los que se originan como consecuencia de sismos de gran magnitud cuyo epicentro se encuentra a pocos kilómetros de la costa, en el Océano Pacífico.

Otros fenómenos geológicos son propios de la superficie terrestre y son debidos esencialmente a la acción del intemperismo y la fuerza de gravedad, teniendo a ésta como factor determinante para la movilización masiva, ya sea de manera lenta o repentina, de masas de roca o sedimentos con poca cohesión en pendientes pronunciadas. En ocasiones estos deslizamientos o colapsos también son provocados por sismos intensos. Muchas de las áreas habitadas por el hombre se localizan en valles aluviales, debido a la disponibilidad de campos planos y cultivables.<sup>53</sup>

---

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

<sup>53</sup> *Idem.*

Con el paso del tiempo y el aumento de la población, las corrientes superficiales de agua se vuelven insuficientes para el riego agrícola y el consumo humano, por lo que se recurre a extraer, cada vez en mayor proporción, agua del subsuelo. Como consecuencia de esto, el terreno presenta gradualmente hundimientos y agrietamientos locales y regionales que llegan a afectar seriamente las edificaciones y la infraestructura. Se clasifican de la siguiente manera:

- *Sismos*
- *Erupciones y Emisiones Volcánicas*
- *Tsunamis*
- *Inestabilidad de Laderas*
- *Hundimientos Regionales y Locales, Agrietamientos*

### **3.5.3 Riesgos hidrometeorológicos**

Se generan por la acción violenta de los agentes atmosféricos. México es afectado por varios tipos de fenómenos hidrometeorológicos que pueden provocar la pérdida de vidas humanas o daños materiales de importancia. Principalmente está expuesto a la acción violenta de algunos agentes atmosféricos como lluvias, granizadas, nevadas, heladas y sequías.<sup>54</sup>

Acontecimientos como el del huracán Pauline en Acapulco (1997), los derivados de las lluvias intensas en Tijuana (1993 y 1998), en Pijijiapan y Valdivia en Chiapas (1998) y en Topochico en Monterrey (1999), también las inundaciones y deslaves ocurridos en octubre de 1999 en Tabasco, Veracruz, Puebla e Hidalgo, constituyen los ejemplos más recientes que ponen de manifiesto la gravedad de las consecuencias de esta clase de fenómenos. Las fuertes precipitaciones pluviales pueden generar intensas corrientes de agua en ríos, flujos con sedimentos en las laderas de las montañas, movimientos de masa que transportan lodo, rocas, arena, árboles, y otros objetos que pueden destruir casas, se destruyen puentes y tramos de carreteras.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> *Idem.*

El conocimiento de los principales aspectos de los fenómenos hidrometeorológicos, considerados de seguridad nacional los difunde Protección Civil en la población y la aplicación de las medidas de prevención de desastres puede contribuir, de manera importante, en la reducción de los daños ante la presencia de estos fenómenos.

- *Ciclones Tropicales (Huracanes)*
- *Inundaciones*
- *Tormentas de Granizo*
- *Heladas y Nevadas*
- *Tornados*
- *Viento*
- *Sequías*
- *Erosión*
- *Frente frío*

#### **3.5.4 Riesgos químico-tecnológicos**

En las últimas décadas, en México se ha presentado un crecimiento demográfico en zonas urbanas, disminuyendo la de las zonas rurales, aunado a esto el desarrollo industrial. Sin embargo, el crecimiento de los centros de población ha sido generalmente en forma desordenada, sin ninguna planeación ni respeto a las disposiciones y regulaciones sobre el uso de suelo, zonas de reserva ecológica, zonas vulnerables a ciertos fenómenos naturales y las consideraciones establecidas en los Programas de Desarrollo Urbano.

La actividad productiva en las diferentes instalaciones industriales, generalmente implica el almacenamiento y transporte de sustancias químicas, en numerosas ocasiones en grandes volúmenes, siendo muchas de ellas peligrosas, porque poseen características de toxicidad, inflamabilidad, explosividad y/o corrosividad, representando un peligro para la salud humana al

medio ambiente, a corto o largo plazo, en caso de presentarse un accidente en el que haya liberación de una o más de estas sustancias peligrosas.<sup>56</sup>

Los accidentes que pueden presentarse incluyen incendios, explosiones, fugas o derrames de sustancias químicas los cuales pueden provocar lesión, enfermedad, intoxicación, invalidez o muerte de seres humanos que habitan en los alrededores de las industrias y de los trabajadores que laboran en ellas. Un accidente químico se puede definir como la ocurrencia de un evento mayor ya sea por fuga, derrame, incendio o explosión, de una o más sustancias químicas peligrosas, como resultado de una situación fuera de control dentro de las actividades industriales normales de almacenamiento, procesamiento o transferencia, que ocasionan un daño serio a las personas, el ambiente o las instalaciones de manera inmediata o a largo plazo.<sup>57</sup>

Una sustancia peligrosa es todo aquel elemento compuesto, material o mezcla que, independientemente de su estado físico, representa un riesgo potencial para la salud, y el ambiente, así como para la seguridad de los usuarios y la propiedad.

La afectación debido a un accidente químico depende de diversos factores como son la sustancia química involucrada, la cantidad de sustancia liberada, la distancia y distribución de los asentamientos humanos alrededor de la empresa, la dirección y velocidad del viento, las condiciones climatológicas, la existencia y efectividad de equipo de control y combate de la emergencia, y la existencia de personal capacitado para atender el evento.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Centro Nacional de Prevención de Desastres, *Informe Técnico: Metodología para la evaluación del riesgo en el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos*, Área de Riesgos Químicos, México, CENAPRED, 2012.

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> Centro Nacional de Prevención de Desastres, *Informe Técnico: Planeación y evaluación de las capacidades de respuesta ante emergencias con materiales y residuos peligrosos*. Área de Riesgos Químicos, México, CENAPRED, 2012.

Los accidentes químicos tienen efectos negativos sobre:

- La salud de la población, a corto y a largo plazo, produciendo efectos agudos tales como: irritación de ojos, piel, tracto respiratorio, náusea, vómito, daño renal, hepático, gastrointestinal, respiratorio o neurológico e inclusive la muerte.
- El ambiente, ya que se puede contaminar el agua superficial y subterránea, el suelo, el aire, presentarse daño o muerte de plantas, animales y microorganismos, también puede haber contaminación de cultivos.
- La economía local ya que puede haber suspensión de la actividad productiva de la instalación afectada, importantes pérdidas materiales de la industria en equipos, construcciones, etc., pérdida de empleos directos e indirectos, gastos por reconstrucción de viviendas y servicios públicos en caso de haber sufrido daños y para el auxilio de la población afectada.

Las consecuencias de un evento con sustancias químicas generalmente incluyen la liberación de líquidos inflamables y/o tóxicos y explosiones, tienen el potencial de causar una o más de las siguientes consecuencias:

- *Formación de nubes de vapor tóxico o inflamable*
- *Fuego*
- *Explosión*

### **3.5.5 Riesgos sanitario-ecológicos**

Se define el fenómeno sanitario-ecológico como una calamidad que se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud. Las epidemias o plagas constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término. En esta clasificación también se ubica la

contaminación del aire, suelo, agua y alimentos (Artículo tercero, Ley General de Protección Civil).<sup>59</sup>

Para comprender el alcance de este fenómeno es necesario definir el término de ecosistema, el cual está directamente vinculado con el término ecológico (eco=casa y logos=tratado). Los ecosistemas son la unidad del “eco” (casa) de los seres vivos que lo conforman; y está integrado por elementos bióticos (plantas, animales, bacterias, algas, protozoos, hongos., etc.) y abiótico (entorno físico, químico y energético) en el cual se establece una interdependencia entre todos los miembros.<sup>60</sup>

Al cambio irreversible en las características físicas, químicas o biológicas del ambiente natural se le llama contaminación, como consecuencia del rápido crecimiento poblacional y los patrones de consumo los cuales han propiciado una sobreexplotación de los recursos naturales, aunado al desarrollo industrial y económico; lo cual implica la extracción de materias primas para la fabricación de satisfactores, los cuales poseen ineficiencias esenciales que generan desperdicios cuyo destino recae en el medio ambiente.

### **3.5.6 Riesgos socio-organizativos**

Calamidad generada por motivo de errores humanos o por acciones premeditadas, que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Diario Oficial de la Federación, 12 mayo del 2000, “Ley General de Protección Civil” IPCC, 2003., “Cambio climático y salud humana: riesgos y respuestas” Organización Mundial de la Salud. ISBN 92 4 359081 2 (Clasificación NLM: WA 30), Catalogación por la Biblioteca de la OMS.

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> Centro Nacional de Prevención de Desastres, *Atlas nacional de riesgos*, México, 2012, <http://www.atlasnacionalderiesgos.gob.mx>.

### **3.5.7 Estudios económicos y sociales**

Los efectos de los desastres naturales en México se magnifican por la elevada vulnerabilidad de la sociedad y la economía. El estudio de los efectos socioeconómicos de los desastres permite determinar la capacidad de un estado o región para hacer frente a éstos y así crear las medidas preventivas necesarias en conjunto con la parte técnica. Así mismo, la generación de un banco de datos por tipo de desastre y por región afectada, en el mediano plazo, permitirá determinar las regiones más vulnerables del país por tipo de fenómeno. Por último, éste tipo de estudios nos permite conocer la relación entre el tipo de desastre y el impacto socioeconómico que genera, lo que es fundamental para calcular la relación costo-beneficio o costo-efectividad de posibles inversiones en medidas de prevención y mitigación.<sup>62</sup>

Es preciso conocer los factores socioeconómicos de la población, ya que éstos influyen de manera directa en el grado de vulnerabilidad social que presentan algunos sectores de la población. Es importante mencionar que aunque pobreza y vulnerabilidad no son lo mismo, la primera influye o incrementa las posibilidades de ser vulnerable. Se ha calculado que un 60% de la población damnificada por desastres naturales es pobre y vive en zonas o regiones marginadas. Las evaluaciones socioeconómicas de los desastres permiten que la inversión de los recursos, en la atención del desastre y en la reconstrucción de la zona afectada, vaya dirigida a los sectores más afectados.

### **3.6 DELINCUENCIA ORGANIZADA Y SEGURIDAD NACIONAL**

La Delincuencia Organizada es un fenómeno delictivo en el que la criminalidad improvisada se moderniza y perfecciona, en cuanto a su estructura y forma de operación, para mostrar mayor eficacia ante los medios de control estatal, en los diversos órdenes (federales, locales y municipales); los cuales evolucionan la eficacia para cometer delitos, que en general resultan ser una fuerte repercusión social, por la violencia con que se ejecutan, por las pérdidas

---

<sup>62</sup> *Idem.*

económicas que causan al Estado o por cualquier otra característica que genere inseguridad en el ánimo de la sociedad.<sup>63</sup>

La Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) calcula que existen más de 130 células delincuenciales. A éste fenómeno se le conoce como Guerra contra el narcotráfico en México al conflicto armado que se desarrolla entre los principales cárteles mexicanos de tráfico de drogas ilícitas y las fuerzas armadas de México.

Las confrontaciones entre cárteles rivales empezaron de lleno, después del arresto de Miguel Ángel Félix Gallardo en 1989, quien controlaba el negocio de la cocaína en México. Hubo una disminución en la intensidad de la violencia durante el final de la década de 1990, pero la violencia ha empeorado de manera consistente desde el año 2000.

La cantidad de cárteles que se disputan el control del narcotráfico en México, varía según las fuentes. La Procuraduría General de la República (PGR) estima que el narcotráfico está en manos de dos grandes grupos, dirigidos por Joaquín Guzmán y Osiel Cárdenas (extraditado en EUA), por su parte la Agencia Antinarcóticos de Estados Unidos (DEA) declara que hay 30 grandes organizaciones criminales de delincuencia organizada. La Procuraduría General de la República (PGR) contabiliza siete cárteles operando dentro del territorio mexicano: el cártel de Juárez (Carrillo Fuentes), el cártel del Golfo (Osiel Cárdenas), el cártel de Tijuana (Arellano Félix), el cártel de Colima (Amezcuza Contreras), el cártel de Sinaloa (Palma-Guzmán Loera), el cártel Milenio (Valencia) y el cártel de Oaxaca (Díaz Parada).<sup>64</sup>

México es el país que provee de drogas ilegales a los Estados Unidos. Sin embargo, el mercado actual de los narcóticos ha cambiado, en años anteriores sólo dedicaba al tráfico de marihuana, cocaína y opio, ahora se ha diversificado, de igual forma a la producción y distribución de tóxicos sintéticos.

---

<sup>63</sup> Góngora, Genaro D., y Santoyo, E. Alejandro., *Crimen organizado. Realidad jurídica y herramientas de investigación*. México, Porrúa, 2010, p. 27.

<sup>64</sup> PUBLICADO POR EDUAR.1999-2011.

Estos cambios en el mercado, en función con la oferta y demanda del vecino país del norte, en conjunto con el complejo deseo de dominar más territorios, la ambición económica, el poder del dinero son algunos de los diversos factores que han desatado esta ola de violencia.

“En el transcurso de su administración, el Presidente de México Felipe Calderón lanzó un operativo masivo en contra del narcotráfico, a través de la capacitación y despliegue de más de 30,000 elementos del Ejército, Marina armada de México y de la Policía Federal. En reacción a esta maniobra del gobierno, los cárteles han desatado una violencia inusitada, matando a cientos de policías, sicarios rivales y soldados.

La violencia del crimen organizado se ha expandido de manera desenfrenada durante los últimos años. Aún tras las rejas, los narcotraficantes continúan manipulando sus cárteles, impartiendo órdenes para eliminar rivales y dejando en evidencia la falta de capacidad del Estado para desarticular al crimen organizado.

Uno de los casos más notorios de la impunidad que gozan, quienes ya están detenidos, sucedió en enero de 2001, cuando Joaquín Guzmán Loera “El Chapo”, jefe del cártel de Sinaloa y uno de los narcotraficantes más importantes de México, se fugó de la prisión de máxima seguridad. Es tal la corrupción entre algunos funcionarios, que los cabecillas de las redes del narcotráfico tienen libertad de acción dentro de los penales.”<sup>65</sup>

Toda esta ola de violencia extrema, se ha desatado porque se sacudió el panal sin tener los elementos tácticos y represivos suficientemente preparados. Las Políticas Criminales en el combate al tráfico de drogas ilegales han sido de choque frontal, sin tener una estrategia planificada, delimitada y con orden metodológico a seguir. Se destapó la cloaca y no supo el gobierno cómo combatir inteligentemente a los delincuentes. Esta lucha, la que libramos contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, además de ser cruel, absurda e irracional, no ha llegado a buen puerto. El gobierno federal presume del

---

<sup>65</sup> *Idem.*

decomiso de “n” cantidad de narcóticos, la destrucción de cientos de hectáreas de sembradíos de mariguana y amapola; la Secretaría de Seguridad Pública Federal manifiesta la captura y/o asesinato de decenas de jefes y líderes de los cárteles mexicanos; sin embargo la realidad es que siguen apareciendo nuevos “capos” de las mafias nacionales, el problema se agudiza y la solución al problema no se ha alcanzado.

El tráfico de drogas es aún mayor que en años anteriores, la violencia ahora es extrema, sigue sin parar porque los delincuentes usan métodos diversos para escabullirse de sus perseguidores, han aprendido como escaparse y sobre todo cómo corromper a las autoridades con grandes sumas de dinero.

El asunto va más allá del problema del narcotráfico y delincuencia organizada, se deben de observar y tratar fundamentos estructurales multifuncionales, con todos los sectores de la sociedad, con los intelectuales, los investigadores, las universidades, los sociólogos, abogados, psicólogos, los políticos, los legisladores, etc., para encontrar mejores soluciones coherentes y sobre todo pacíficas a tan complejo fenómeno.

La discusión sociológica sobre el tema de la drogadicción está lejos de terminar. La “revolución de la droga” o sociedad de la droga constituye, en nuestra opinión, un problema social; no se trata de una “conducta desviada” individual. Estamos ante la presencia de un hecho social que afecta a la sociedad en general, como problema de salud pública y mucho más; la necesidad de un análisis integral del asunto se impone.<sup>66</sup>

La inseguridad pública es el daño directo que recibe la población de un Estado, pero que no ponen en riesgo la totalidad del bien común, en cambio la inseguridad nacional es una forma masiva de poner en riesgo, no solo la población de un estado, sino que la propia existencia de dicho Estado; atentar contra la seguridad pública es enfermar al Estado, pero atentar contra la seguridad nacional implica su muerte.

---

<sup>66</sup> Díaz Müller, Luis T., *El Imperio de la razón: Drogas, salud y derechos humanos*, México, UNAM. IJ. 1994,p.113.

Por lo tanto si no se previene y combate adecuadamente la delincuencia común, ésta evoluciona en formas más complejas y jerarquizadas hacia la delincuencia organizada, misma que atenta directamente contra la población del Estado, pero que además, por su poder económico, alcanza la penetración de las esferas del poder político en todos sus niveles, atentando contra la seguridad nacional.

Al irrumpir la delincuencia organizada dentro del poder político, se pone en riesgo la estabilidad nacional, ya que se presentan fenómenos de amalgamación entre la delincuencia organizada y las entidades políticas que participan en las contiendas del sufragio; lo que conlleva al cumplimiento de compromisos que de manera directa atentan contra la seguridad pública, bajo la sombra de la corrupción originada en el poder político, con el pretexto de mantener la estabilidad regional.

A raíz de las relaciones de poder entre la política y la delincuencia organizada, surge una metamorfosis que, invariablemente puede ir de la criminalidad a la política o de la política a la criminalidad, propiciando el nacimiento del poder corrupto que directamente atenta contra la seguridad nacional, todo con un origen claro en la delincuencia común y su evolución hacia la delincuencia organizada.

### **3.6.1 Delincuencia común y delincuencia organizada**

La delincuencia común alcanza cierta “evolución”, rebasando límites de control de las autoridades, estableciendo líneas especiales de operación, basándose en un complejo sistema bien estructurado, que busca el poder económico, político y social, por medio de determinadas acciones violentas, es entonces cuando se inicia la estructuración de la delincuencia organizada.

Es importante entender la personalidad (rasgos comunes) de los miembros de la delincuencia organizada, para ello, me enfocaré en la constitución de su

estructura psíquica, partiendo de algunos fundamentos filosóficos, que nos facilitarán su entendimiento.

El filósofo michoacano Samuel Ramos nos dice: “Imaginémonos una sociedad sin guerras, sin luchas de clases, sin lucha por la existencia... Todos los problemas técnicos de la sociedad están resueltos. Queda todavía uno sin resolver: hallar el sentido de la existencia humana”.<sup>67</sup>

Esto implica el conocimiento de uno mismo, iniciaremos este análisis a partir de como nos sentimos o nos encontramos respecto al mundo que nos rodea, es decir como percibimos nuestro entorno dependiendo de la posición en la que nos encontremos, lo cual es determinante para la existencia de uno mismo.

“No podemos percibir más que desde un determinado punto con una determinada perspectiva. Por ejemplo, vemos un determinado lado de la casa o escuchamos ruidos desde una determinada (sic) orientación. Al cambiar el punto en que estamos, las cosas se muestran desde otro lado. El trozo del mundo percibido es siempre distinto, según donde yo me encuentre. Si el mundo aparece desde una perspectiva, tiene que existir un centro de dicha perspectiva. Ello apunta justamente a la existencia de un sujeto o un yo con esa perspectiva.”<sup>68</sup>

Por la convivencia y el deseo de aceptación, el sujeto que no se conoce así mismo acaba por modificar algunos rasgos de su personalidad, para mostrarse ahora con actitudes violentas y con falta de empatía, siendo de esta manera aceptados por la organización criminal, pero son un riesgo para la seguridad nacional, pues generalmente este tipo de personas, cuentan con conocimiento especializado en diversas áreas, que le son de gran utilidad a la delincuencia organizada, cabe señalar que ésta es solo una forma en que

---

<sup>67</sup> Ramos, Samuel., *El perfil del hombre y la cultura en México*, México, Ed. Planeta, 2005, p. 103.

<sup>68</sup> Gadenne, Volver., *Filosofía de la psicología*, Barcelona, Herder, 2006, p. 34.

ocurre esta amalgamación del sujeto, además de que esto también aplica principalmente con jóvenes que “no encuentran”, una alternativa de vida por el contexto en que se han desarrollado desde su infancia.

La vida social de muchos países como el nuestro, con un contenido altamente transgresivo, es tierra fértil ampliamente propiciatoria, para el desarrollo de la violencia en las primeras etapas de formación de un sujeto, pues esta creciendo sin ningún tipo de contención conductual, basada en los valores y el respeto a las normas jurídicas.

La delincuencia es un fenómeno complejo que no tiene un origen único, la mayoría de las veces convergen en un solo individuo, un cúmulo de factores que pueden ser la causa de conductas antisociales, pero no solo es el contexto de desarrollo del hombre, lo que lo vuelve delincuente, sino que también los rasgos de su personalidad, son un eje de su actuar antisocial, es por esto que resulta tan complejo prevenir tales conductas y rehabilitar al delincuente.

“...En ciertos lugares la “narcocultura” se encuentra arraigada entre los niños, quienes juegan con armas de verdad, soñando con ser capos protagonistas de los “narcocorridos”, sin que exista algún sistema de refreno de estos hábitos en el seno familiar o en su entorno social; desde muy pequeños estos niños trabajan largas jornadas en los campos de marihuana y parte de su desarrollo infantil tiene que ver con actos violentos, en los que familias enteras pierden la vida en la lucha del control de las cosechas de las drogas o por conflictos armados comunitarios; muchas veces por disputas familiares.”<sup>69</sup> Foucault consideraba que: “Constituyen esquemas que él encuentra en su cultura y que le son propuestos, sugeridos, impuestos por su cultura, su sociedad y su grupo social”<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Salgado, Agustín., “La prevención del delito y la readaptación social ante la irrupción del crimen organizado en las estructuras pública y social”, *Cátedra Iberoamericana de Ingeniería Política*, Puebla, Colección "Análisis contemporáneo", Serie "Seguridad y justicia", núm. 8, 2006, p.23.

<sup>70</sup> Foucault, Michel., *Hermenéutica del sujeto*, La Plata, Altamira, s/f, pp. 109 y 110.

Para poder comprender la integración y funcionamiento de la delincuencia organizada es necesario desmembrarla, mediante el conocimiento de los sujetos que la integran, por eso se ha hecho necesario proferir toda esta serie de argumentos, que han sido esquivados en el tratamiento y análisis de la delincuencia organizada, principalmente como una amenaza contra la seguridad nacional. Es importante ver a este tipo de criminalidad como a un todo, pero se debe conocer la personalidad de sus integrantes, lo que no es tarea fácil, por la forma tan vertiginosa con la que evoluciona este tipo de organizaciones, así como la forma de actuar de sus integrantes.

La interacción que existe entre los miembros de la organización criminal, es la conducción hacia una misma dirección a la que se encaminan como grupo, pues como afirma Recasens Siches la interacción, “existe donde quiera que dos o más sujetos humanos están influyéndose recíprocamente por virtud de contactos mentales, es decir, relacionados por mutuas acciones psíquicas.”<sup>71</sup> Lo que implica una identidad como grupo, al que están dispuestos a defender y fortalecer.

La seguridad nacional se encuentra en riesgo, desde que el sujeto esta en pleno desarrollo y este se encuentra influenciado por un medio nocivo (familiar y social), sin preceptos morales que moldeen su personalidad, con escuelas carentes de resultados positivos; la escuela esta formando tácitamente, individuos que se convierten en enemigos de la sociedad, no esta creando aliados de ésta.

En la obra *El valor de educar*, del filósofo español Fernando Savater, se lee: “La sociedad prepara a sus nuevos miembros del modo que le parece más conveniente para su conservación, no para su destrucción, quiere formar buenos socios, no enemigos ni singularidades antisociales... No solo busca

---

<sup>71</sup> Recasens, Luís., *Tratado general de sociología*, 21ª ed. México, Porrúa, 1989, p. 419.

conformar individuos socialmente aceptables y útiles sino también precaverse ante las desviaciones dañinas.”<sup>72</sup>

El filósofo argentino José Ingenieros señala que: “Cada individuo es el producto de dos facetas: la herencia y la educación. La primera tiende a proveerle de los órganos y las funciones mentales que le transmiten las generaciones precedentes; la segunda es el resultado de las múltiples influencias del medio social en que el individuo esta obligado a vivir. Esta acción educativa es, por consiguiente, una adaptación de las tendencias hereditarias a la mentalidad colectiva: una continua aclimatación del individuo en la sociedad.”<sup>73</sup>

Partamos de estas premisas para prevenir la delincuencia común, ya que ésta evolucionará en delincuencia organizada en cualquiera de sus modalidades; este tipo de criminalidad atenta directamente contra la seguridad pública, pero ataca y corrompe las instituciones sociales como la familia, las instituciones públicas y las dependencias de gobierno, inmiscuyéndose en asuntos políticos, poniendo de esta manera en riesgo la seguridad nacional.

Como se puede apreciar es un fenómeno que se produce en escalada y que debe detenerse y prevenir desde sus orígenes evitando en primera instancia la delincuencia común.

### **3.6.2 Violencia y Poder en la Delincuencia Organizada**

La delincuencia organizada para alcanzar y mantener su poder hace uso excesivo de la violencia, por lo que es imperante abordar este fenómeno conductual, a efecto de estar en posibilidades de comprender el perfil generalizado de los brazos armados de la delincuencia organizada; ya que este factor es uno de los que mayor complejidad de solución presentan (al poder político que los combate), por la forma sanguinaria con la que actúan a fin de expandir su poderío, atentando así contra la seguridad nacional.

---

<sup>72</sup> Savater, Fernando., *El valor de educar*, Barcelona, Ariel, 1996, p. 147.

<sup>73</sup> Ingenieros, José., *El hombre mediocre*, 17ª ed. México, Porrúa, 2004, pp. 31 y 32.

En todo momento nos encontramos ante la posibilidad de ser víctimas de la comisión de delitos violentos, lo que nos hace vivir en una angustia constante, impactando seriamente en nuestras actividades cotidianas y en nuestra calidad de vida, ahora prestamos más atención a los lugares que frecuentamos, el tiempo que permanecemos en éstos, la ropa que vestimos, nuestros horarios de salida y llegada al hogar, y al trabajo.

En algunos lugares se vive una psicosis colectiva que no les permite vivir en paz, esa paz que el poder político debe procurar, como parte del bien común al que como ciudadanos tenemos derecho.

“Un argumento que suele difundirse desde los medios, convalidado con cierta opinión pública, cuando se intenta justificar la violencia como innata, es emparentar pobreza y delincuencia. Se trata de un mito que hay que romper porque es ideológico, es una mentira.”<sup>74</sup>

La violencia es la intención de causar daño, es producto de la sociedad, el ser humano no nace siendo violento, el ser humano nace siendo agresivo, (pues esa es parte de su naturaleza) pero aprende a ser violento mientras se desarrolla y forma su personalidad a través de su contacto social.

No es posible precisar el origen único de la violencia, pues existen diversos factores que la originan. Feggy Ostrosky-Solis señala que “se ha intentado investigar y abordar el fenómeno de la violencia desde diferentes perspectivas para comprenderlo de una manera integral, donde se acoten y se introduzcan los factores psicológicos en las variables sociales”.<sup>75</sup>

Existe un factor social que cada vez esta tomando mayor fuerza en el ejercicio de la violencia, al que el poder político no ha dado la importancia requerida, me

---

<sup>74</sup> Osorio, Fernando., *Violencia en las escuelas. Análisis desde la subjetividad*, Buenos Aires, Noveduc, 2006, p. 47.

<sup>75</sup> Ostrosky-Solis, Feggy., *Mentes asesinas. La violencia en tu cerebro*, México, Quo, 2008, p. 75.

refiero a los medios de comunicación, como la radio con la emisión de narcocorridos, la televisión y muy recientemente el internet, con material de contenido violento.

No podemos atribuir a este factor, la totalidad del fenómeno violento que se vive en la sociedad, empero es cada vez más frecuente, que los padres desatiendan a los niños en su contacto con los medios como la televisión y el internet; aunque no es la función principal de la televisión el aspecto educativo, es de reconocer que viene a suplir el vacío que los padres dejan en este sentido.

Como atinadamente señala Giovanni Sartori "...el papel educativo de la televisión tiene lugar por sustitución y sobre todo por defecto o carencia de una escuela en colapso. No es que la televisión "deba" educar. Es que en ausencia de otros y mejores educadores, el peso de la (educación) le cae encima."<sup>76</sup>

A través de la historia de la humanidad, la búsqueda del poder implica el uso de la violencia y en el caso de la delincuencia organizada no es la excepción, ya que en este fenómeno se encuentra la lucha y sometimiento de un grupo de seres humanos a otro, no solo es la pugna del poder criminal, sino hasta la pugna por el poder político, lo que a todas luces facilita su actividad antisocial.

"Se trata aquí de la praxis como acción de unos seres humanos sobre otros o como producción de un mundo humano tras la subversión de la realidad social establecida".<sup>77</sup> Esto ha venido a transformar en gran medida las tradiciones de nuestros pueblos, principalmente en el medio rural, en el que convergen una serie de factores que permiten la existencia y proliferación de individuos que a temprana edad se incorporan a las filas de la delincuencia organizada, la

---

<sup>76</sup> Sartori, Giovanni., *Homo videns. La sociedad teledirigida*, 3ª reimp., México, Ed. Punto de lectura, 2007, p. 166.

<sup>77</sup> Sánchez Vázquez, Adolfo., *Filosofía de la praxis*, 3ª ed., Grijalbo. México, 1973, p. 302.

mayoría de la veces como miembros que se encargarán de mantener o “arrebatar las plazas”.

“La violencia es aquí el uso de la fuerza física para destruir o quebrantar una resistencia física”.<sup>78</sup> Lo que presupone una serie de actos que el sujeto ejecuta, ya sea de manera directa con sus propias manos o indirecta con el uso de armas, aunque en el caso de la delincuencia organizada es más común la practica de la forma indirecta.

Sí nos situamos en el terreno de la violencia, dentro el crimen organizado en la búsqueda por el poder, la acción violenta es ejercida sobre hombres concretos o relaciones humanas que constituyen su obstáculo para lograr sus metas de expansión. “Estos hombres son seres dotados de cuerpo, hombres de carne y hueso, como diría Unamuno.”<sup>79</sup> (Miguel Unamuno filósofo español 1864-1936). Sin embargo, las acciones violentas que se ejercen sobre los hombres, no se dirige esencialmente a lo que tienen como seres corpóreos, sino a lo que significa su existencia en el medio criminal, como un obstáculo de expansión. Esto es evidente pues sistemáticamente violentan lo que no se “alinea” a sus intereses. Originándose así la contra violencia que es la resistencia a ese fenómeno violento que pretende destruir lo que ya esta establecido, lo que trae como consecuencia pugnas sangrientas en la lucha por el poder, en el que la autoridad política y la sociedad civil caminan de manera paralela, enfrentándose al riesgo de su propia destrucción de manera paulatina.

Cuando el hombre carece de libertad, no tiene la capacidad de ejercer poder sobre si mismo, pues es esclavo de sus propios apetitos; sin embargo, cuando se tiene el poder sobre otros hombres y se abusa del mismo, se desborda el ejercicio legitimo o ilegítimo de dicho poder, imponiendo a los otros sus fantasías y deseos. “Nos encontramos aquí con la imagen del tirano o simplemente del hombre poderosos y rico que se aprovecha de esta pujanza y

---

<sup>78</sup>*Idem.*

<sup>79</sup>*Ibidem*, p. 303.

de su riqueza, para abusar de los otros, para imponerles un poder indebido.”<sup>80</sup> Además esta imposición generalmente se realiza mediante el uso de la violencia como ya quedó precisado anteriormente.

En el crimen organizado, la competencia no se centra en la calidad y atención al “consumidor” como ocurre en el comercio legalmente establecido y aceptado, sino que gira en torno al poder. Considera Saveter que “quienes buscan a toda costa tiranizar o exterminar, no son más competitivos que los otros: al contrario, lo que quieren es acabar de competir cuanto antes...”<sup>81</sup> Y la forma que les ha resultado favorable de acuerdo a sus intereses, es el uso excesivo de la violencia, sea ejercida contra otro grupo criminal o frente al poder político, (representado por las diversas autoridades emanadas del Estado).

En algunas ocasiones la lucha por el poder, concluye en la amalgamación de grupos delictivos que estructuran y fortalecen la creación o renovación de una compleja organización criminal, en la que se establecen claras relaciones de poder, mediante concesión de espacios, actividades, equipo, personal etcétera.

Dichas relaciones de poder son delineadas por contextos específicos, que permiten el poder por lapsos de tiempo determinado, lo que nos lleva a comprender lo dinámico y cambiante del poder. “Las relaciones del poder son por lo tanto móviles, reversibles, inestables... es decir, pueden modificarse, no están determinadas de una vez por todas.”<sup>82</sup>

El poder del crimen organizado en relación con otros grupos criminales y en relación con el poder político, generalmente implica enfrentamientos y conflictos, que dan como resultado un acuerdo, con resentimiento o sin él, asimismo puede terminar en desafío inmediato, a las reacciones esporádicas o a una resistencia que se prolonga latentemente, conduciendo inevitablemente

---

<sup>80</sup> Foucault, Michel., *Op. cit.* p. 104.

<sup>81</sup> Savater, Fernando., *Política para amador*, 23ª reimp., México, Ariel, 2003. p. 95.

<sup>82</sup> Foucault, Michel., *Op. cit.*, pp. 110 y 111.

al conflicto por la lucha por el poder; generándose así la base psicodinámica del ciclo del poder.

La satisfacción y utilidad del poder son transitorias, resultando no adaptativas y auto-frustrantes. El poder empieza a resultar sin importancia y sin posibilidades de adaptación:

- *Cuando el ejercicio del poder no aumenta u obstaculiza las posibilidades de gratificar las necesidades más fundamentales de la supervivencia y la satisfacción.*
- *Cuando el ejercicio del poder es ambiguo, fortuito, arbitrario, regresivo, desproporcionadamente intenso y rígido, a pesar de las consecuencias.*
- *Cuando el ejercicio del poder se hace tan funcionalmente autónomo y extremo en intensidad que subvierte y pervierte las facultades críticas, racionales y morales de los individuos y los grupo.*<sup>83</sup>

Por tales motivos los grupos criminales buscan mantener relaciones sólidas con el poder político, en todos los niveles y en los tres poderes, aportando recursos económicos a actividades que son propias de la labor estatal. Lo que representa una de las formas menos violentas de tener y mantener el poder, pues en algunas ocasiones solo se hace uso de intimidación y amenazas.

Esto último es uno de los factores que representan mayor riesgo a la seguridad nacional, pues la criminalidad se encuentra compenetrada en las arterias del poder político, sometiendo en muchas ocasiones desde adentro la actuación estatal, que pretende preservar la seguridad como parte del bien común, al que tienen derecho la ciudadanía y a la que el Estado esta obligado a garantizar.

Atinadamente señala Francisco Porrúa Pérez: "...debe el Estado tener autoridad y poder para imponer una cierta conducta, con el objeto de no caer en la anarquía y en la imposibilidad de conseguir el bien público. No se llega al orden por la vía de la dispersión y de desorden. El orden implica una

---

<sup>83</sup> Clark, Kenneth B., *El patetismo del poder*, México, F.C.E., 1976, pp. 168 y 169.

determinada convergencia de acción como necesidad impuesta por la autoridad.”<sup>84</sup>

El poder político para alcanzar el bien común, debe ostentar la totalidad del poder que el pueblo le confiere, pues si este se encuentra compenetrado por el crimen organizado, dificulta a la autoridad la actividad política, aunado a esto, tenemos que el ejercicio del poder también se encuentra viciado, principalmente en puntos estratégicos, como la seguridad pública en primer plano, pero que desemboca con alto riesgo en la decadencia paulatina o vertiginosa de la seguridad nacional.

### **3.6.3 Acciones corruptivas del crimen organizado**

Decir que no existen o no han existido personas con carácter íntegro e incorruptible, es una forma mediocre de justificar los actos de corrupción. A lo largo de la historia se conocen casos en los que grandes personalidades optaron por sacrificar su vida antes que traicionarse a sí mismos, como Sócrates que en el 399 a.C. fue acusado (entre otras cosas) de corromper la moral de la juventud, sus amigos planearon un plan de fuga, pero Sócrates prefirió acatar la ley y murió por ello, durante la noche cumplió su sentencia, bebiendo una copa de cicuta según el procedimiento habitual de ejecución; Galileo fue obligado a abjurar sobre el movimiento de la tierra en 1633 y se le condenó a prisión perpetua (condena que le fue conmutada por arresto domiciliario) por no retractarse de su dicho; Antonio Gramsci en 1928 fue encarcelado por su ideal revolucionario, contra el fascismo de Benito Mussolini, pero tampoco se retractó de sus ideas, pues aun en prisión siguió escribiendo acerca de estas.

De la misma manera como estos personajes se resistieron al poder corruptor que atentaba todo aquello en lo que creían, existen personas que nos resultan

---

<sup>84</sup> Porrúa Pérez, Francisco., *Teoría del Estado*, 22ª ed., México, Porrúa, 1988, p. 290.

anónimas, pero que se han mantenido incorruptibles, aunque eso signifique en muchas ocasiones la pérdida de su propia vida o a de sus seres queridos.

Tratemos de entender someramente (pero no por eso fútil), las razones que mueven a una persona a ceder ante los actos de corrupción y como este fenómeno implica riesgos para la seguridad nacional, causado por la delincuencia organizada.

Evidentemente, es posible actuar sin corrupción al seno de las instituciones públicas. Aunque para ello se requiere una gran fuerza de voluntad y una disciplina muy rígida, pues muchos hábitos humanos como la corrupción, han llevado un largo proceso de formación en la personalidad, desde su desarrollo en el interior de la familia, hasta su formación como personas con preparación académica; esta actitud no es exclusiva de un extracto de la población de niveles económicos bajos, la única diferencia es la magnitud de los actos de corrupción.

La naturaleza humana tiene una gran capacidad para encontrar excusas, para justificar los excesos, errores y negligencias, consolando en apariencia, el hecho de que no se es culpable de actos denigrantes como la corrupción pues como afirma Edwin J. Delattre, “culpamos a nuestros padres por la manera que nos educaron o adoptamos ideologías sociales y políticas que nos dicen que “el sistema” siempre tiene la culpa.”<sup>85</sup> Y continua diciendo, “el auto consuelo fomenta la pereza y la negligencia. Algunos policías pueden ser poco exigentes para hacer cumplir el reglamento de tránsito bajo el pretexto de que muchas infracciones pasan inadvertidas y no se castigan y que los patrulleros incompetentes nunca se involucran en una persecución que pudiera resultar más peligrosa que la infracción misma. Sin embargo cuando es seguro y

---

<sup>85</sup> Delattre, Edwin J., *Integridad policial. La actitud del policía frente a su comunidad*, México, Instituto Cultural Ludwig Von Mises, 2002, pp. 111.

prudente detener y amonestar a los infractores, ponerles una multa o arrestarlos, no hay excusa para la negligencia.”<sup>86</sup>

En ocasiones puede existir una discrepancia entre pensamiento y conducta, desencadenándose un estado mental desagradable y desestabilizador, que nuestra estructura psíquica tratará de reducir inmediatamente. Esto es explicado por el psicólogo Leo Festinger con la Teoría de la disonancia cognitiva, estableciendo que las ideas contradictorias o antagónicas causan conflicto incómodo, es decir, necesitamos congruencia en nuestros pensamientos, las creencias, las actitudes percepciones y la conducta. La reducción de la disonancia dependerá del grado de justificación que obtengamos entre nuestros actos y el beneficio obtenido, modificándose el pensamiento, no la conducta.

La corrupción comienza de esta manera, la mayoría de las veces con actos que parecen insignificantes, inofensivos y “bien intencionados”, empero, con el tiempo conduce a la comisión de delitos más graves, que le redituen mayores beneficios. A este respecto, sucede lo mismo al corruptor activo (que es quien corrompe) y al pasivo (que permite la corrupción y la acepta), lo cual hace de nuestras instituciones entes vulnerables y frágiles. La corrupción es la osteoporosis de la estructura institucional del Estado.

Las funciones de la seguridad nacional, deben comprender la supervisión de las funciones de las autoridades encargadas de la seguridad pública en todos sus ámbitos y niveles, pues como ya quedo de manifiesto, el ejercicio operacional deficiente de la seguridad pública, alcanza las entrañas de la seguridad nacional.

Se debe prestar especial atención en la prevención de las conductas antisociales, desde la formación familiar hasta la actividad educativa, que son un complemento para la constitución psíquica, moral y física desde el neonato.

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 112.

La falta de una verdadera prevención, ha propiciado el crecimiento y evolución de la criminalidad (de la delincuencia común a la delincuencia organizada como ya se precisó), pues el sistema de seguridad pública solo ejerce funciones de prevención, pero de manera material, es decir, actúan mediante acciones de prevención que solo sirven de obstáculo para la realización de actos delictivos, mediante rondines, vigilancia, retenes, etcétera, este tipo de prevención es meramente, mecánica.

La prevención que se requiere, es la que esta encaminada a la atención del hombre, desde su nacimiento hasta su vida productiva y senectud, el Estado debe desarrollar estrategias que atiendan al individuo, que lo fortalezcan con preceptos éticos, que permitan una adecuada, convivencia social y el respeto a las normas jurídicas.

No se pretende crear una sociedad como la “República” de Platón o la isla utópica de Tomas Moro, sin embargo los índices delictivos pueden ser reducidos, sí se atienden estos aspectos del conocimiento y ocupación de uno mismo, pero con un enfoque filosófico que nos lleve a la esencia del conocimiento de nuestra existencia ontológica.

Esta es la razón por la que se ha abordado este tema de la manera como se desarrolló, pues no debemos limitarnos tan solo a observar como transcurren los hechos frente a nosotros, sino que debemos transformar la sociedad que se encuentra en decadencia por la falta de valores éticos y axiológicos; debemos dejar de ser meros espectadores, inclusive de nuestra propia vida, debemos encargarnos de conducirla y transformarla, para estar en posibilidades de transformar nuestro entorno de manera favorable para la integridad del Estado, para evitar que se encuentre en riesgo, la seguridad pública en primer lugar y por consiguiente la seguridad nacional.

## **3.7 DESARME, NO PROLIFERACIÓN Y CONTROL DE ARMAMENTOS**

### **3.7.1 AUTORIDAD NACIONAL**

#### **Antecedentes**

La no proliferación de Armas de Destrucción en Masa constituye una prioridad en la política exterior de México. Por ello, nuestro país ha colaborado activamente en la negociación, el establecimiento y el fortalecimiento de instrumentos internacionales y nacionales para alcanzar dicho objetivo.

Por ello se suscribe la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ) del 13 de enero de 1993, ratificada el 28 de agosto de 1994, la cual entró en vigor el 29 de abril de 1997.

Con el fin de cumplir con las obligaciones contraídas como Estado parte de la CAQ, en el año de 1997, la Secretaría de Relaciones Exteriores fue designada provisionalmente como Autoridad Nacional de México ante la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ).

El 28 de mayo de 2007, se publicó el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales.

El 09 de junio de 2009, fue publicada la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas, en la cual, además de implementar a nivel nacional las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano a la firma de la CAQ, define el objeto, integración y atribuciones de la Autoridad Nacional en materia de armas químicas.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas. D.O.F., México, 9 de junio de 2009.

## **Objeto**

La Autoridad Nacional es un órgano auxiliar del Consejo de Seguridad Nacional, cuya finalidad es actuar como instancia de coordinación de las autoridades competentes y de enlace internacional para el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano, en materia de no proliferación de armas químicas (artículo 2, fracción VI de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas).<sup>88</sup>

## **Integración**

La Autoridad Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas, estará presidida por la Secretaría de Gobernación e integrada por representantes de las secretarías de Comunicaciones y Transportes; de la Defensa Nacional; de Hacienda y Crédito Público; de Marina; de Relaciones Exteriores; de Seguridad Pública; y de la Procuraduría General de la República; así como del Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Dichos representantes deberán tener como mínimo el nivel de Subsecretarios de Estado o su equivalente, quienes podrán designar a sus respectivos suplentes, los cuales deberán tener el nivel jerárquico inmediato inferior.<sup>89</sup>

Para un mejor conocimiento, por parte de sus integrantes, de los asuntos que se sometan a consideración de la Autoridad Nacional, podrán asistir a sus sesiones, en carácter de invitados, representantes de las secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Economía; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y de Salud, así como representantes de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o de algún otro organismo público o privado, cuando los asuntos a tratar así lo requieran, a propuesta de cualquiera de sus integrantes.

---

<sup>88</sup> *Idem.*

<sup>89</sup> *Idem.*

## Funciones

A la Autoridad Nacional, de conformidad con el artículo 12 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas se le confiere las siguientes funciones:<sup>90</sup>

- *Coordinar las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la aplicación de la presente Ley y en el cumplimiento de las obligaciones previstas en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, en materia de no proliferación de armas químicas.*
- *Establecer, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, un enlace eficaz entre el Estado Mexicano y los organismos internacionales en materia de no proliferación de armas químicas, así como con los Estados Parte de los instrumentos internacionales en la materia.*
- *Analizar y, en su caso, proponer al Consejo la promoción de medidas legislativas, reglamentarias y administrativas para el cumplimiento de los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, en materia de no proliferación de armas químicas.*
- *Allegarse de todo documento, dato o muestra relativos al manejo de las sustancias químicas del Listado Nacional por parte de los sujetos obligados, a fin de dar cumplimiento oportuno a las obligaciones derivadas de los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, en materia de no proliferación de armas químicas.*
- *Proponer a las autoridades competentes, la emisión de disposiciones administrativas en las que se establezca el límite cuantitativo de sustancias químicas del Grupo 1 del Listado Nacional, que podrán destinar los sujetos obligados a la producción, adquisición, conservación, empleo y Transferencia, mismos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.*
- *Proponer a las autoridades competentes, los mecanismos para el control de las Actividades Reguladas y prohibidas.*
- *Autorizar, en su caso, los mecanismos automatizados con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el control de las operaciones de comercio exterior respecto de las sustancias químicas del Listado Nacional propuestos por la Secretaría.*

---

<sup>90</sup> *Idem.*

## Atribuciones

La Secretaría, órgano ejecutivo de la Autoridad Nacional que recae en el Centro, a través de la unidad administrativa denominada Dirección de Autoridad Nacional, de conformidad con el artículo 13 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas se le confiere las siguientes atribuciones:<sup>91</sup>

- *Integrar y administrar el Registro;*
- *Expedir las constancias de inscripción al Registro, así como las constancias de declaraciones que correspondan conforme a este ordenamiento;*
- *Prevenir a los sujetos obligados cuando las solicitudes de inscripción al Registro o las declaraciones no cumplan con los requisitos previstos en la presente Ley, otorgando un plazo de diez días hábiles para el desahogo de la prevención. Transcurrido dicho plazo sin que se haya desahogado la prevención, no se continuará el trámite de solicitud de inscripción al Registro o declaración correspondiente, dejando a salvo los derechos del Sujeto Obligado para promover una nueva solicitud de inscripción al Registro.*
- *Llevar a cabo las visitas de inspección y revisión, previstas en la Ley.*
- *Emitir los mandatos de inspección nacional, así como las órdenes para la práctica de inspecciones internacionales que correspondan, previa validación, en su caso, de los mandatos de inspección internacional.*
- *Notificar a los sujetos obligados los mandatos de inspección nacional así como de las órdenes para la práctica de inspecciones internacionales.*
- *Ejecutar las inspecciones nacionales e internacionales reguladas por la ley.*
- *Solicitar, a través del Grupo de Inspección Nacional o del Grupo Nacional de Acompañamiento, según corresponda, el auxilio de las fuerzas de seguridad pública para la práctica de las inspecciones.*
- *Proponer a la Autoridad Nacional mecanismos automatizados con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el control de las operaciones de comercio exterior respecto de las sustancias químicas del Listado Nacional y, en su caso, ejecutar dichos mecanismos.*
- *Vigilar, en coordinación con las autoridades competentes, que la producción, adquisición y Transferencia de sustancias químicas del Grupo 1 del Listado Nacional en territorio de la República y en áreas*

---

<sup>91</sup> *Idem.*

*bajo la jurisdicción del Estado Mexicano, no supere la cantidad total permitida por la Convención.*

### **3.7.2 Obligaciones adquiridas con la firma de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ)**

Las obligaciones generales que adquiere el Estado Mexicano a la firma de la CAQ las encontramos en los *artículos I, VII y VIII* de dicho instrumento internacional, las cuales son:

- *No desarrollar, producir, adquirir de otro modo, almacenar o conservar armas químicas ni a transferir esas armas a nadie, directa o indirectamente;*
- *No emplear armas químicas;*
- *No iniciar preparativos militares para el empleo de armas químicas;*
- *No ayudar, alentar o inducir de cualquier manera a nadie a que realice cualquier actividad prohibida por la CAQ;*
- *Destruir las armas químicas que tenga en su propiedad o posesión o que se encuentren en cualquier lugar bajo su jurisdicción o control;*
- *Destruir todas las armas químicas que haya abandonado en el territorio de otro Estado Parte, de conformidad con las disposiciones de la CAQ;*
- *Destruir toda instalación de producción de armas químicas de que tenga propiedad o posesión o que se encuentre en cualquier lugar bajo su jurisdicción o control, de conformidad con las disposiciones de la CAQ;*
- *No emplear agentes de represión de disturbios como método de guerra;*
- *Adoptar, de conformidad con sus procedimientos constitucionales, las medidas necesarias para cumplir las obligaciones contraídas en virtud de la CAQ;*
- *Prohibir a las personas físicas y jurídicas que se encuentren en cualquier lugar de su territorio o en cualquier otro lugar bajo su jurisdicción, reconocido por el derecho internacional, que realicen cualquier actividad prohibida por la CAQ, y promulgar leyes penales con respecto a esas actividades;*
- *No permitir que se realice en cualquier lugar bajo su control ninguna actividad prohibida por la CAQ;*
- *Hacer extensivas las leyes penales promulgadas a cualquier actividad prohibida por la CAQ que realicen en cualquier lugar personas naturales que posean la nacionalidad mexicana de conformidad con el derecho internacional;*
- *Colaborar con los demás Estados Partes y presentar la modalidad adecuada de asistencia jurídica para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones;*

- *Asignar la más alta prioridad a garantizar la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, y colaborar, con los demás Estados Partes a este respecto;*
- *Designar o establecer una Autoridad Nacional, que será el centro nacional de coordinación encargado de mantener un enlace eficaz con la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ) y con los demás Estados Partes;*
- *Notificar a la OPAQ su Autoridad Nacional;*
- *Informar a la OPAQ las medidas legislativas y administrativas que haya adoptado para aplicar la CAQ;*
- *Considerar confidencial y tratar de manera especial la información y datos que reciba confidencialmente de la OPAQ respecto de la aplicación de la CAQ, de conformidad con las disposiciones enunciadas en el Anexo sobre confidencialidad;*
- *Colaborar con la OPAQ en el ejercicio de todas sus funciones y, en particular, a prestar asistencia a la Secretaría Técnica.*

### **3.7.3 COMITÉ ESPECIALIZADO**

#### **Objeto**

El Consejo de Seguridad Nacional acordó, a través del Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2007, la creación de un Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales, a efecto de que se encargue de la coordinación, en el ámbito nacional, del cumplimiento de compromisos internacionales, del Estado Mexicano en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales.<sup>92</sup>

Dicho Comité funge como órgano auxiliar del Consejo de Seguridad Nacional, mismo que actuará como Autoridad Nacional responsable del enlace internacional y de la coordinación en el ámbito interno

---

<sup>92</sup> Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, D.O.F., México, 28 de mayo de 2007.

## Integración

Para el cumplimiento de sus funciones, el Comité contará con un órgano ejecutivo denominado Secretaría General del Comité Especializado de Alto Nivel, el cual recaerá en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (artículo 1 del Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales).<sup>93</sup>

El Comité Especializado de Alto Nivel estará presidido por la Secretaría de Gobernación e integrado por representantes de las secretarías de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional; de Marina; de Seguridad Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Comunicaciones y Transportes; de la Procuraduría General de la República; así como del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (artículo 4 del Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales).

Los miembros del Comité Especializado de Alto Nivel tendrán el nivel de Subsecretarios de Estado o su equivalente, quienes podrán designar a sus respectivos suplentes, que deberán tener como mínimo el nivel inmediato inferior.

En el caso de los órganos desconcentrados y las unidades administrativas con facultades en la materia, deberán ser representados por sus titulares, quienes podrán designar a sus respectivos suplentes, los cuales deberán tener el nivel jerárquico inmediato inferior.

Los miembros suplentes tendrán las mismas atribuciones de los miembros propietarios (artículo 5 del Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las

---

<sup>93</sup> *Idem.*

acciones del poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales).

### **Funciones**

*• Procurar, a través de su Secretaría General, el cumplimiento a nivel nacional de las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano, en virtud de los tratados e instrumentos internacionales en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales; sin perjuicio de que cada una de las dependencias representadas en dicho Comité lleve a cabo las facultades derivadas de las leyes y otras disposiciones aplicables.*

*• Establecer, a través de su Secretaría General y bajo la coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, un enlace eficaz entre el Estado Mexicano y los mecanismos u organismos establecidos por virtud de los tratados e instrumentos internacionales.*

*• Coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de las obligaciones previstas en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales.*

*• Analizar y, en su caso, proponer la adopción de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otro carácter, necesarias para adecuar el marco jurídico mexicano con las obligaciones previstas en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.*

*• Establecer las reglas para el intercambio de informes, datos o cooperación técnica entre las dependencias, relacionados con las obligaciones del Estado Mexicano frente a la comunidad internacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales.*

*• Establecer los lineamientos para garantizar la cooperación del Estado Mexicano con los mecanismos de verificación previstos en los tratados e instrumentos internacionales, asegurando siempre la protección de los intereses nacionales.*

*• Solicitar, a través de su Secretaría General, la información exigida por los organismos y mecanismos establecidos por virtud de los tratados e instrumentos internacionales, a las personas físicas o jurídicas afectadas por los mismos.*

*• Coordinarse con las instancias competentes en materia de comercio exterior respecto de las importaciones y las exportaciones de bienes y sustancias previstas en los tratados e instrumentos internacionales.*

*• Analizar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cualquier asunto relacionado con la evolución de las cuestiones de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales que tengan impacto en la Seguridad Nacional.*

*• Emitir sus reglas de operación y funcionamiento interno, y*

- *Los demás asuntos acordes al objeto que se persigue.*

El Comité Especializado de Alto Nivel deberá someter anualmente a la consideración del Consejo un programa operativo de trabajo, así como los planes de acción que de él se deriven.

Cualquier otro asunto, sólo será incorporado a la agenda en sesión del Consejo, cuando a juicio de su Secretario Ejecutivo pueda impactar la política del Estado Mexicano en materia de Seguridad Nacional.

Los miembros del Comité Especializado de Alto Nivel adoptarán las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información a la que tengan acceso en el desarrollo de las tareas a su cargo.

### **Grupos operativos**

El Comité Especializado de Alto Nivel establecerá con aprobación del Consejo, los siguientes grupos operativos de carácter permanente para el desahogo de sus funciones, el cumplimiento de los compromisos internacionales y la promoción de medidas que fomenten la confianza en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales:

- *Grupo sobre Armas Nucleares;*
- *Grupo sobre Armas Químicas y Biológicas;*
- *Grupo sobre Armas Convencionales;*
- *Grupo sobre la Lucha contra el Terrorismo;*
- *Grupo de Armonización Legal y Administrativa; y*
- *Grupo sobre Seguridad Internacional.*

La composición de estos grupos será determinada por el propio Comité Especializado de Alto Nivel, el cual podrá crear cualquier otro grupo operativo permanente, equipo técnico o grupo de trabajo que considere conveniente de conformidad con los programas de trabajo aprobados por el Consejo, para el desahogo de sus funciones y decidir sobre su integración.

Cada grupo operativo podrá invitar a participar en sus sesiones a representantes de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o de algún otro organismo público o privado, cuando

los asuntos a tratar así lo requieran, a propuesta de su coordinador o a solicitud de cualquiera de sus integrantes.

Cada grupo operativo definirá la institución que lo coordine, sus programas, calendarios de reunión y métodos de trabajo con base en las directrices que reciba del Comité Especializado de Alto Nivel, teniendo en cuenta los compromisos en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales que le corresponda.

### **3.8 COMPROMISOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DESARME Y NO PROLIFERACIÓN PARA ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA**

#### **3.8.1 Acuerdos multilaterales**

A lo largo de este siglo, la presión internacional por lograr un mundo de paz y armonía, así como transformación del equilibrio político mundial, tras el fin de la guerra fría, propiciaron en gran medida, la concertación de trascendentales acuerdos multilaterales, muchos de los cuales fueron auspiciados por la ONU.

Con estas iniciativas, hacia mediados de la década de los noventa, todo el hemisferio sur se convertiría en una gran zona libre de armas nucleares, reduciéndose así los riesgos de proliferación nuclear en el mundo.

Estos tratados regionales obligan, por igual, a los Estados no poseedores de armamento nuclear a someterse a inspecciones de la Organización Internacional de Energía Atómica (**OIEA**) en los procesos de tratamiento de combustible nuclear, para asegurar así el correcto cumplimiento de los mismos.

Los tratados de mayor repercusión internacional son los siguientes:

- *Convención sobre Armas Químicas (firmado en 1993 y en vigor desde 1997), que completaba el Protocolo de Ginebra suscrito en el año 1925.*
- *Convención sobre Armas Biológicas (suscrita en 1972 y en vigor desde 1975), prohíbe el desarrollo, producción y almacenamiento de las mismas.*

- *Convención sobre la prohibición del uso, almacenamiento, producción y transferencia de las minas terrestres antipersonal y sobre su destrucción (conocida también como la Convención de Ottawa de 1997. Ha sido ratificada por 120 Estados)*
- *Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (prohibición parcial firmada en 1963 y total en 1996. En la actualidad cuenta con 150 países signatarios).*
- *Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares (suscrito en 1968 y prorrogado indefinidamente en 1995. Está suscrito por casi todos los países del mundo, incluidos los que declaran poseer armas nucleares, China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido).*
- *Tratado de Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (conocido también como el Tratado de Tlatelolco, de 1967). Fue un acuerdo histórico por tratarse del establecimiento de la primera zona libre de armas nucleares sobre un territorio habitado del planeta.*
- *El Tratado de Rarotonga (para el Pacífico Sur, de 1985) el Tratado de Bangkok (para Asia Suroriental, de 1995) y el Tratado de Pelindaba (para África, de 1996).*

### **3.8.2 Acuerdos bilaterales**

En materia de control de armas nucleares, durante el periodo conocido como la guerra fría y postguerra fría, se suscribieron acuerdos bilaterales entre las dos grandes potencias de la época, la extinta Unión Soviética y Estados Unidos que, sin embargo, fueron de enorme trascendencia para el conjunto de la comunidad internacional. Ello se debió a que el diálogo abierto entre ambos países garantizaba el mutuo control para evitar una guerra nuclear y la limitación de su escalada armamentística, a la que se habían consagrado de lleno años atrás ambos países, ante la estupefacción e impotencia del resto del mundo.

Dichos acuerdos bilaterales fueron los siguientes:

- *Tratado sobre limitación de los sistemas de misiles antibalísticos (Tratado ABM), de 1972.*
- *Tratado sobre la eliminación de los misiles de alcance intermedio y menor alcance (Tratado INF), del año 1991.*
- *Tratado sobre la reducción y limitación de armas estratégicas ofensivas (START I), del año 1991.*
- *Protocolo de Lisboa al Tratado START I, suscrito en 1992.*
- *Tratado sobre nuevas reducciones y limitaciones de las armas estratégicas ofensivas (START II), suscrito en 1993 y prorrogado en 1997 con vigencia hasta fines del 2007.*

- *Tratado START III, previsto para reducir aún más los remanentes de armas nucleares de las dos grandes potencias armamentísticas*

### **3.8.3 La no-proliferación nuclear**

Aunque el concepto (no) proliferación nuclear empezó a utilizarse como idea en 1961, el término "no-proliferación nuclear" no aparecerá propiamente hasta 1965. La formulación del concepto "no-proliferación nuclear" en 1961 se desarrolló en una atmósfera dominada por la creencia general en que la proliferación tenía un "peligro estadístico", es decir, que la probabilidad de una guerra nuclear podía incrementar también el número de Estados en posesión de armas nucleares. Este concepto estaba también muy vinculado a la preocupación que despertaba el peligro de lanzamiento accidental de un arma nuclear. Los efectos destructivos de las armas nucleares, patentes a través de las experiencias de Hiroshima y Nagasaki, estuvieron muy presentes en la formulación del concepto durante los primeros años.

Pese a todo, el concepto así entendido tenía muchas limitaciones, algunas de las cuales fueron solventadas en la fase negociadora del Tratado de No-Proliferación Armas Nucleares o TNP (1965-1968). La entrada en vigor del TNP a partir de 1970 influyó decisivamente en lo que debía de entenderse por proliferación nuclear, al crearse dos categorías de Estados: los nucleares, con derecho a mantener su armamento nuclear (Estados Unidos, la antigua Unión Soviética, Francia, China y Gran Bretaña,) y el resto, sin derecho a ello y por lo tanto, potenciales "proliferadores nucleares".

Ha sido precisamente esa distinción entre Estados nucleares y no nucleares, la que ha originado que muchos de los problemas relacionados con el control de armamentos nucleares aún no se hayan podido resolver.

En el mes de junio de 1965 el Comité de Desarme de Naciones Unidas adoptaba la Resolución Ómnibus DC/225, apoyada por Suecia y 28 Estados más no alineados. En dicha resolución se concedía especial prioridad a la cuestión de la adopción de un tratado o convención para prevenir la

"proliferación nuclear". Sin embargo, la discusión en torno al alcance que debía de tener el concepto "no-proliferación nuclear" se había iniciado un mes antes.

### **3.8.4 Control de los armamentos**

En los primeros intentos de control de la proliferación nuclear, el uso pacífico y el militar del átomo irán unidos. La primera propuesta encaminada a controlar el uso militar de la energía nuclear será conocida con el nombre de Plan Baruch (1946), que pretendía establecer un control internacional de la esta propuesta a través de la creación de una Autoridad Internacional (la IADA).

Cuando la IADA comenzase a funcionar no sólo controlaría todos los materiales nucleares puestos bajo su "tutela" (incluidos los reactores de baja potencia), sino también cualquier programa nuclear en marcha que tuviese como finalidad fabricar armamento nuclear, incluido el de la URSS. El Plan fracasó al no contar con el apoyo del único Estado que podía hacer sombra al programa nuclear estadounidense, la URSS.

Durante el período que siguió al fracaso del Plan Baruch, la Unión Soviética primero en 1949, y Gran Bretaña después, en 1952, habían conseguido con éxito realizar una prueba nuclear, mientras que otros Estados, como Bélgica, Canadá, Francia e Italia (en contra de la disposición específica al respecto introducida en su Tratado de Paz) discutían en sus cámaras legislativas programas nucleares nacionales. Estos hechos demostraron en definitiva la escasa eficacia de la política de secreto y de negación de transferencia de conocimientos nucleares establecida en 1946 por EE.UU., a través de la Ley McMahon, con el fin de evitar la proliferación de armamentos nucleares.

En enero de 1953 un grupo de expertos del Departamento de Estado de EE.UU., encabezados por el físico Robert Oppenheimer, informó al Presidente norteamericano que la URSS, tarde o temprano tendría capacidad para lanzar

un ataque nuclear sorpresa sobre EE.UU. con poder suficiente para destruir la mayoría de las ciudades industriales y centros militares norteamericanos. El grupo de expertos terminaba recomendando al Presidente el inicio de conversaciones con la URSS para limitar el arsenal nuclear de ambas potencias y que los resultados de dichas conversaciones debían de darse a conocer públicamente. El objetivo era claro: "sólo si la población entiende los peligros a los que debemos de hacer frente -se decía-, habrá un apoyo popular a los esfuerzos de EE.UU. por poner fin a la carrera de armamentos nucleares". Sin embargo, la "Operación Candor", nombre con el que se denominó a la propuesta, no pasó de unos cuantos borradores enviados al Presidente.

El día 12 de agosto la URSS había hecho estallar un precursor de la bomba de hidrógeno o bomba H, adelantándose en muchos años a las predicciones de los científicos norteamericanos. Este hecho causó una fuerte impresión en la Casa Blanca y el Presidente Eisenhower decidió seguir la recomendación realizada por Oppenheimer y explicar a la opinión pública norteamericana cual era la situación y lo que significaba para la defensa de EE.UU. ese hecho. El resultado de dicho cambio fue la propuesta conocida con el nombre "Átomos para la Paz" (1953), que pretendía una cooperación con otros Estados en el uso pacífico de la energía nuclear. La propuesta de Eisenhower fue bien recibida porque se pensaba que si parte de las reservas mundiales de materiales fisionables serían destinadas para uso pacífico, esto reduciría también indirectamente las disponibles para fabricar armas nucleares.

El objetivo principal era la creación de un Organismo Internacional de la Energía Atómica (lo que después sería el OIEA). Este Organismo recibiría, si bien no como exclusivo propietario, las reservas de uranio natural y de materiales fisionables de todos los Estados miembros, teniendo la responsabilidad de su almacenamiento y protección. Quedaba claro que cualquier Estado que solicitase ayuda técnica al Organismo debería de prometer que los materiales suministrados no se utilizarían con fines militares y para asegurarse de ello, se establecería un procedimiento especial de inspecciones por parte del Organismo.

Entre los objetivos de la política "Átomos para la paz" figuraban el asegurar el desarrollo de la investigación mundial dentro del más absoluto uso pacífico de la energía nuclear; promover la idea que la proliferación nuclear era mejor ser controlada a través de una cooperación internacional, siempre positiva, basada en el uso pacífico de la energía nuclear dentro de un sistema internacional de salvaguardias; reducir su potencial poder destructivo de los arsenales nucleares mundiales; demostrar que las grandes superpotencias estaban más interesadas en las aspiraciones de la Humanidad que en la construcción de artefactos para la guerra y abrir un nuevo canal de discusiones así como iniciar un acercamiento para la solución de los problemas entre las dos superpotencias en materia de armamento nuclear.

Sin embargo, debido a que la iniciativa "Átomos para la Paz" no era básicamente un instrumento de no-proliferación nuclear, no sirvió para persuadir a los Estados de establecer programas nucleares en marcha para que abandonasen las aplicaciones militares del átomo. La propuesta se alejó del objetivo final de establecimiento de un desarme general y completo, al que el Departamento de Defensa Norteamericano pretendía llegar como último objetivo. En cambio, "Átomos para la Paz" pretendía solventar algunos problemas parciales, incluida la posibilidad de un ataque sorpresa contra el territorio de EE.UU. por parte de la URSS e iniciar un proceso para discutir el futuro de las pruebas nucleares. Además, la propuesta de Eisenhower se centró desde un principio en el control de los arsenales nucleares en manos de las potencias ya nucleares, es decir, en la proliferación nuclear vertical, sin incluir un sistema de inspecciones que tuviese también en cuenta a los futuros Estados nucleares (proliferación nuclear horizontal), algo que no obstante se conseguiría indirectamente gracias a la creación del Organismo Internacional de la Energía Atómica y más en concreto, a través de su sistema de inspecciones.

Veinte años más tarde EE.UU. criticará la propuesta por considerar que permitió en exceso, levantando el secreto nuclear, la dispersión de la tecnología nuclear en campos peligrosos, desde el punto de vista de la producción de explosivos nucleares. Pero también sirvió de base para la

adopción de un sistema de controles internacionales que quince años más tarde, con el OIEA como órgano inspector, tendría su justificación en la firma de un tratado de no-proliferación de armas nucleares (TNP).

### **3.9 SISTEMAS DE INSPECCIÓN, VERIFICACIÓN Y VIGILANCIA**

#### **3.9.1 Inspección Nacional**

La inspección nacional es el conjunto de actividades de reconocimiento y vigilancia realizadas en el Polígono de Inspección por el Grupo de Inspección Nacional, a fin de verificar el cumplimiento de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas e instrumentos internacionales en la materia, de los que el Estado Mexicano sea parte.<sup>94</sup>

El objeto de la inspección nacional es verificar el cumplimiento de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas y para comprobar la exactitud de los datos contenidos en las declaraciones de los sujetos obligados.

Las inspecciones serán practicadas por Grupos de Inspección Nacional en días y horas hábiles, también podrán efectuarse en días y horas inhábiles cuando así haya sido habilitado por la Secretaría, circunstancias que se expresarán en el Mandato de Inspección correspondiente.

Para cada inspección, la Secretaría integrará un Grupo de Inspección Nacional y designará a su jefe con carácter de representante para esa diligencia. Asimismo, expedirá las acreditaciones formales necesarias y el Mandato de Inspección Nacional debidamente fundado y motivado en el que se precise el Polígono de Inspección, el objeto de la diligencia, el equipo que será utilizado durante la inspección y la notificación, en su caso, de la actuación de la fuerza de seguridad pública para garantizar la seguridad del desarrollo de la diligencia de inspección.

El mandato de Inspección Nacional es el conjunto de instrucciones de la Secretaría para la realización de una Inspección Nacional.

---

<sup>94</sup> Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas... *cit.*, nota 87.

La Inspección Nacional la lleva a cabo el jefe del Grupo de Inspección Nacional el cual debe mostrar el Mandato al representante del Sujeto Obligado, en el cual se indican las instrucciones de la Secretaría para llevarla a cabo.

El Grupo de Inspección Nacional está integrado por el conjunto de inspectores y ayudantes designados por la Secretaría.

El Grupo de Inspección Nacional durante la revisión del Polígono podrá realizar las siguientes actividades:

*I. Requerir y obtener del Sujeto Obligado datos y documentos sobre las actividades que se realizan en el Polígono de Inspección y sobre las medidas de seguridad vigentes;*

*II. Requerir y obtener del Sujeto Obligado, apoyo administrativo y logístico para desahogar la inspección;*

*III. Acceder y reconocer el Polígono de Inspección, con el equipo de inspección necesario;*

*IV. Entrevistar a miembros del personal que laboren en el Polígono de Inspección en presencia del representante del Sujeto Obligado, y obtener de los primeros, datos que sean pertinentes para el cumplimiento del objeto de la diligencia;*

*V. Revisar los expedientes, registros o cualquier documento que se encuentre en el Polígono de Inspección y que se consideren pertinentes para el cumplimiento del objeto de la diligencia;*

*VI. Directamente o por medio de personal que labore en el Polígono de Inspección, obtener las muestras y tomar las fotografías que sean estrictamente necesarias para el cumplimiento del objeto de la diligencia;*

*VII. Requerir a personal que labore en el Polígono de Inspección, en casos estrictamente necesarios para el objeto de la diligencia, la realización de determinadas operaciones para verificar procedimientos y el funcionamiento de las instalaciones, y*

*VIII. Emitir informes de inspección e informes de revisión.*

### 3.9.2 Inspecciones Internacionales

La inspección internacional es el conjunto de actividades de reconocimiento y vigilancia realizadas en el Polígono de Inspección por el Grupo de Inspección Internacional, a fin de verificar el cumplimiento de Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ).<sup>95</sup>

El objeto consiste en Verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ).

Las inspecciones serán realizadas por el Grupo Nacional de Acompañamiento, quien apoyará al Grupo de Inspección Internacional designado conforme al Anexo sobre Verificación de la CAQ. El Sujeto Obligado debe nombrar a un representante para cada inspección y, en su caso, revisar, quien deberá estar presente en toda diligencia.

Para cada inspección, la Secretaría integrará un Grupo Nacional de Acompañamiento y designará a su jefe con carácter de representante para esa diligencia. En su caso, designará los traductores que se requieran y expedirá la orden escrita debidamente fundada y motivada en la que se precise el Polígono de Inspección, el objeto de la diligencia y la notificación, en su caso, de la actuación de las fuerzas de seguridad pública para garantizar la seguridad del desarrollo de la diligencia de inspección.

El Grupo de Inspección Internacional se conforma de inspectores y ayudantes de inspección designados por el Director General de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) y aceptados por el Estado Mexicano, que ingresan a territorio de la República o áreas bajo la jurisdicción del Estado Mexicano para llevar a cabo una Inspección Internacional.

El Grupo Nacional de Acompañamiento se integra de servidores públicos mexicanos designados, en cada caso por la Secretaría, para la realización de inspecciones internacionales y para vigilar las actividades de un Grupo de

---

<sup>95</sup> *Idem.*

Inspección Internacional desde su entrada al territorio de la República o áreas bajo la jurisdicción del Estado Mexicano hasta la salida del mismo.

El Mandato de Inspección Internacional es el conjunto de instrucciones del Director General de la Secretaría Técnica de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) al Grupo de Inspección Internacional para la realización de una Inspección Internacional.

La Inspección Internacional se lleva a cabo mediante la Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, podrá concertar o negociar con la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) acuerdos de instalación de conformidad con la parte VI del Anexo de Verificación de la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ).

Las inspecciones serán realizadas por el Grupo Nacional de Acompañamiento quien apoyará al Grupo de Inspección Internacional, el jefe del Grupo Nacional de Acompañamiento deberá mostrar la orden escrita debidamente fundada y motivada en la que se precise el Polígono de Inspección, el objeto de la diligencia y la notificación, en su caso, de la actuación de las fuerzas de seguridad pública para garantizar la seguridad del desarrollo de la diligencia de inspección.

## **CAPÍTULO IV EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA EN LA SEGURIDAD NACIONAL**

### **4.1 LA NECESIDAD DE LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL**

Un gobierno eficaz, aunque nos pese, necesita oídos en todos lados, en las calles, en los mercados; las iglesias y los burdeles, los hospitales, las redacciones de los diarios, los sindicatos, las embajadas extranjeras, las ONG; en fin, en cualquier lugar donde se reúnen más de dos, debe haber un oído para informar al poder.

Ahora, en este gobierno, el Presidente electo, Enrique Peña Nieto, ha anunciado que su gobierno buscará modificar la maltrecha estructura de la Secretaría de Gobernación para devolverle los instrumentos jurídicos y políticos perdidos durante el gobierno ejercido por el Partido Acción Nacional.

En su momento Felipe Calderón creó una guerra sin sentido, por lo que SEGOB era una especie de Oficina de segunda categoría ajena a todo el control nacional.

El control y la represión (en su acepción totalmente legítima), les producen urticaria a quienes quieren ejercer el poder con cierto pudor, obviamente el ejercicio del poder no es posible sin una adecuada información. *Saber es poder.*

Para combatir el mal hay que conocerlo de fondo, y eso no se hace sin una adecuada red de informantes, algunos de ellos necesariamente al filo de la legalidad (como se hace en Estados Unidos) con los testigos protegidos y otros infiltrados en todas las organizaciones posibles; legales e ilegítimas.

El Estado debe ser, en el sentido de Orwell, un “Big Brother”, cuando eso se hace mal entonces se cae en el extremo del Estado tardío, la creación de una nueva dependencia en la cual se fusionen los servicios de acopio de información, cruzamiento de datos, establecimiento de sistemas efectivos de control, coordinación y en general que permita presentar un bloque sólido en defensa de la seguridad nacional y en consecuencia a la seguridad pública, la cual es una tarea urgente, obviamente, necesaria.

Esta labor no es una invención del equipo del presidente Peña Nieto, ya que está contenida en la Ley de Seguridad Nacional, cuyos objetivos debemos conocer con precisión, divulgar y exigir. Son la base de la seguridad colectiva.

#### 4.2 LA CULTURA DEL MANEJO DE INTELIGENCIA

Se necesita verificar la consolidación del impulso dado a la cultura de inteligencia dentro de la cultura de defensa dirigido a mejorar la comprensión de los organismos de inteligencia por parte de la sociedad y reforzar la reflexión sobre un aspecto imprescindible en las estructuras de seguridad y defensa de un país.

*Es cierto que, como ha indicado recientemente Jorge Dezcallar, la reducción de la vulnerabilidad ante riesgos y amenazas pasa en primer lugar por “informar correctamente a la opinión pública para que comprenda la magnitud del reto al que se enfrenta”<sup>96</sup>*

La eficacia y mejora en la cultura organizativa de un organismo de inteligencia se asienta también en la percepción, apoyo y comprensión que tenga la sociedad a la que sirve de su estructura, función y marco jurídico.

En otras palabras, la cultura de inteligencia debe integrarse a política de información y transparencia de las administraciones públicas pues, como organismos de la administración general del estado, sólo así se estarán sentando las bases de un necesario e imprescindible apoyo social basado en el conocimiento de los organismos de inteligencia.

Una de las funciones del Estado de Derecho es garantizar la seguridad nacional, es decir, asegurar la libertad y la democracia, evitando los riesgos y amenazas que puedan suponer un peligro para la propia existencia del Estado e impedir un mayor nivel de prosperidad a la población.

---

<sup>96</sup> Dezcallar, Jorge., “Libertad y seguridad”. *Política Exterior*, México, núm., 102, noviembre – diciembre de 2004, p. 39.

Para ello, los Estados organizan un sistema de seguridad que, entre otros aspectos, debe definir las competencias que corresponden a sus instituciones en relación con la defensa, así como las medidas de coordinación necesarias para dar una respuesta eficiente.

Actualmente se ha abandonado la concepción de defensa tradicional, relacionada con la salvaguardia del territorio objeto de la soberanía y de responsabilidad casi exclusiva de las Fuerzas Armadas, por otro más amplio que contempla, además, la defensa de otros valores e involucra a la sociedad en su conjunto. En los Estados democráticos, estos valores están determinados en la Constitución.

Los Gobiernos deben definir puntualmente los intereses nacionales de seguridad por otra parte hoy en día es impensable que un Estado tenga capacidad, por sí solo, para responder a los retos que plantean los nuevos riesgos y amenazas, por lo que es necesaria su integración en sistemas supranacionales de seguridad nacional.

El concepto de “Comunidad de Inteligencia” surge de la necesidad de coordinar las actividades de inteligencia e información relacionadas con la seguridad nacional, de manera que sean planeadas y desarrolladas de tal forma que garanticen la eficiencia en el logro de sus objetivos. Las estructuras de coordinación existen en casi todos los países, dando lugar a diferentes modelos de organización cuya configuración depende principalmente de las competencias asignadas a las instituciones del Estado, el número y naturaleza de los distintos servicios, e incluso del origen de cada uno de ellos.<sup>97</sup>

### **4.3 LA INTELIGENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES**

La finalidad de los servicios de inteligencia es poner a disposición de una autoridad información convenientemente elaborada, de forma oportuna, para

---

<sup>97</sup> Galvache Valero, Francisco., “La Inteligencia Compartida”, *Cuadernos de Estrategia. Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional*.

que pueda tomar decisiones relacionadas con la seguridad y defensa nacional, de forma que asuma el menor riesgo posible en la decisión.

Esta información analizada, integrada e interpretada se denomina inteligencia, y se diferencia de la información que aportan otros órganos de asesoramiento en que para su elaboración se ha empleado, al menos en parte, información secreta, información que su propietario no desea que sea conocida. La inteligencia aporta a las autoridades un conocimiento que permite reducir el riesgo que supone la toma de decisiones, no sólo por el conocimiento de la situación sobre la que se ha de decidir y sobre su evolución futura, sino por el valor añadido que supone la información secreta.

Por lo tanto, el objeto principal de los servicios de inteligencia es la información secreta, aquella que no se puede obtener por medio de fuentes públicas. Esto no quiere decir que los servicios de inteligencia no las empleen, al contrario, *será la información pública la que permita realizar un análisis más completo y veraz de la situación*, y la que permita a los analistas presentar hipótesis realmente útiles.

El proceso de producción de inteligencia requiere el uso de un método que permita tratar la información eficientemente para aportar un conocimiento veraz y exacto al usuario final. Generalmente se admite que este proceso está constituido por las siguientes fases:<sup>98</sup>

- Planeamiento. Determinación de las necesidades de inteligencia.
- Obtención de información.
- Elaboración.
- Difusión de inteligencia.

Estas fases no son exclusivamente sucesivas, es decir, no sólo se desarrollan una a continuación de otra de una forma lineal, sino que pueden influirse mutuamente, de forma que, por ejemplo, después de la fase de elaboración o la de difusión se generen nuevas necesidades de inteligencia y por lo tanto,

---

<sup>98</sup> Berkowitz, Bruce D. y Goodman, Allan E., *Strategic Intelligence for American National Security*, New Jersey, Princeton University Press, 1989, pp. 30-31.

nuevas necesidades de obtención, que a su vez sean el inicio de una nueva fase de elaboración. Por esta razón, suele hablarse del ciclo de inteligencia como el conjunto de actividades mediante el cual se determinan las necesidades de inteligencia, se obtiene información, se elabora para transformarla en inteligencia y se difunde a los usuarios. En realidad, estas actividades se desarrollan de forma simultánea, evolucionando constantemente y en continua interrelación, pero para su estudio es necesario analizarlas de forma sucesiva estableciendo un orden convencional.

En este sentido, el ciclo de inteligencia es una herramienta pedagógica y que la generación de inteligencia es un proceso en cierta medida anárquico, en el que todas las actividades interactúan sin saber muy bien cómo, a la vez que el azar juega cierto papel a la hora de aprovechar las oportunidades para generar conocimiento.<sup>99</sup>

Para Sherman Kent *la obtención de información es la actividad más característica del ciclo de inteligencia.*<sup>100</sup> Por ser la actividad que diferencia a los servicios de inteligencia de otros órganos de asesoramiento, para los que su actividad fundamental no es la obtención de información secreta. Durante la fase de obtención se explotan las fuentes para obtener información que posteriormente será elaborada por los analistas. Uno de los aspectos que más ha afectado a la obtención de información, por parte de los servicios de inteligencia es el uso de las nuevas tecnologías, de forma que el empleo de las nuevas capacidades tecnológicas facilita la obtención de tal cantidad de información que en ocasiones puede resultar prácticamente imposible su análisis.

---

<sup>99</sup> Esteban Navarro, Miguel Ángel., Conferencia “Fuentes abiertas de información para la generación de inteligencia. La visión del documentalista”. dentro del Curso de Humanidades; *Terrorismo global y servicios de inteligencia*, Impartida en la Universidad Carlos III de Madrid, Colmenarejo, 16 de diciembre de 2004.

<sup>100</sup> Kent, Sherman, *Inteligencia Estratégica*, Buenos Aires, Pleamar, 1989, pp. 180-181.

Es evidente que las nuevas tecnologías aplicadas a la obtención y análisis de información son una herramienta muy valiosa para los servicios de inteligencia, pero para optimizar su empleo las organizaciones dedicadas a la producción de inteligencia deben adaptar sus estructuras, procedimientos e incluso su cultura a las nuevas herramientas tecnológicas.

*La información se transforma en inteligencia mediante su compilación, valoración, análisis e integración y su interpretación.*<sup>101</sup> Teniendo en cuenta las posibilidades de los medios de obtención de información actualmente disponibles, bien sea a través de fuentes abiertas o por medios técnicos, si no se selecciona adecuadamente la información, los servicios de inteligencia pueden llegar a colapsarse y ser incapaces de procesar todos los datos debido a la gran cantidad de información disponible. Para evitar este tipo de problemas se suelen emplear sistemas técnicos para la gestión de la información. Destacan por su interés las siguientes tecnologías: sistemas electrónicos de gestión de datos, agentes inteligentes de recuperación de información y aplicaciones para la minería de datos (procedimientos utilizados para identificar y extraer información en grandes volúmenes de datos que permanece oculta usando las técnicas de recuperación de información).<sup>102</sup>

El proceso de transmisión de datos desde los órganos de obtención a los analistas puede ocultar o distorsionar la información, por lo tanto, es muy importante la relación entre ambos, de forma que se pueda evitar cualquier tipo de alteración de la información, siendo aconsejable una relación directa, sin intermediarios, entre el órgano encargado de obtener la información y quien realizará su análisis e interpretación.

---

<sup>101</sup> Jiménez Ruiz, José, "La Inteligencia Militar", *Revista Aeronáutica*, México, núm. 731, marzo de 2004, pp. 204-209.

<sup>102</sup> Esteban Navarro, Miguel Ángel. "Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y la defensa", *Cuadernos de estrategia. Estudios Sobre Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Nacional de Inteligencia, 2004, núm. 127, pp. 90-91.

Una vez elaborada la inteligencia debe ponerse a disposición de la autoridad que la vaya a utilizar, de manera que satisfaga las necesidades de información manifestadas durante la fase de planeamiento, con la finalidad de asumir el menor riesgo posible al tomar decisiones en el ámbito de la seguridad y defensa. El resultado de la fase de elaboración se recoge en un producto documental, cuya tipología se establece de acuerdo con la mayor o menor elaboración de la información que se transmite.<sup>103</sup>

Los documentos elaborados por los servicios de inteligencia deben diferenciar los hechos de las interpretaciones realizadas por los analistas, evitando incluir información que es conocida por el destinatario de la inteligencia y no aporta valor añadido. Los servicios de inteligencia no realizan propuestas sobre cual deberá ser la decisión a tomar en función de la información que disponen, su finalidad es *elaborar inteligencia*, no asesorar sobre las posibles líneas de acción, salvo que sean requeridos para ello por la autoridad destinataria de la inteligencia. Otro aspecto que debe tenerse en cuenta a la hora de difundir la inteligencia, es que deberá estar a disposición de la autoridad en el momento oportuno para tomar las decisiones.

La distribución de la inteligencia debe realizarse de forma segura, ya que el secreto forma parte del valor añadido de los documentos elaborados por los servicios de inteligencia e información. Si éstos se hacen públicos en un momento no oportuno, pierden gran parte de su trascendencia, independientemente del daño que se puede ocasionar al funcionamiento del propio servicio y a la seguridad de las fuentes de información.

Esto no significa que la actividad de los servicios de inteligencia e información no pueda someterse a controles de legalidad y eficiencia. Al contrario, estos controles son la garantía de que los servicios de inteligencia e información están contribuyendo a alcanzar un mayor grado de seguridad, y por lo tanto, a asegurar la libertad y democracia. Aunque los controles sobre los servicios de inteligencia e información se realizan durante todas las fases del ciclo de

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 95.

inteligencia, es en la fase de difusión en la que deberá realizarse los controles de eficiencia, es decir, conocer si se han alcanzado los objetivos señalados consumiendo los recursos necesarios.

Por último, hay que señalar que la inteligencia distribuida a autoridades puede poner de manifiesto nuevas necesidades de información y, por lo tanto, puede suponer el inicio de una nueva fase de planeamiento.

Los servicios de inteligencia colaborarán en la determinación de los futuros escenarios de seguridad nacional y los posibles riesgos y amenazas, con la finalidad de que el Gobierno pueda definir la política de defensa asumiendo el menor grado de incertidumbre posible. Una vez definidos, el escenario de seguridad y los riesgos y amenazas, podrán concretarse los objetivos de la política de defensa, así como las directrices genéricas para poder alcanzarlos, lo que a su vez generará nuevas necesidades de inteligencia.

Algunos riesgos y amenazas no producirán necesidades de inteligencia, porque la información necesaria para tomar de decisiones y enfrentarse a ellos es pública. La inteligencia estimativa coadyuvará a determinar los cometidos y planes de los distintos departamentos, facilitando la asignación de recursos de forma eficiente.

#### **4.4 LA INTELIGENCIA EN EL PROCESO DE CONDUCCIÓN DE CRISIS**

El concepto de crisis hace referencia a un fenómeno complejo de índole política y, por tanto, su gestión adquiere su auténtica dimensión en el terreno de lo político y, principalmente, en el de la política exterior. También se puede entender por crisis, desde un punto de vista más amplio, cualquier situación de alteración de la normalidad que las Administraciones Públicas no son capaces de afrontar de forma eficiente con los medios y procedimientos habituales. Esta eventualidad requiere que el Gobierno disponga de una organización que, por una parte, instalar un sistema de alertas que le permita anticiparse a la aparición de las crisis y, por otra, establecer una estructura para reaccionar

ante una situación de crisis, de forma que se puedan emplear los recursos disponibles de la manera más eficiente para garantizar la seguridad.

#### **4.5 EL PAPEL DE LA INTELIGENCIA ANTE AMENAZAS Y RIESGOS A LA SEGURIDAD NACIONAL**

*Quienes se conviertan en especialistas en el arte de la guerra, someterán a sus contrincantes sin pelear, y la máxima habilidad será salir victorioso sin derramar una sola gota de sangre. Esto se logrará, frustrando los proyectos, programas y planes del contrincante.*<sup>104</sup>

En el siglo V a. c. los escritos de *SunTzu* enfatizaron el poder de la previsión a través de la obtención de información como forma esencial para la obtención de la victoria en el escenario de la batalla, o lo que es aún más importante, como forma de evitar el enfrentamiento. A lo largo de los siglos, la información elaborada, o lo que es lo mismo, la Inteligencia, se ha erigido como uno de los elementos fundamentales en la toma de decisiones, por parte de los responsables políticos a la hora de ejecutar políticas y sobre todo, en lo concerniente a proporcionar a la sociedad una seguridad, lo más efectiva posible. En este sentido, hay que señalar, como punto de partida que, la percepción del concepto de seguridad ha ido modificándose en los últimos tiempos a consecuencia de los acontecimientos que han surgido en la esfera internacional, articulándose todo un espectro de dimensiones, en el que el papel de la Inteligencia se constituye como parte fundamental del mismo.

Tras los atentados del 11 de septiembre en los Estados Unidos, se abrió un debate en torno a que si sería adecuado utilizar medios militares en la lucha antiterrorista, o bastaría con las fuerzas de seguridad tradicionales, si tenemos presente que la seguridad se caracteriza actualmente por ser multidimensional,

---

<sup>104</sup> Sun Tzu., *El Arte de la Guerra*, México, *Leyenda S.A de C.V.*, 2013, p.9.

las respuestas a las amenazas y a los riesgos a la misma deben ser también multidimensionales.<sup>105</sup>

Por tanto, la conexión entre medios civiles y militares en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo es algo necesario. Los riesgos transnacionales, como el tráfico de drogas o el crimen organizado, junto con el terrorismo internacional, deben ser tratados con respuestas transversales. Se afirma que la utilización de medios militares para la lucha contra estas amenazas deben ser compensados por las actuaciones de las fuerzas policiales, debiéndose mantener una coordinación a partir de unas líneas básicas de actuación.

Esto es “un apropiado control político, una subordinación clara de las fuerzas militares a los requerimientos de las fuerzas de seguridad en el plano operativo y de Inteligencia, el uso de medios militares en el caso de que sólo exista esa opción y coste-eficacia compatible con el papel principal de las Fuerzas Armadas”.<sup>106</sup>

Un ejemplo de ello, es la actitud del Reino Unido con respecto a las ofensivas terroristas del IRA, (Ejército Republicano Irlandés Provisional o IRA Provisional, comúnmente conocido como PIRA (del inglés Provisional Irish Republican Army), en las que ha utilizado medios del Ejército Británico y de las Fuerzas Especiales en la obtención de Inteligencia y en las ofensivas contraterroristas. Asimismo, Francia utilizó patrullas militares durante la segunda Guerra del Golfo para realizar seguimientos de grupos radicales islámicos, ante la posibilidad de un ataque terrorista en su territorio (Operación VIGIPIRATE).<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Politi, Alessandro, “European Security. The New Transnational Risks”, *Chaillot Paper*, París, Institute for Security Studies. Western European Union, núm, 29, Octubre 1997.

<sup>106</sup> *Idem.*

<sup>107</sup> *Idem.*

Por lo tanto, no sería la primera vez que se utilizaran medios militares para este fin, la lucha contra el terrorismo requiere una reacción coordinada gubernamental de alto nivel en diversas áreas políticas. En este sentido, hay que hacer una distinción entre la utilización de medios militares dentro de las fronteras de un Estado y utilizarlos fuera de área. La utilización de las Fuerzas Armadas en operaciones antiterroristas en el extranjero es una opción aceptada por algunos expertos cuando se efectúan en un escenario de operaciones que es acorde a la formación específica de las mismas.

#### 4.6 LA COLABORACIÓN EN LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA

Cuando queremos fijar una necesidad, es preciso inicialmente establecer cuál es su fin; en el caso que nos ocupa, el de la colaboración en inteligencia militar. Como apuntaba Miguel A. Esteban en su trabajo de Estrategia: *No existe una definición de inteligencia en el ámbito de la seguridad y la defensa universalmente aceptada, a pesar de que se han ensayado numerosas caracterizaciones.*<sup>108</sup>

Sin embargo, hemos oído hablar de diferentes proposiciones. Podemos empezar con la más intuitiva de todas, nuevamente la que parece más antigua, enunciada por el conocido estratega chino del siglo V a.c. Sun Tzu; más que definir la inteligencia, Sun Tzu enunció su principio básico, al decir que la única garantía de éxito era conocerse a si mismo y conocer al enemigo u oponente.<sup>109</sup> Clausewitz, por su parte definió la inteligencia militar como el conocimiento del enemigo y su país.<sup>110</sup>

El Diccionario de la Real Academia Española, concibe la *inteligencia*, en su tercera acepción, es conocimiento, comprensión, acto de entender<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> Esteban Navarro, Miguel Ángel., *Op. cit.*, nota 102, p. 80.

<sup>109</sup> *Cfr.* Sun Tzu., *Op. cit.*, nota 104, capítulo 3.

<sup>110</sup> Von Clausewitz, Carl., *De la guerra*, Madrid, Ediciones Ejército, 1978, p. 82.

<sup>111</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22<sup>a</sup> ed., <http://drae.rae.es>

Esta definición es, ampliada en algunos conceptos, la que utiliza la doctrina OTAN, que define la Inteligencia de esta manera:

*El producto resultante del procesado de la información relativa a naciones extranjeras, fuerzas o elementos hostiles o potencialmente hostiles, o áreas de operaciones actuales o potenciales. El término también se aplica a la actividad que acaba en el producto y a la organización empeñada en tales actividades.*<sup>112</sup>

Esta definición, que incluye los dos conceptos introducidos por Clausewitz, establece objeto del conocimiento, no solamente a aquellos ejércitos que se consideren en su momento enemigos (fuerzas o elementos hostiles), sino que lo hace extensivo, con carácter permanente, a todos los países extranjeros, es decir: no pertenecientes a la Alianza, incluida su geografía, y a todas aquellas fuerzas que potencialmente puedan convertirse en un riesgo para la seguridad y defensa de sus componentes. Así mismo, considera inteligencia la actividad y las organizaciones que se dedican a ella.

Por otro lado, tenemos la definición que usa la Armada de los Estados Unidos que expresa la Inteligencia como: *El producto resultante de la obtención, explotación, proceso, integración, análisis, evaluación e interpretación de la información concerniente a países extranjeros o áreas.*<sup>113</sup> Definición muy similar a la anterior, aunque le falta incluir las organizaciones que se dedican a ella y las actividades en sí mismas. Una característica especial de esta última definición es que en ella se pretende establecer más didácticamente cuál es el proceso de la inteligencia y, a su vez, diferenciar entre la información (datos crudos) y la inteligencia (datos interpretados).

---

<sup>112</sup> OTAN., "Allied Glosario de Terminos. AAP-6"OTAN *Publicación*, Edición de Septiembre 2003.

<sup>113</sup> Departamento de la armada., Oficina del Jefe de Operaciones Navales. "NAVAL DE PUBLICACIÓN DOCTRINA (NPD) 2" "Inteligencia Naval".

La seguridad nacional tiene que establecerse para cada uno de los Estados con el objetivo de mantener su integridad, considerando la interdependencia entre los Estados, ya que la Seguridad Nacional de los mismos va a depender en gran medida de la estabilidad internacional y el cumplimiento de las normas.

Existen aspectos de suma importancia que forman desequilibrios en la seguridad nacional como son los económicos y sociales, las crisis humanitarias, los desastres ambientales, entre otros. En este sentido, la seguridad nacional ya no está solo relacionada con la inteligencia, sino que adquiere un nuevo ámbito, la seguridad de las personas.

A mi juicio el estado mexicano o bien sus sistemas de inteligencia no han establecido mecanismos, tanto preventivos como reactivos, para afrontar los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad, dentro del ámbito de la prevención; La inteligencia que no se ha desarrollado debería de ser un elemento clave en la resolución de conflictos, por lo que existe la necesidad de tener capacidad de Inteligencia adaptable en el amplio espectro de la prevención de los mismos y en la gestión de crisis se hace indispensable.

El interés por la realidad y los resultados del trabajo de inteligencia, así como sus estructuras, marco jurídico y razón de ser, constituye la base de la seguridad, orientada hacia la promoción de una conciencia social sobre la necesidad y papel fundamental de los sistemas de inteligencia, estos sistemas son una herramienta clave en el acercamiento entre la sociedad y las estructuras de prevención de riesgos y amenazas, por medio de la información y todas sus operaciones.

Los servicios de inteligencia operan en un entorno caracterizado por la secuencia de riesgos, peligros, amenazas y daños de riesgo de naturaleza cambiante, flexible, no convencional, sofisticada. Indudablemente, un impulso fundamental dado a la reflexión en torno a los objetivos, estructuras, funcionamiento y resultados de la inteligencia ha procedido de la identificación del terrorismo como principal amenaza internacional.

Este escenario no era contemplado con el grado de preocupación e intensidad, ni siquiera hace veinte años, por lo que se puede concluir que sin ser un fenómeno radicalmente nuevo, sí lo es, en cuanto a su alcance, implantación y desafío constante. Por tanto, debería de existir el esfuerzo de adaptación que los servicios de inteligencia en todas las dependencias competentes, en nuestro país están realizando para afrontar este panorama.

Los servicios de inteligencia constituyen elementos nucleares en la política de seguridad y defensa de un país. Seguridad interior y exterior quedan difuminadas por cuanto esas nuevas formas de riesgo organizadas con actores no estatales promueven amenazas de raíz diferente, sin atender a fronteras geográficas o estatales. Por otra parte, la seguridad ya no es un concepto unitario sino multidimensional, que afecta a todos los órdenes de una sociedad. Las dimensiones económica, tecnológica, competitiva, sanitaria, militar, etc., de la seguridad de un país obligan a contemplar la actuación de un servicio de inteligencia en múltiples escenarios y perspectivas. Sin embargo, es imprescindible destacar que todas ellas tienen un elemento común en el tratamiento y carácter científico de las operaciones que componen el denominado ciclo de inteligencia. No en vano, el carácter riguroso, científico y plenamente asentado de este “ciclo” permite la integración de información procedente de cualquier ámbito, en cualquier lengua, soporte o medio de transmisión; Así se tendrá que diagnosticar de manera eficiente y a tiempo, esas amenazas y contribuir a que el gobierno actúe y determine qué tipo de políticas se deberán efectuar para poder minar el potencial de aquellas amenazas que sean producto, por ejemplo, de la injusticia social, de la pobreza y del rezago en materia educativa, de salud, etc.

Los servicios de inteligencia deben constituirse como la herramienta principal con la que cuente el Estado mexicano para catalogar de manera eficiente (velando por los intereses nacionales y no atendiendo presiones políticas provenientes del exterior) las amenazas a su seguridad.

#### **4.7 LA RELACIÓN ECONÓMICA CON LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA**

El trabajo de un Servicio de Inteligencia se centra en la prevención, cometido que, por su propia naturaleza, somos conscientes que estamos condenados a realizar siempre de una forma imperfecta.

Empresas, bancos, industrias y Servicios de Inteligencia, no son tan diferentes. Todos se desenvuelven en un entorno común que se caracteriza por ser cada vez más estrecho, cambiante, interdependiente y complejo.

Los Servicios de Inteligencia, no son una excepción a lo económico y, al igual que sus empresas, se han visto obligados a un profundo proceso de reforma y adaptación.

La relación entre los Servicios de Inteligencia y el mundo de la empresa es tan antigua como intensa. Ya desde la época de Felipe II Rey de España desde el año 1556, en la que se puede empezar a hablar de la existencia de unos Servicios que podríamos calificar de “modernos”, empresarios y comerciantes jugaron un papel fundamental en la estructura de inteligencia de la época y, por consiguiente, en la defensa de los intereses del Imperio.

Con su participación contribuyeron decisivamente a que fluyeran las informaciones, comunicaciones y recursos financieros que hacían posible el funcionamiento de las redes de información de la monarquía hispánica, contribuyendo así a la estabilidad del Imperio, valga este ejemplo histórico para mostrar como la seguridad de una nación está unida a su economía y como ha venido plasmándose de diferentes maneras a lo largo de la historia.

Así, creo que no es necesario abundar en el argumento de que la economía garantiza la estabilidad del país, el bienestar de sus ciudadanos y el ejercicio de sus libertades, además de aportar los recursos necesarios para defender su integridad, independencia y soberanía.

Durante la Guerra Fría, el concepto de seguridad y amenaza quedó muy enfocado, como es bien sabido, en las cuestiones militares. La política de bloques también centró el esfuerzo de los Servicios de Inteligencia, centrados en analizar y entender las políticas del potencial adversario.

Un nuevo contexto surgió a principios de los 90 gracias a dos factores: la desaparición de la Unión Soviética y el fenómeno de la globalización. La amenaza tradicional, la militar, empezó a perder rápidamente fuerza y se empezó a hablar de un “concepto amplio de amenaza” que incluía la economía o seguridad económica, como un componente básico de la nueva ecuación de seguridad nacional.

El fenómeno de la globalización también jugó, sin duda, un papel muy importante, y favoreció una nueva corriente de pensamiento, en el campo de las relaciones internacionales, según la cual las tensiones tradicionales entre Estados iban a ser sustituidas por una creciente competencia económica internacional, siendo la economía el escenario en el que se iba a dilucidar la capacidad de influencia de las naciones.

Así, comenzaron a acuñarse términos como “guerra económica” o “guerra comercial” que, partiendo de la visión de la globalización como un juego de suma cero, pretendían trasladar al terreno económico la tensión vivida en el diplomático y político.

Los Servicios de Inteligencia, por su parte, no fueron ajenos a esta nueva situación en la que la diplomacia y la política exterior se orientaban cada vez más hacia cuestiones económicas, y creyeron ver en la economía un nuevo campo de actuación que justificase su existencia ante la eliminación de la amenaza soviética.

A pesar de que, desgraciadamente, no faltan en nuestros días riesgos y amenazas con los que justificar la vigencia de los Servicios de Inteligencia, la economía se ha mantenido como un foco de atención creciente para la gran mayoría de los Servicios.

Cada uno con sus particularidades y enfoques, los Servicios de Inteligencia han ido incrementando su interés por las cuestiones económicas, hasta el punto de que ya se encuentra plenamente consolidado el término “Inteligencia Económica”, que ha pasado a considerarse una de las ramas específicas de su actuación. Generalmente se define la Inteligencia Económica como aquella dirigida a asesorar al Gobierno en la toma de decisiones en asuntos relacionados con el ámbito de la economía.

## CONCLUSIONES

Los servicios de inteligencia están íntimamente relacionados con el aparato de la seguridad y ambos se justifican por la posibilidad de que aparezcan amenazas internas o externas; para enfrentarlas, los gobiernos, (que tienen el monopolio del uso legítimo de la violencia) crean instituciones especializadas para defender la seguridad de la nación.

Algunas de estas instituciones, como el ejército, se concentran en el uso de la fuerza, mientras que otras lo hacen con la llamada *inteligencia*, en realidad la separación no puede ser tan esquemática porque las fuerzas armadas tienen sus propios sistemas de inteligencia y porque a su vez realizan funciones operativas.

Los servicios de inteligencia y seguridad tienen la misión de reunir información, enormes cantidades de información, la que después de ser procesada permite anticipar o explicar la magnitud, características y origen de las amenazas a la nación o a sus habitantes.

El objeto, la materia de trabajo y los procedimientos de las instituciones de seguridad e inteligencia plantean dilemas muy serios a la sociedad: son necesarios para defender la seguridad pero el poder que adquieren los puede transformar en una de las amenazas más peligrosas a la seguridad. La información es poder y su manejo sin controles puede lastimar a toda la sociedad o a alguno de sus miembros, el riesgo aumenta si los servicios de inteligencia tienen operatividad.

En los países totalitarios o autoritarios la amenaza crece porque el aparato gubernamental goza de impunidad y porque en esas sociedades una de las funciones más importantes del aparato de seguridad es tratar de controlar a la población.

En las democracias políticas modernas, los riesgos no desaparecen pero si se reducen. La razón principal es que los servicios de seguridad se organizan, funcionan y establecen su agenda de acuerdo a marcos legales y administrativos claramente establecidos y delimitados. Las experiencias en las

últimas décadas han mostrado que este tipo de régimen ha logrado acercarse a un equilibrio entre la eficacia y el control de los abusos de autoridad y ello repercute en una mayor legitimidad de la sociedad.

Pese a ello, el tipo de actividad que realizan crea tensiones inevitables y entre las mas obvias estarían los criterios con que se definen las amenazas, la forma en que se cataloga a los enemigos de la seguridad y de la determinación de los métodos con que van a combatirse amenazas y enemigos. No se trata de soluciones fáciles o esquemáticas porque, por ejemplo: ¿Cuándo es legitimo espiar a un partido político o a un líder opositor?, ¿en dónde esta la frontera entre monitorearlos y espiarlos?, ¿hasta dónde debe saber la sociedad sobre sus servicios de inteligencia y seguridad?

Los criterios son ambiguos y en muchos casos los gobernantes prefieren mantenerlos intencionalmente vagos porque con ello amplían sus márgenes de maniobra.

### ***Propuestas:***

***I.- Establecimiento de mecanismos sociales de supervisión y control.*** Los principales encargados de diseñar, aprobar o implementar estos mecanismos son el Poder Legislativo y el Judicial, por ser los representantes de la sociedad. La experiencia muestra que la supervisión y el control deben concentrarse en dos momentos neurálgicos: cuando se autorizan previamente por el Poder Legislativo o Judicial de aquellas acciones que afectan los derechos de un ciudadano, la soberanía de otro país o los planes especiales de combate a la delincuencia.

***II.- Las funciones de inteligencia y operatividad deben estar separadas.*** La Institución que produce la inteligencia no debe ser la responsable de enfrentar operativamente las amenazas.

**III.- Los servicios deben dividirse entre los que trabajan en asuntos internos y externos.** Al igual que en el planteamiento anterior, el propósito es limitar la concentración de poder y alentar la especialización.

**IV.- Establecimiento de mecanismos e instancias coordinadoras.** Que limiten la dispersión (y la ineficiencia) de las instituciones de inteligencia y seguridad que por su misma naturaleza buscan la autonomía lo que concede a cotos de poder sin control.

**V.- Es necesario que sean funcionarios de carrera.** La especialización y el profesionalismo mejoran la calidad de la seguridad y fortalece el principio de que están al servicio del Estado y la Nación, y no del gobierno o del mandatario en turno (es obvio que, para que este requisito tenga sentido, debe existir la posibilidad de alternancia en el poder).

**VI.- Proteger los derechos humanos en las operaciones de inteligencia y la defensa de los principios fundamentales del proyecto de nación.** Siempre existirá la posibilidad de que los servicios de seguridad e inteligencia abusen de su autoridad y violen derechos ciudadanos, deben existir los instrumentos y las instituciones legales que permitan al ciudadano defenderse en caso de ser afectados en sus derechos. Siguiendo esta línea descriptiva, la formación y estructuración de aparatos de seguridad e inteligencia, en gobiernos surgidos de procesos de consolidación o normalización democrática, se enfrentan en la práctica a inercias que dificultan el intento de regirse por estos criterios. Las experiencias históricas señalan que existen mecanismos para ampliar la legitimidad y la legalidad de los servicios de seguridad e inteligencia sobre características prácticas observadas tanto en regímenes democráticos, como en autoritarios.

De hecho, la eficacia no depende de la impunidad que tengan los servicios de inteligencia y de seguridad, sino de otros factores entre los que destacan la calidad y profesionalismo de su personal. Puede incluso argumentarse que el

reclutamiento de las mejores mentes depende, en buena medida, de la legitimidad y el prestigio que tengan estas instituciones.

Las instituciones legislativas de varios países han establecido comités o comisiones que revisan los respectivos organismos y casi todos coinciden en que los responsables de seguridad e inteligencia informen sin ser parlamentarios.

El establecimiento de la comunicación legal, (ejecutivo-legislativo), permite establecer un canal que soporta los vaivenes prácticos de la actividad cotidiana de los aparatos de seguridad e inteligencia, posibilitando la actualización, fortalecimiento, endurecimiento y rigidez de los ordenamientos legales que sustentan la actividad de estos aparatos.

**VI.- Nuevo modelo o sistema.** El cual pueda generar productos con un alcance estratégico para sustentar la toma de decisiones del Ejecutivo federal en materia de Seguridad Nacional, integrar los productos de inteligencia generados por la Procuraduría General de la República (PGR), la Policía Federal, las secretarías de la Defensa Nacional, de Marina-Armada de México y por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y contar con un diagnóstico integral, transparente y participativo, que considere las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas que pueden comprometer el desarrollo del país.

Al contar con productos de inteligencia con un alcance estratégico adecuado, se estará en condiciones de poder anticipar el impacto de aquellas tendencias que pueden vulnerar la seguridad nacional y el desempeño de las instituciones que ejercen funciones públicas en este ámbito.

La generación de inteligencia cobra relevancia en el marco de un modelo de Seguridad Nacional en el que las acciones de todos sus integrantes deben ser sometidas a un ciclo de evaluación permanente,

**VII.- Establecer un esquema dual de prevención y previsión.** Que permita promover iniciativas de política pública en los ámbitos humano, político-militar y económico-ambiental.

**VIII.- Favorecer la actuación estratégica del Estado mexicano a escala internacional.** Contribuir al mantenimiento de la gobernabilidad de las naciones y la proyección de los intereses de México en el mundo.

**IX.- Promover el uso de medios tecnológicos avanzados.** Para la generación de productos de inteligencia y el intercambio seguro de información entre sus integrantes.

**X.- Propiciar que la política de Seguridad Nacional tenga como soporte la producción de inteligencia estratégica.** Explotar al máximo el vínculo entre el proceso de toma de decisiones, la difusión oportuna de los productos de inteligencia y la generación de conocimiento científico y técnico de carácter especializado.

Los riesgos y amenazas a la seguridad nacional son también los factores de desastres naturales y las pandemias; la delincuencia organizada transnacional y la ciberseguridad, así como las fronteras, mares y flujos migratorios irregulares, el terrorismo y las armas de destrucción masiva, también como factor de riesgo la vecindad con Estados Unidos y la presencia en el territorio nacional de intereses de esa nación.

México no ha sido blanco de ataques terroristas. Sin embargo, su posición geográfica podría resultar de interés para aquellos actores que busquen realizar atentados en contra de Estados Unidos o contra intereses de ese país en nuestro territorio, la posibilidad de que México sea utilizado por las organizaciones terroristas como plataforma logística, operativa y financiera para el tráfico de materiales de uso dual o para planear atentados en contra de objetivos en el territorio continental de Estados Unidos no debe ser descartada.

Actualmente es necesario recalcar que estamos en medio de un proceso caracterizado por la interacción de: **la liberación de la economía y su apertura al mundo** han desatado dinámicas contrarias al autoritarismo político. Por ejemplo, los inversionistas exigen la certidumbre de un Estado de derecho. De igual modo, se aceleró una internalización de la política y diversos autores están buscando aliados en otros países y, a la inversa, crecen los actores externos interesados en los acontecimientos mexicanos en un momento de la

historia mundial caracterizada por la prioridad que reciben los derechos humanos y la democracia.

***En un régimen autoritario la violencia estatal busca inspirar temor***, porque el miedo es uno de los mecanismos que llevan al inmovilismo y facilita el control. En México la utilización de la coerción ha ido perdiendo viabilidad por varias razones. Una es el recambio de la elite en el poder (la nueva no es democrática, pero es pragmática y entiende que la apertura al mundo impone limitaciones al uso de la violencia estatal). Otra causa es que las instituciones encargadas de la seguridad han sufrido una metamorfosis: creció la cantidad y calidad de su armamento, equipo técnico y mejoró su profesionalismo, pero también modificaron su disposición a usar la fuerza contra aquellos sectores que se han ido independizando de los controles autoritarios.

***Los factores anteriores han facilitado la emergencia de nuevos actores o incrementado la fuerza de otros que ya existían***. Pese a su heterogeneidad un buen número de ellos han coincidido en querer actuar con independencia del régimen y en la necesidad de fortalecer la democracia y ampliar el respeto a los derechos humanos.

Estas variables han transformado a México lo que, de manera indirecta, reduce el margen de maniobra ilegal de las instituciones de seguridad e inteligencia.

La etapa de redefinición legal, conceptual y operativa de los aparatos de seguridad e inteligencia forman parte de los acontecimientos de la década de los 90 en donde irrumpen mecanismos legales modernos, actores políticos que se transforman en voceros de la transparencia operativa y también se presenta la responsabilidad pública ante el respeto de los derechos humanos.

Los aparatos de seguridad e inteligencia que buscan su profesionalización y legitimidad pública, enfrentan el reto de la capacitación, conocimientos de métodos modernos de investigación, normas legales y administrativas acordes con su responsabilidad, cultura política democrática, apertura y sensibilidad

ante el cuerpo social interesado en transparentar funciones y operatividad, pero antes que nada convirtiéndose en parte de la agenda de la transición y el desarrollo político y económico del México que se está forjando.

Es posible que estas transformaciones hayan sido determinantes para que los cuerpos mexicanos de seguridad e inteligencia hayan tomado una actitud relativamente abierta, y ciertamente responsable, frente a los últimos acontecimientos políticos. De ser así, estaríamos ante el fenómeno que tiene precedentes en otros países.

Estas dinámicas –que simplemente se bosquejan- podrían fortalecerse y acelerarse si los partidos políticos en el Congreso y los medios de comunicación (y a través de ellos la sociedad) se decidieran a entender lo que son y buscan las instituciones encargadas de la seguridad e inteligencia en México. Ese conocimiento es indispensable para tener la capacidad de argumentar y de presionar, a favor de controles sociales sobre estos aparatos, la explicación, deliberación y actualización del tema de los derechos humanos en estos aparatos, la coyuntura política y su importancia, para entender la necesidad de ir vislumbrando la creación una institución nacional de seguridad pública operativa, para comprender con argumentos sólidos la importancia de los cuerpos de seguridad e inteligencia, de todos sus miembros y sus responsabilidades porque, para regresar al punto de partida, es absurdo y peligroso la ignorancia que existe sobre instituciones vitales como la seguridad y la democratización del país.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Sergio, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo-Raya en el Agua, 2001.

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

Aguayo Sergio, John Bailey, compiladores, *Strategy and Security in U.S.-Mexican Relations beyond the Cold War*, San Diego, Center for U.S.- Mexican Studies University of California, 1996.

Aguayo Sergio, Bruce Michael Bagley, compiladores, *México in Search of Security*, Miami, North-South Center, Universidad de Miami, 1993.

Aguayo Sergio, *Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990.

Althusser Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, México, Grupo editorial tomo S.A. de C.V. 2008.

Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro (coords.) *Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia*. Madrid. Universidad Carlos III, 2004

*Hacia una estrategia de seguridad nacional para España*. – [Madrid.] Ministerio de Defensa / Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 2009.

Navarro Bonilla Diego y Esteban Navarro Miguel Ángel, *Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia*. Madrid. Plaza y Valdés, 2007.

L. V. Scott y P. D. Jackson (eds.) *Understanding Intelligence in the TwentyFirst Century. Journeys in Shadows*. New York. Routledge, 2004.

Piñeyro José Luis, *Seguridad Nacional en México, ¿Realidad o proyecto?*, México, Ediciones Pomares, 2006.

Piñeyro José Luis, *La Seguridad Nacional en México, debate actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 2004.

Russell G. Swenson y Susana C. Lamozy (coords.), *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, Washington, D.C. National Defense Intelligence College, 2009.

Roger Z. George and Robert D. Kline (eds.) *Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*. Lanham, MD. Rowman & Littlefield, 2006.

Salazar Ana María, *Seguridad Nacional hoy, el reto de las democracias*. México. Nuevo siglo Aguilar, 2002.

UAM Azcapotzalco, *Antología Teoría Constitucional I, Los caracteres del Estado*, México, 2004.

Vergara José Manuel y Roy Godson, *Seguridad democrática para las Américas: inteligencia requerida*. México. Conocimiento de Red, 2008.

Ramos, Samuel. *El perfil del hombre y la cultura en México*". Ed. Planeta, 45ª reimp. México, 2005.

Gadenne, Volver. *Filosofía de la psicología*. Ed. Herder. Barcelona, 2006.

Coon, Dennis. *Psicología*. Ed. Thomson. 10ª ed. México, 2004.

Salgado García, Agustín. *La prevención del delito y la readaptación social ante la irrupción del crimen organizado en las estructuras pública y social*. Colección "Análisis contemporáneo", Serie "Seguridad y justicia" N° 8. Cátedra Iberoamericana de Ingeniería Política. Puebla.

Foucault, Michel. *Hermenéutica del sujeto*. Ed. Altamira, La Plata, 1996.

Recasens, Siches Luís. *Tratado general de sociología*. Ed. Porrúa, 21ª ed. México, 1989.

Savater, Fernando. *El valor de educar*. Ed. Ariel, Barcelona, 1996.

Ingenieros, José. *El hombre mediocre*. Ed. Porrúa, 17ª ed. México, 2004.

Osorio, Fernando. *Violencia en las escuelas. Análisis desde la subjetividad*. Ed. Noveduc. Buenos Aires, 2006.

Ostrosky Solis, Feggy. *Mentes asesinas. La violencia en tu cerebro*. Ed. Quo, México, 2008.

Sartori, Giovanni. *Homo videns. La sociedad teledirigida* Ed. Punto de lectura, 3ª reimp. México, 2007.

Sánchez Vázquez, Adolfo. *Filosofía de la praxis*. Ed. Grijalbo. 3ª ed. México, 1973.

Savater, Fernando. *Política para amador*. Ed. Ariel, 23ª reimp. México 2003.

B. Clark, Kenneth. *El patetismo del poder*. Ed. FCE, México, 1976.

Porrúa Pérez Francisco. *Teoría del Estado*, Ed. Porrúa, 22ª ed. México, 1988.

Delattre, Edwin J. *Integridad policial. La actitud del policía frente a su comunidad*. Instituto Cultural Ludwig Von Mises, México, 2002.

Berkowitz, Bruce. Goodman, Allan. *“Strategic Intelligence for American National Security”*. Princeton University Press. New Jersey 1989.

Cueto, Carlos de y Jordán, Javier (Coordinadores). *“Introducción a los Estudios de Seguridad y Defensa”*. Editorial Comares. Granada 2001.

Díaz Fernández, Antonio Manuel. *“La Función de los Servicios de Inteligencia”*. En *“Introducción a los Estudios de Seguridad y Defensa”*. Carlos de Cueto y Javier Jordan (Coordinadores). Editorial Comares. Granada 2001.

Esteban Navarro, Miguel Ángel. *“Necesidad, Funcionamiento y Misión de un Servicio de Inteligencia para la Seguridad y Defensa”*. En *Cuadernos de Estrategia* 127. Instituto Español de Estudios Estratégicos y Centro Nacional de Inteligencia. Madrid 2004.

Galvache Valero, Francisco. *“Hacia una Comunidad de Inteligencia”*. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, nº 731 (marzo 2004).

Herman, Michael. *“Intelligence Power in Peace and War”*. Cambridge University Press. 1996.

Jiménez Ruiz, José. *“La inteligencia militar”*. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, nº 731 (marzo 2004).

Kent, Sherman. *“Inteligencia Estratégica”*. Buenos Aires, Pleamar, 1986. *Libro blanco de la defensa*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2000.

Navarro Bonilla, Diego y Esteban Navarro, Miguel Ángel (Coordinadores). *“Gestión del Conocimiento y Servicios de Inteligencia”*. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado e Instituto Español de Estudios estratégicos, 2004.

Navarro Bonilla, Diego (Coordinador). *“Estudios sobre Inteligencia: Fundamentos para la Seguridad Internacional”*. *Cuadernos de Estrategia* 127. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Pérez Villalobos, María Concepción. *“Derechos Fundamentales y Servicios de Inteligencia. (Un estudio a la luz de la nueva legislación)”*. Grupo Editorial Universitario. Biblioteca de los derechos fundamentales. Granada 2002.

Quero Rodiles, Felipe. *“Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional”*. Madrid, Ediciones Ejército. Servicio de Publicaciones del EME. 1989.

Ruiz Miguel, Carlos. *“Servicios de Inteligencia y Seguridad del Estado Constitucional”*. Madrid, Tecnos, 2002.

Toschi, Oswaldo. *“El uso de las Fuentes Abiertas en el Mundo de la Inteligencia”*. En *Seguridad y Democracia. El Futuro de los Servicios de Inteligencia*, Madrid, Fundación de la Universidad Complutense de Madrid, 2000.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de la Armada de México

Ley Orgánica del Ejército y fuerza Aérea Mexicanos

Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional

Ley de Seguridad Nacional

Ley de la Policía Federal

Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional

Programa de Seguridad Nacional 2009-2012

Tratados Internacionales

Diario Oficial de la Federación, 12 mayo del 2000, “Ley General de Protección Civil” IPCC, 2003., “Cambio climático y salud humana: riesgos y respuestas” Organización Mundial de la Salud. ISBN 92 4 359081 2 (Clasificación NLM: WA 30), Catalogación por la Biblioteca de la OMS.

Diagnóstico de Peligros e Identificación de Riesgos de Desastres en México, CENAPRED, 2001.

Informe Técnico: Metodología para la evaluación del riesgo en el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, Área de Riesgos Químicos, CENAPRED, 2012.

Informe Técnico: Planeación y evaluación de las capacidades de respuesta ante emergencias con materiales y residuos peligrosos. Área de Riesgos Químicos, CENAPRED, 2012.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O.F. 14-VI-2012.

Ley de Seguridad Nacional. D.O.F. 26-XII-2005.

Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas. D.O.F. 03-VII-2009.

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. D.O.F. 01-VII-2010 y sus reformas.

Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional. D.O.F. 29-XI-006.

### **Acuerdos y demás disposiciones administrativas.**

Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional por el que se establece un Comité Especializado de Alto Nivel para coordinar las acciones del Poder Ejecutivo Federal que dan cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano en el ámbito nacional en materia de desarme, terrorismo y/o seguridad internacionales. D.O.F. 28-V-2007.

Decreto por el que se da a conocer el Programa para la Seguridad Nacional. D.O.F. 20-VIII-2009.

### **Normatividad Internacional**

Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción. Entrada en vigor: 29-IV-1997. (03-09-1992).

Protocolo relativo a la prohibición del uso en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares o de medios bacteriológicos (Ginebra). D.O.F. 3-VIII-1932. (17-06-1925).

### **Resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas**

Resolución 1540 de 2004

Resolución 1673 de 2006

Resolución 1810 de 2008

Resolución 1373 de 2001