



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación a Ciencia Política

El control del poder público sobre los tomadores de decisiones en la inteligencia civil mexicana: Los ámbitos federales de seguridad pública, procuración de justicia y seguridad nacional, 2006-2012.

Tesis que para optar por el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales

Presenta: Mtro. Raen Sánchez Torres

Tutor Principal: Dr. José Luis Velasco Cruz
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Miembros del Comité tutor:

Dr. Luis Alejandro Astorga Almanza
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

Dr. René Alejandro Jiménez Ornelas
Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

México, D.F., enero 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

| | Página |
|---|--------|
| Introducción | 5 |
| | |
| Capítulo 1. Los mecanismos de control de poder políticos, jurídicos y administrativos en materia de administración de información en las esferas de seguridad nacional, seguridad pública y procuración de justicia. | |
| | |
| 1.1 El control del poder: vertical, horizontal y transversal. | 15 |
| 1.2 Inteligencia y Vulnerabilidad. | 29 |
| 1.3 Controles: políticos, legales, administrativos y sociales. | 40 |
| 1.4 Redes de Actores Sociales. | 44 |
| | |
| Capítulo 2. Tres décadas de transformación del Estado Mexicano y su impacto en el sistema de inteligencia civil y en la cooperación internacional. | |
| | |
| 2.1 Contexto político y social entre 1985 y 2006. | 66 |
| Dinámicas de cooperación y conflicto en las relaciones México- | |
| 2.2 Estados Unidos, entre 1985 y 2006. | 98 |
| Desconcentración y especialización del sistema de inteligencia entre | |
| 2.3 1985 y 2006. | 103 |
| | |
| Capítulo 3. Los cambios estructurales en los ámbitos federales de seguridad, en la inteligencia civil para la seguridad nacional, seguridad pública y procuración de justicia y su impacto los controles sobre los tomadores de decisiones, 1985 - 2006. | |

| | | |
|-----|---|-----|
| | Evolución de los mecanismos generales aplicables a la | |
| 3.1 | Administración Pública entre 1985 y 2006. | 117 |
| | Evolución de los mecanismos, políticos y normativos, en materia de | |
| | inteligencia policial y para la procuración de justicia en SEGOB, | |
| 3.2 | PGR y SSP, entre 1985 y 2006. | 128 |
| | Recuento de las repercusiones de la aplicación de dichos mecanismos | |
| | en los titulares de SEGOB, PGR, SSP y sus respectivos directores de | |
| 3.3 | centros de inteligencia, entre 1985 y 2006. | 139 |

Capítulo 4. Fallas judicializadas y mediatizadas de los controles de poder sobre los titulares de SEGOB, PGR, SSP y los directores de sus respectivos centros de inteligencia, entre 2006 y 2012.

| | | |
|-----|---|-----|
| 4.1 | Estudios de caso sobre posibles vulnerabilidades. | 148 |
| | Escándalos y cuestionamientos mediáticos sobre relación de | |
| | subordinación, entorno, toma de decisiones y desempeño de los | |
| | titulares de SSP, SEGOB, PGR, CISEN, CGIP/SEIP y CENAPI, | |
| 4.2 | entre 2006 y 2012. | 159 |

Capítulo 5. Las redes y subredes de la inteligencia civil federal y las vulnerabilidades en los controles de poder dentro del ámbito de seguridad pública, seguridad nacional y procuración de justicia 2006-2012.

| | | |
|-----|--|-----|
| 5.1 | Redes de actores sociales, políticos y económicos. | 170 |
| 5.2 | Vulnerabilidades detectadas 2006-2012. | 191 |

Capítulo 6. Conclusiones: un panorama actual, mejores prácticas internacionales y propuestas para México.

| | | |
|-----|---|-----|
| 6.1 | Cambios y reconcentración de poder 2012-2013. | 200 |
| 6.2 | Mejores prácticas internacionales. | 208 |
| 6.3 | Propuestas para el actual gobierno. | 219 |

Bibliografía.

Fuentes electrónicas.

Introducción

Desde la década de 1980, nuestro país experimentó cambios estructurales y organizacionales en materia de Control del Poder Público, a través de la promoción de libertades y derechos, así como la creación de mecanismos administrativos, marcos legales e instituciones, orientados a establecer controles verticales, horizontales y transversales sobre la función pública. Estas transformaciones, originalmente impulsadas desde las expresiones sociales de disidencia política al gobierno en turno, se han ido materializando tanto con el apoyo abierto como con el impulso soterrado de determinadas redes y subredes de la élite que, por inclinaciones ideológicas liberales, intereses de grupo o búsqueda de legitimidad, han abonado a tales cambios.

Así, el proceso de liberalización del sistema político y económico, contextualizado en un relevo generacional de la subred dominante dentro de la red político-económica de la élite mexicana se fue materializando a lo largo de tres décadas, moldeándose conforme los factores internos y externos de poder coadyuvaban en los cambios de las correlaciones de poder de la élite. Este cambio generacional, a nivel cupular, implicó una ruptura en la clase política que cambió radicalmente la transmisión de la cultura heredada, rompiendo con las relaciones simbólicas pero no con las relaciones de fuerza¹. Así, la nueva generación, a través de la subred dominante, continuó con la cultura del ejercicio del poder pero cambió las estructuras y mecanismos para su ejercicio.

En este sentido, la subred dominante también impulsó la reestructuración en las áreas federales de seguridad nacional, seguridad pública, procuración de justicia y sus respectivas instituciones civiles de inteligencia, la cual derivó en un proceso de desconcentración y profesionalización orientado a fortalecer la legitimidad y gobernabilidad. Este proceso comenzó con la eliminación de la DFS, institución que formalmente centralizaba las labores de inteligencia civil a nivel federal, y remplazando a las redes y subredes que la habían

¹ Bourdieu habla de los mecanismos de transmisión de la herencia cultural a través de las instituciones educativas. En este sentido, se puede explicar este tipo de cambio generacional a partir de observar que los líderes la generación que impulsa la ruptura con la herencia cultural postrevolucionaria, en el espacio simbólico, cambiando concepciones sobre soberanía, proyecto de nación, revolución, reacción e interés nacional, tienen como común denominador la concurrencia centros de educación superior de los Estados Unidos de América para sus posgrados. V. Pierre Bourdieu, *La reproducción*, Fontamara, Barcelona, 1996, P.51.

controlado desde su nacimiento, en la década de 1940, mediante el desarrollo de nuevas instituciones y el fortalecimiento de nuevos actores y grupos en la comunidad de inteligencia.

De este modo, en una primera fase, se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)², organismo dotado de cierta independencia con respecto de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y principal responsable de la generación de inteligencia, orientada a salvaguardar la seguridad nacional. Asimismo, entre 1993 y 1994, algunas de las labores de inteligencia policial orientadas a combatir actividades relacionadas con el negocio de drogas ilícitas, anteriormente bajo la responsabilidad de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), fueron transmitidas al Centro Nacional para el Control de Drogas (CENDRO), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR).

Tiempo después, al final de la década de 1990, continuó el proceso de desconcentración de labores de inteligencia al dividir responsabilidades en materia de inteligencia policial e inteligencia para la procuración de justicia. Esto, sucedió cuando se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), subordinada a la SEGOB, a la que se encomendó la inteligencia policial, a través de sus direcciones, dejando al CENDRO la única responsabilidad de generar y administrar la inteligencia para la procuración de justicia.

Con la misma lógica, el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada continuó el proceso de desconcentración gradual de responsabilidades en el sistema de inteligencia civil mexicana. En este sentido, se definieron cambios de distinta índole en el CISEN, la PFP y el CENDRO.

Con respecto al CISEN, los cambios más importantes que se conocen atañen a la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31 de enero de 2005, y sus reformas de diciembre de ese año. Éstos, implicaron el establecimiento de roles para la cooperación interinstitucional, la confirmación de su naturaleza de organismo desconcentrado de SEGOB, con autonomía técnica, operativa y presupuestal, situación que reafirmó las dinámicas de independencia política en relación con la mencionada secretaría.

² Entre la desaparición de la DFS, en 1985, y el inicio formal del CISEN, en 1989, se creó una institución para mantener las labores de inteligencia durante la transición. Esta institución fue la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN).

En la misma forma, la tendencia se reiteró con la Policía Federal Preventiva (PFP), a la que la administración foxista retiró de SEGOB y la incorporó a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). En este sentido, la inteligencia policial quedó conferida a la Coordinación General de Inteligencia para la Prevención (CGIP), la cual se convirtió en la Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial (SEIP) en 2008.

Con intención similar, en 2003, se dispuso que el CENDRO se transformara en el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) como una instancia orientada a administrar información y coordinar a otras instituciones para el manejo de información relativa a la procuración de justicia.

El proceso de desconcentración y generación de controles aludidos, alcanzó su máxima expresión durante el periodo del presidente Felipe Calderón Hinojosa, al incorporar marcos jurídicos que proyectaban controles históricos en los ámbitos de transparencia, rendición de cuentas, protección de derechos humanos y fomento a la libertad de expresión.

No obstante lo anterior, en ese mismo sexenio, la opinión publicada registró casos e información que muestran indicios de la vigencia del uso de información de inteligencia, generada por el Estado Mexicano en beneficio de intereses particulares y en detrimento de la rendición de cuentas, la transparencia, la libertad de expresión y la protección de los derechos humanos. Asimismo, surgió información que permite pensar que los controles de poder desarrollados y articulados en las reformas impulsadas durante los últimos 30 años, operativamente se mantuvieron al margen de las acciones de los titulares de los centros de inteligencia civiles y de sus jefes, los integrantes del gabinete presidencial. Esta situación plantea vulnerabilidades en los controles que inevitablemente impactan en la legitimidad de los cambios estructurales y organizacionales, promovidos en la élite desde la década 1980 y que fueron el “activo político” que ofreció la subred dominante al resto de la élite y la sociedad para justificar su posición de poder y el desplazamiento de otras subredes y redes.

En este sentido, surge la pregunta: ¿por qué persisten vulnerabilidades en los sistemas de control político de los Titulares de PGR, SSP y SEGOB y los titulares de sus respectivos centros de inteligencia, de manera tal que continúan facilitando el uso, potencial o real, de información de inteligencia en atención a agendas políticas privadas?

Ante tal interrogante, podemos adelantar que los incentivos implícitos en el poder -influencia política, presencia mediática, ejercicio de un rol social y político en el Estado y reconocimiento público- así como en la certidumbre laboral son un elemento fundamental en el administrador de información que se ubica en un espacio estratégico de toma de decisiones.

De esta manera, al incluir los incentivos, la propuesta acepta que la experiencia de los tomadores de decisiones es un activo político del Estado Mexicano y que la vía de las estructuras de control punitivas como control de poder no han sido eficaces.

En este sentido, a lo largo de la presente investigación, se confirman dichos incentivos, se detectan vulnerabilidades y se propone un esquema de controles de poder orientado a fortalecer los mecanismos vigentes y a generar incentivos para los tomadores de decisiones, a partir de las mejores prácticas internacionales vinculadas con este tema. Asimismo, es pertinente señalar que, durante la investigación y el análisis, se buscaron tendencias e indicios de uso potencial o real del poder, no la corroboración de los mismos, ni los señalamientos personales sobre los autores, en atención a que el interés de esta investigación radicó en aspectos estructurales y organizacionales. Es decir, no se profundizó en los aspectos específicos de cada caso ni se buscó determinar la existencia de delitos pues ello corresponde a otro tipo de investigaciones, intereses e instancias.

Además, es pertinente señalar que esta investigación inició asumiendo la necesidad de respetar la secrecía de la información de inteligencia; la inexistencia de la tipificación de los delitos políticos en nuestro sistema jurídico, y el poco desarrollo de nuestro país en materia de transparencia, por lo que resulta importante destacar las siguientes limitantes que planteó la construcción de la respuesta que ofrece este trabajo:

- 1) Esta investigación únicamente empleó información pública y entrevistas³.
- 2) El contexto de la investigación abarcó de 1982 a 2012, pero la parte nodal de la misma se circunscribe al periodo del presidente Felipe Calderón.
- 3) Los objetos de estudio para esta investigación fueron los controles aplicables a los titulares de la SSP, PGR, SEGOB y a los responsables de sus respectivos centros de inteligencia entre 2006 y 2012.

No obstante las limitantes mencionadas, es oportuno advertir que a pesar de la delimitación temporal de la investigación, la deficiencia analizada podría continuar a lo largo del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto. Esto, debido a que hasta el momento del cierre de este trabajo académico, en el tercer año de la administración peñista, no se registraron cambios de fondo en los controles sobre los miembros y ex miembros del gabinete civil de seguridad, así como de los responsables, en activo o retiro, de sus respectivos centros de inteligencia. Ello, sin considerar la posibilidad de que las recientes filtraciones sobre el patrimonio del titular del ejecutivo federal y su secretario de hacienda; de conversaciones telefónicas del ex gobernador de Tabasco, Granier; y el cuestionado manejo político de la crisis de la ejecución de los estudiantes normalistas de Ayotzinapan, por citar algunos ejemplos, pudieron haber derivado de omisiones o acciones relacionadas con posibles vulnerabilidades en la administración de información en dichos ámbitos de inteligencia.

Dicho lo anterior, es importante destacar asimismo que la construcción teórica de esta investigación encontró cimientos académicos en la ciencia política, la administración pública y el derecho.

³ Entre las entrevistas se consideran aquellas que se publicaron en medios de comunicación y las que realizó Raen Sánchez Torres durante esta investigación, en las siguientes fechas: a) anónimo, ex funcionario vinculado a la red del ex procurador Francisco Daniel Cabeza de Vaca, realizada el jueves 20 de marzo de 2014; b) anónimo, ex funcionario miembro de la subred de García Luna, realizada el viernes 21 de marzo de 2014; c) anónimo, funcionario miembro de la red de seguridad pública del DF, realizada el sábado 22 de marzo de 2014; d) anónimo, SEGOB, realizada el viernes 28 de marzo de 2014; e) Carrillo Prieto, Jorge, realizada el martes 25 de marzo de 2014; f) De la Barreda Solórzano, Luis, realizada el 22 de abril de 2014; g) González Pérez, Luis Raúl, realizada el martes 1 de abril de 2014, y h) anónimo, servidor público cercano al Lic. Víctor Hugo Celaya Celaya, ex funcionario de SEGOB, realizada el 29 de abril de 2014.

En este sentido, en materia de administración pública, los mecanismos para controlar el poder han sido tratados, sin enfocarse en la seguridad pública o la procuración de justicia, por académicos como Luis F. Aguilar Villanueva, María del Carmen Pardo, Mark Payne, Guy Peters, Guillermo O'Donnell y Ricardo Uvalle Berrones, entre otros.

De ellos, Peters, Pardo, Payne y O'Donnell han profundizado en la definición de conceptos como la nueva administración pública, gobernanza, controles horizontales, controles verticales y controles transversales, entre otros.

Por su parte, Ricardo Uvalle ha dedicado casi la totalidad de sus obras a temas relativos a impulsar nuevos enfoques en administración pública, pero más recientemente, a través de libros como su *Perfil contemporáneo de la administración pública*, propone el replanteamiento sobre el espacio público y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones gubernamentales. Circunstancia que, aunque es relativamente impensable en materia de inteligencia, contiene elementos de legitimidad democrática que deben considerarse.

A su vez, desde el campo del estudio del derecho en nuestro país, hay autores como Enrique Sánchez Bringas en su obra *Derecho Constitucional*; Diego Valadés en su libro *El control del poder*, o Hiram Escudero en su artículo “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”⁴, que abordan los temas de la responsabilidad política y la responsabilidad institucional a partir de su desarrollo histórico y constitucional. Esto, sin omitir las líneas generales del desarrollo académico sobre el delito político.

Por otra parte, en cuanto a los académicos enfocados en temas de seguridad pública, seguridad nacional y procuración de justicia en México, se han hecho planteamientos generales en materia de crítica a los desaciertos desde el poder, como lo hacen Jorge Castañeda y Rubén Aguilar en *El narco: La guerra fallida*.

⁴ Véase a Hiram Escudero Álvarez en Pedro Peñaloza y M. Garza, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, UIA-UNAM-PGR, México, 2002. Pp. 43-54.

De igual manera, académicos como Javier Oliva Posada, Leonardo Curzio o José Luis Piñeyro han expresado críticas a la estrategia de seguridad, al sistema de inteligencia o a los mecanismos de cooperación internacional en materia de seguridad. Sin embargo, han omitido señalamientos directos sobre el diseño institucional de controles del poder orientados a ambos temas.

Asimismo, otras aproximaciones a temas relacionados están en los libros de Luis Astorga *El siglo de las drogas, Drogas sin fronteras y Seguridad, traficantes y militares: El poder y la sombra* en los que analiza la relación entre el diseño institucional, la evolución de las estrategias contra el narcotráfico y sus repercusiones en la toma de decisiones. Esto, sin abordar el ámbito del control del poder en torno al uso de información estratégica en materia de seguridad con fines privados.

Esta investigación, también se nutrió de las ideas de Sigrid Arzt expresadas en su artículo “La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana”⁵, dónde aborda el riesgo de la ausencia de contrapesos y esquemas que facilitan la opacidad administrativa ante la presencia de elementos militares en la PGR.

Igualmente, Arturo Alvarado Mendoza, además de considerar problemas propios de la estrategia de seguridad, señala defectos estructurales y conceptuales, en el ámbito de la procuración de justicia, en su artículo “El acceso a la justicia en una sociedad en transición”⁶.

Asimismo, el tema del análisis de centros de inteligencia ha sido abordado por autores como Sergio Aguayo Quezada en *La Charola*; Luis Astorga en *Drogas sin fronteras*; Roger George, en *Analyzing Intelligence*; Luis Herrera-Lasso M. en su colaboración “Inteligencia y seguridad nacional: apuntes y reflexiones”, publicado por El Colegio de México en *Los grandes problemas de México*, y Jorge Torres en *El CISEN*. Sin embargo, ninguno de ellos realiza un planteamiento, actualizado a 2012, que implique a todas estas instituciones, ni que

⁵ Véase a Wanda Sigrid Arzt Colunga en Arturo Alvarado Mendoza, *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, México, 2008. Artículo disponible en escholarship.org/uc/item/04f712d0#page-1

⁶ Arturo Alvarado Mendoza, *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, México, 2008. Pp. 31-92.

abarque la relación de los titulares con sus respectivos secretarios, sus trayectorias y cómo éstas se vinculan a posibles usos privados de la información a la que tuvieron acceso.

Por otra parte, en cuanto a la construcción del análisis a partir de redes de actores sociales, trayectorias profesionales y teoría de las élites, este trabajo se apoyó en autores como Charles Tilly en su *Confianza y Gobierno*; de Norbert Elias en *La sociedad cortesana*; de Roderic Ai Camp en *Mexico's Mandarins: crafting a power elite for the twenty-first century* y en *Los líderes políticos de México*; Gil Mendieta en sus *Estudios sobre la Red política de México* y de Garay Salamanca en su obra *Narcotráfico, corrupción y Estados*. Todas estas obras, fueron la base para construir el análisis desarrollado en este texto y para encontrar los inicios del lucro político, el lucro económico e incluso indicios sobre lo que Garay describe como “la cooptación avanzada del Estado”.

Derivado de las menciones teóricas y bibliográficas realizadas, este trabajo ofrece una perspectiva que integra como base teórica la teoría de las élites, el análisis de redes de actores sociales, la aceptación del paradigma democrático occidental como referente de legitimación y la metodología de investigación del delito político, vigente en países democráticamente más adelantados que el nuestro. Ello, mediante el ejercicio metodológico de cruzar información sobre casos específicos que presentan posibilidades de uso, potencial o real, particularizado de recursos públicos, con el mapeo de grupos de interés y las trayectorias tendencialmente beneficiadas de los funcionarios públicos. Todo, a partir de información pública, disponible en libros, medios electrónicos, fuentes periodísticas y entrevistas.

Así, en el primer capítulo se ofrece una serie de reflexiones sobre aspectos teóricos y se presentan las categorías que empleó la investigación. Posteriormente, en los capítulos dos y tres, se contextualiza el desarrollo de los controles al poder público desde una perspectiva general a una particular, planteada con una revisión histórica del sistema político, una recapitulación de la evolución institucional en materia de inteligencia y un recuento de la implementación de los controles.

En el capítulo cuatro se desarrolla el planteamiento de los estudios de caso con los que se fundan los indicios sobre fallas en los controles de poder para los tomadores de decisiones en el ámbito de la inteligencia civil federal. Asimismo, en el capítulo cinco se realiza una revisión sobre las redes y subredes que se disputan el predominio sobre la comunidad de inteligencia y en el sexto capítulo se presentan las conclusiones, se resumen los cambios de la administración del presidente Peña Nieto en esta materia, se rescatan algunos ejemplos de mejores prácticas en temas relacionados con las fallas detectadas y se realizan propuestas.

Capítulo 1.

Los mecanismos de control de poder políticos, jurídicos y administrativos en materia de administración de información en las esferas de seguridad nacional, seguridad pública y procuración de justicia

“No se trata de tener derecho a sacudirse el yugo, el colonial o de clase, se trata de tener la fuerza”

Norberto Bobbio⁷.

El presente capítulo plantea y desarrolla los conceptos que esta investigación adoptó para analizar los mecanismos de control de poder y el poder en una sociedad; la importancia de los mecanismos de control de poder en un contexto democrático; algunos conceptos relacionados con la Inteligencia, sus ciclos y los productos de inteligencia; y al explicar los aspectos del paradigma de redes de actores sociales que se utilizaron.

Cabe resaltar que la selección de dichos conceptos y su adopción, se llevó a cabo considerando únicamente el acceso a información pública, entrevistas y asumiendo, como perspectiva teórica, el paradigma de las élites en un contexto democrático. Asimismo, se hizo reconociendo que la información derivada de labores de inteligencia del Estado, funda su valor en la secrecía y oportunidad, por lo que debe ser restringida.

Además, el diseño de la investigación y del capítulo reitera que sus fines no radican en determinar responsabilidades, competencia de otras instancias y de ámbitos ministeriales sobre casos específicos, sino en detectar cierto tipo de vulnerabilidades en algunos aspectos del sistema de inteligencia civil del Estado Mexicano.

Aunado a ello, en esa investigación se asumió que en cualquier sistema político, por más democrático que éste parezca, los aparatos de inteligencia del Estado son susceptibles a ser

⁷ Véase a Ermanno Vitale, *Defenderse del poder*, Trotta, Madrid, P. 23.

empleados en beneficio de intereses privados; no obstante ello, se deben buscar incentivos y controles para disminuir la incidencia de actos derivados de esa realidad humana.

En consecuencia, en este apartado se plantean los conceptos de control de poder, inteligencia, vulnerabilidad, redes de actores sociales y controles administrativos, jurídicos y políticos.

1.1 El control del poder: vertical, horizontal y transversal.

Desde la primera vez que el ser humano se planteó el reto de explicar las dinámicas del poder, entendido como la sujeción de una voluntad a otra, momentánea o persistentemente, comenzó también la reflexión sobre los límites del mismo. Éstos, directa o indirectamente, regulan las obligaciones, ámbitos de acción, derechos, compromisos, tipos de coerción o coacción y tolerancia de las partes involucradas en dichas dinámicas.

Los límites mencionados varían, desde difusas abstracciones político-sociales hasta mecanismos explícitos de control jurídico. Asimismo, siempre están presentes en las manifestaciones de poder, ya sea en condiciones imperceptibles o subyacentes que facilitan el acatamiento, como resistencia al mismo o a través de mecanismos explícitos de controles complejos del poder. Ello, planteando relaciones de poder político, unidireccionales o multidireccionales, que implican órdenes y reacciones y que se han socializado a través de los distintos sistemas políticos que ha experimentado la humanidad.

De este modo, a lo largo del pensamiento político mundial, se encuentran aproximaciones al poder público y sus límites, en función de sus efectos, de su base de legitimidad, del rol sistémico, de las dinámicas que genera en las relaciones interpersonales y de un sinfín de perspectivas, tan bastas como la naturaleza social del ser humano. Consecuentemente, el registro de dichas aproximaciones abarca esfuerzos como el reglamento de comportamiento social del *Código de Hammurabi*; proyectos utópicos como *La República*, de Platón; propaganda sociocultural de corte religioso como la *Biblia*, la *Tora* o el *Corán*; manuales para potenciar la facultad unificadora del poder como *El Príncipe*, de Maquiavelo; y otras celeberrimas obras con las que se podrían integrar enormes almanaques sobre el poder.

Esos ejemplos de observación y reflexión han sido orientados al fin social concreto de intervenir indirectamente en la vida pública, mediante sugerencias dirigidas a impulsar cambios y aportaciones al debate político, social y jurídico, acordes con los rasgos de los paradigmas predominantes en las interacciones de poder de cada sociedad. Es decir, sitúan su aportación según el modo de percibir y evaluar los contextos, mundial y local, sobre las dinámicas de poder público, económico y social, buscando las características generales de un modelo de poder deseable, impuesto por el paradigma dominante (monarquía absoluta, monarquía constitucional, fascismo, democracia, socialismo, etc.). Así, podemos encontrar textos, orientados a entender la legitimidad y el funcionamiento del ejercicio de poder político enfocado en un reino; en una república; en un territorio con determinadas formas y medios de producción; en una sociedad con intereses de grupo en pugna con los intereses colectivos; o en una población que presenta determinadas características socioculturales pero todos con el común denominador de hacer más fácil el mando y menos sufrida la obediencia.

Dichos esfuerzos, reflejan la preocupación, incluso en la democracia, por controlar u orientar el poder político y están encaminados a entender que el poder político, pues como afirma Ermano Vittale, “es el poder por excelencia: el Estado detenta el monopolio del uso de la fuerza y es el único autorizado para castigar a los individuos e incluso quitarles la vida”⁸.

En este sentido, hemos considerado los roles y áreas en que actúan los que “mandan” y los que “obedecen”, quienes pueden ser categorizadas como “medios de dominación”, sobre los que Max Weber comenta lo siguiente:

“Todas las esferas de acción comunitaria, están sin excepción profundamente influidas por las formas de dominación. Esto y la forma en que se ejerce es en muchos casos lo único que permite convertir una acción comunitaria amorfa en una acción racional”⁹.

⁸ *Ibíd*em, P. 85.

⁹ Max Weber, *Economía y Sociedad*, P. 695.

De este modo, la democracia es un medio de dominación que se ha convertido en el actual paradigma de poder político, proyectando la construcción de relaciones de poder fundadas en los supuestos y valores que definen un modelo idealizado de dominación estatal, legitimado por sociedades participativas. De este modo, en los sistemas democráticos se incorporan y acoplan otros “medios de dominación” implícitos en conceptos como sociedad civil organizada, rendición de cuentas, responsabilidades, democracia participativa, procesos electorales, elección, libertad, etc. Todos ellos, socialmente traducidos en mecanismos políticos y jurídicos, procuran inhibir expresiones de poder público que vulneren el principio de igualdad entre los hombres o fomenten el ejercicio despótico del poder público. Así, en contraste, difunden el respeto de la idea dominante de libertad, representación y participación política.

Así, bajo las concepciones más adelantadas de dicho paradigma democrático y en la misma lógica weberiana, tenemos un conjunto de “dominados”, cuyos momentos de fuerza o contrapeso, frente al “dominante”, se moldean con controles de poder que paradójicamente fortalecen y legitiman la posición del “dominante”.

En este sentido, los distintos ámbitos del poder público se han ido impregnando de aspiraciones y mecanismos emanados de la idea de democracia, produciendo fenómenos similares a lo que Robert Dahl describe como *Poliarquía*. En otras palabras, aunque no ha sido posible materializar el ideal democrático, sí se han hecho acercamientos pluralistas destacables que aparentemente tienen un impacto real en la manera de ejercer el poder, legitimarlo y experimentar las consecuencias de su ejercicio, integrando algunos de los conceptos propios de la teoría de la democracia.

En consecuencia, a lo largo del último siglo, en todo el mundo se han registrado transformaciones en las dinámicas de poder que han impactado tanto las relaciones simples, bilaterales y unidireccionales, perfectamente jerarquizadas por mando y obediencia, hasta aquéllas complejas, multilaterales y bidireccionales. Así, todos los ámbitos de poder público han sido influenciados por dicho paradigma, generando instituciones y prácticas en todos los aspectos de la vida pública, construyendo parámetros globales de democracia, difundidos con

mayor fuerza tras la Segunda Guerra Mundial, y constituyendo el concepto occidental de Estado democrático contemporáneo.

Dicho lo anterior, se puede afirmar que en el paradigma occidental de Estado democrático contemporáneo¹⁰, al cual se interesa fortalecer en esta investigación, encontramos una serie de controles y equilibrios con características específicas que plantean relaciones de poder multilaterales, bidireccionales y complejas. Sobre esos controles se sustenta esta investigación, sin dejar de reconocer que dichas expresiones de poder político, multilateral, bidireccional y complejo, en ocasiones, desbordan parcialmente las capacidades analíticas de la ciencia política y su realidad termina por escapar del dominio total de los controles jurídicos que se dispongan.

Además, los controles democráticos mencionados, que caracterizan y legitiman este esquema de dominación, no son constantes sino intermitentes¹¹; es decir, que en ocasiones se presentan de manera real, en ocasiones de manera potencial y en momentos simplemente no se presentan¹². Esta situación se genera en torno a los múltiples intereses de dominados y dominantes e implica un elemento más al describir las relaciones de poder por lo que paradójicamente, una ausencia, puede implicar la manifestación del control de poder o la sujeción de este a alguno de los intereses dominantes.

Estas relaciones implican manifestaciones de poder individual, social y gubernamental que, según las combinaciones que presente cada Estado, constituirán sistemas de Control del Poder Público que, en términos generales, autores como Hiram Escudero describen de la siguiente manera:

¹⁰ Por “paradigma occidental de Estado democrático contemporáneo” nos referimos al ideal de instituciones, cultura política y prácticas ciudadanas que fue modelado con valores surgidos en la revolución francesa, la independencia estadounidense y el final de la guerra fría y que ha sido difundido desde las democracias occidentales, europeas y norteamericanas, como una aspiración para el resto del mundo. Como valores primordiales ostenta el respeto a los derechos humanos, la libertad individual, la libertad de expresión, el derecho a la información, la participación ciudadana, el libre comercio y los mecanismos electorales como medio de toma de decisiones sobre asuntos públicos y cambios en la representación política del ciudadano.

¹¹ George, Simmel, *The sociology of Georg Simmel*, Free presspaperback, NY-EUA. Pp. 224-229.

¹² Es importante recordar que el no presentarse de manera intencional, muchas veces implica, consciente o inconscientemente, una no decisión o una decisión cuyo impacto no fue conocido en su totalidad. V. S. Lukes, “Power: Interests and agency” en *Power: a radical view*, Macmillan, London, 1972. P. 235-259.

El control de poder es un "sistema que en un Estado democrático de derecho tiene la finalidad de limitar el ejercicio punitivo del poder público y evitar la venganza privada, es decir, garantizar los derechos fundamentales del individuo frente a las acciones que el poder público realiza para sancionar los delitos, así como para establecer los mecanismos que eviten que un particular reaccione de manera ilegal ante una conducta que afecte sus derechos."¹³

Esta visión, esencialmente jurídica, nos permite un primer acercamiento al tema del control de poder; sin embargo, resulta muy general y no explica en qué consisten dichos controles. En este sentido, Diego Valadés, en su libro *El control del Poder*, nos acerca más a los conceptos de control de poder que emplearemos.

Así pues, una de las primeras consideraciones que Valadés plantea, es que el poder sólo puede ser controlado por el poder mismo y únicamente a través de mecanismos políticos y normativos. A partir de aceptar como válida esta primera consideración, resulta lógica otra idea ofrecida por este autor al afirmar que, en consecuencia, "los controles más eficaces serán aquellos que no paralicen la acción de los órganos del poder, porque en ese caso el ejercicio de poder se vuelve un asunto privado, que se ventila sólo en el interés de sus titulares"¹⁴.

Abundando en esta última idea sobre parálisis, este jurista señala que entre los riesgos de un mal diseño de controles existe el bloqueo o autobloqueo que ocurre cuando los controles bloquean las acciones de gobierno o al sobrevenir una parálisis de las acciones de gobierno. Éstas se derivan del control parlamentario, invalidado a sí mismo cuando las dinámicas de poder, propias del órgano legislativo, eliminan la capacidad de acuerdos e interrumpen sus funciones o las de otro órgano de poder público, como puede ser el Poder Judicial o el Ejecutivo. Ello implica la generación de conflicto en todas las agendas con una lógica de negociación 0/0, es decir, de enfrenamiento pleno y sin ganancias para las partes en disputa¹⁵. En consecuencia, durante este escenario, "lo que un poder hace, el otro lo deshace" o puede

¹³Hiram Escudero Álvarez, *Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública*. [en línea] disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/7.pdf>

¹⁴ Diego Valadés, *El control del poder*. P. 8

¹⁵ *Ibidem*, P. 119.

también presentarse el fenómeno de la “inhabilitación”, en el que nadie hace lo que le corresponde como resultado del bloqueo potencial¹⁶.

Otra idea que resulta importante tomar del amplio estudio jurídico-político del profesor Valadés, es que tras considerar las posibilidades del bloqueo político derivado del poder, es importante tomar en cuenta cómo influye la gama de combinaciones de controles de poder en las dinámicas de concentración y desconcentración de atribuciones. En palabras del autor, cómo “el grado de concentración o de extensión del control refleja el nivel de centralización o descentralización del Poder”¹⁷.

Asimismo, las reflexiones de Valadés ofrecen una categorización que será de gran importancia para desarrollar conceptos propios sobre controles de poder. Categorización que se sintetiza de la siguiente manera¹⁸:

- a) Controles Materiales y Formales.- A través de Kelsen y Morati, Valadés explica que los controles materiales son aquellos elementos políticos, económicos, culturales y sociales implícitos en una norma de control como podría ser la Constitución. Mientras tanto, los controles formales serían la letra llana del marco normativo.
- b) Controles Unidireccionales y Bidireccionales.- Al definir esta tipología, el autor parte de aceptar que cualquier dinámica de control es, por lo menos, bilateral. Es decir, por lo menos involucra a dos entes. Así, el control constitucional bidireccional es aquél en el que intervienen por lo menos las dos partes como partes activas, por ejemplo, en la elaboración de una ley desde su etapa de iniciativa. En contraste, en un control unidireccional, “cada una de las partes toma la decisión por sí misma.”
- c) Controles Preventivos y Correctivos.- “La función correctiva consiste en la posibilidad de que, sin imponer sanciones al otro órgano político, lo ponga en

¹⁶ *Ibíd*em, P. 158.

¹⁷ *Ibíd*em, P. 166.

¹⁸ *Ibíd*em, Pp. 435 a 441.

situación de corregir, así sea parcialmente, su decisión. La función preventiva resulta de que la sola posibilidad de su ejercicio condiciona las decisiones del otro órgano.”

- d) Controles Perceptibles e Imperceptibles.- En el caso de los imperceptibles, a través de Agnoli, Valadés explica cómo existen controles representados en un núcleo duro o élite que, de manera secreta o no pública, permiten negociar para atenuar o inhibir posibilidades de conflicto. Ejemplo de esto podrían ser las Juntas de Coordinación Política del poder legislativo mexicano, en las cuales se tratan, en ocasiones a puerta cerrada, los problemas internos de las cámaras y se disminuyen los conflictos derivados del trabajo legislativo. Este control, ejemplificado con la Junta, se distingue del cabildeo por los fines que busca, pues mientras en la Junta se persigue controlar el poder y poner condiciones para negociar, agilizar acuerdos y desactivar problemas, en el segundo se procura maximizar ventajas específicas para beneficiar a un grupo en concreto.
- e) Controles Constitucionales y Paraconstitucionales.- Los primeros son aquéllos que expresamente define la Constitución y que delinear la óptica del deber ser en su estructura. En contraste, los segundos son mecanismos generados indirectamente, a través del congreso, para sortear los resquicios propios de cualquier Constitución, a través de los cuales se puede extralimitar el poder; así se generan, por ejemplo, órganos colegiados dispuestos por el congreso para ayudar a materializar el deber ser, a pesar de los problemas naturales del ser político.

De este modo, aunque Valadés presenta limitantes similares a las de Escudero, en cuanto a la visión esencialmente jurídica de tipo constitucional, es imposible dejar de percibir que reconoce los factores políticos y administrativos, así como el impacto de la abundancia o concentración de los controles normativos de poder en dichos factores.

No obstante dicho reconocimiento, la visión juricista de los controles de poder, no ha podido aceptar que el poder no es capturable, ni rastreable en su plenitud, mediante las herramientas legales. Por el contrario, existe una gran variedad de mecanismos de control

político que no residen en el poder formal y que en ocasiones se expresan de manera natural y autónoma. Estos controles podrían describirse como disputas entre grupos de interés, en las cuales el dominio de una coalición u otra será producto de la suma del valor de sus integrantes, las reglas del juego de poder y las alianzas internas¹⁹, que a su vez se manejan indistintamente entre los espacios del poder formal e informal. Así, la disputa de poder, su contexto y los participantes van desarrollando o eliminando, sobre la marcha, una serie de contrapesos y controles que no necesariamente están regulados formalmente y, de estarlo, difícilmente implican la descripción o la manipulación total del mecanismo.

En este sentido, conscientes de los aspectos jurídicos implícitos en los controles de poder, resulta necesario continuar la búsqueda para definir, desde una perspectiva política, ¿qué tipo de dinámicas de poder político corresponden a qué tipo de controles de poder político y normativo?, es decir, ¿cómo se potencializan los mecanismos y las dinámicas en términos de una cultura democrática? Por ello, como un primer acercamiento, resulta indispensable recurrir a los estudiosos de la administración pública que, desde el siglo XX, han podido distinguirse ampliamente de la visión jurídica que monopolizaba el estudio de los controles de poder hasta finales del siglo XIX.

De este modo, el abordaje de la visión de la administración pública sobre los controles de poder nos demanda una síntesis breve del contexto epistemológico en el que se han desarrollado las reflexiones más recientes sobre controles de poder.

Así, se considera que la administración pública ha tenido tres etapas en la evolución reciente de su materia, etapas que implican a las últimas tendencias de controles de poder. El primer contexto se dio fundamentalmente en la época de la postguerra, como cenit de la “Administración Pública Tradicional” (APT); el segundo contexto se presentó tras el declive del modelo de Estado benefactor, denominando a esta etapa como la “Nueva Administración Pública” (NAP); y finalmente, como consecuencia de las primeras críticas a la NAP surgió, en una tercera etapa, la “Gobernanza”. Cada etapa fue integrando nuevos elementos o

¹⁹ V. a Keith Dowding, “Rational choice approaches to analyzing power” en Nash, K. y A. Scott, *The Blackwell companion to political sociology*. Pp. 30-35.

conceptos a los controles de poder, de tal manera que se transitó de controles esencialmente constitucionales, en el Estado benefactor, a delicados mecanismos, ya categorizados, que fueron consecuencia del enfoque de la Gobernanza en la administración pública.

Derivado de lo anterior, es necesario explicar que el término gobernanza fue retomado por primera vez en el reporte del Banco Mundial (BM) de 1989, "El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable". En este contexto, representó una propuesta para gobernar integrando el imperio de la Ley, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas y la transparencia en transacciones. Esto, orientado al desarrollo social, implica la coordinación e involucramiento de actores sociales adicionales al gobierno. También se puede entender como un proceso estructurado, institucional y técnicamente, en sus actividades de definición del sentido de dirección y de realización de la política, que articula a las instituciones con las prácticas políticas y con los procedimientos técnicos de análisis y de la gestión. Asimismo, el concepto puede entenderse como el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales²⁰. Además, este modelo incluye la formulación y coordinación de los esquemas de rendición de cuentas²¹ vertical, horizontal y transversal.

Después de esta precisión, se regresará a la explicación de los modelos. Así, en la visión de la APT, prevalecía un modelo de rendición de cuentas que era vertical, basado en la estructura jerárquica piramidal, en la que se asumía que la punta de la pirámide ejercía el control a través de organizaciones de tipo corporativista²².

²⁰ V. a Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*. P. 99.

²¹ Modelo que depende de la existencia de agencias del Estado, legalmente fortalecidas -y autónoma-facultadas para realizar desde vigilancia de rutina a sanciones penales o separación del cargo ante las posibilidades de acciones u omisiones ilegales de los funcionarios o agencias del gobierno. V. a Guillermo O'Donnell, "Horizontal accountability in new democracies", en *Journal of democracy*. Pp. 112-126.

Disponible en

www.muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/journal_of_democracy/v009/9.3odonnell.html

²² V. en Guy Peters, "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en Pardo, María del Carmen (comp), *De la administración pública a la gobernanza*.

En contraste, durante la NAP se fortaleció el modelo de rendición de cuentas de tipo horizontal, generalmente involucrado con el órgano legislativo o el órgano judicial del poder público constituido o con las redes de organismos autónomos.

Estos mecanismos, vertical y horizontal, dan la posibilidad de cuestionar y posiblemente sancionar la descarga de responsabilidades en los funcionarios e instituciones públicas. Es decir, aportan la capacidad de un Estado para revisar y sancionar los abusos del gobierno. Ello, incluyendo aspectos como solicitudes públicas (desde la sociedad civil o desde el poder público) para investigaciones legislativas con posibilidades de establecer una sanción²³.

En la misma lógica, la visión transversal, propia de la gobernanza, implica una suerte de combinación de ambos tipos de control, horizontal y vertical, con la peculiaridad de encontrar medios de participación directa de la sociedad civil para la rendición de cuentas.

Estas concepciones, desde la óptica de la administración pública, permiten conocer los flujos de mando y responsabilidades que se han estudiado hasta nuestros días, elementos que complementan de manera importante a la visión jurídica de los primeros autores revisados en este sub apartado. Sin embargo, en el ámbito de la seguridad pública y la procuración de justicia resulta prácticamente obligado omitir la posibilidad de controles transversales. Al respecto, Ricardo Uvalle puntualiza lo siguiente:

Lo relativo a los recursos bélicos y los planes de operación para la defensa y conservación de un país, no pueden abrirse a toda persona o grupos por motivos de seguridad estatal. Tampoco las estrategias vinculadas a los trabajos de inteligencia y combate a los enemigos reales o potenciales pueden ser motivo de información pública" sin que ello, añade este autor, redunde en "una hoja en blanco para destruir o aniquilar a los ciudadanos"²⁴.

²³ V. a Guillermo O'Donnell, "Horizontal accountability in new democracies", en *Journal of democracy*. Pp.112-126 Disponible en www.muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/journal_of_democracy/v009/9.3odonnell.html

²⁴ Ricardo Uvalle Berrones, *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*. Pp. 44 y 45.

En síntesis, en este documento, a partir de la visión del estudio del derecho, se asume que el poder sólo puede ser controlado por el poder, es decir enfocándose en instituciones. Asimismo, se acepta que el control del poder se estructura para limitar el ejercicio de la violencia, en beneficio de los ciudadanos; y se reconoce que los controles de poder sólo pueden ser políticos o jurídicos, con repercusiones directas de ambos tipos en el aparato administrativo.

Además de la visión de los expertos en administración pública, se toma por válido que las dinámicas de control de poder o mecanismos de rendición de cuentas, viables en el ámbito de la seguridad pública y procuración de justicia, generalmente son los horizontales y verticales. Por ello, esta investigación no se enfocó en revisar posibles mecanismos de rendición de cuentas transversales en nuestro objeto de estudio.

Así, es posible aproximarse a un concepto general de control de poder político en el ámbito de la seguridad pública, al describirlo de la siguiente manera:

El control del poder en materia de seguridad pública es un sistema de mecanismos, perceptibles e imperceptibles, políticos, sociales y jurídico-administrativos que, en un Estado democrático, limitan el ejercicio punitivo del poder público y la venganza través del uso extrajudicial, potencial o real, de cualquier mecanismo de poder, ya sea coercitivo o simbólico. Además, persiguen cualquier acción excesiva u omisión en el ejercicio de las funciones de autoridad en contra de los ciudadanos e inhiben cualquier comportamiento, desde el poder público, destinado a intervenir, directa o indirectamente, en los procesos electorales para cohibir el desarrollo normal de la vida democrática en el país²⁵.

²⁵ Concepto de elaboración propia a partir de conceptos de Hiram Escudero, Enrique Sánchez Bringas y Diego Valadés.

Tomando como base dicha definición, en esta investigación se consideró como acciones u omisiones y el uso potencial o real del poder, al posible empleo de información estratégica del ámbito de seguridad pública y procuración de justicia. De este modo, la definición adoptada de Control del Poder Público, en materia de seguridad pública y procuración de justicia queda de la siguiente manera:

El control del poder en materia de seguridad pública y procuración de justicia es un sistema de mecanismos políticos, sociales y jurídico-administrativos que limitan el ejercicio punitivo del poder público y la venganza través del uso extrajudicial, potencial o real, de información estratégica o personal, desarrollada por el Estado, ya sea de manera coercitiva o simbólica. Además, persiguen cualquier uso u omisión de información, detectable a partir de la manifestación del interés político de grupo, desplegado desde las instancias de seguridad pública y procuración de justicia, para influir cualquier comportamiento, directa o indirectamente, en los procesos electorales y el desarrollo normal de la vida democrática en el país.

Así, con dicha definición, es posible comprender que la vulneración de dicho sistema es imposible de erradicar, debido a aspectos de opacidad inherentes a algunas de las actividades relacionadas con la seguridad pública y la procuración de justicia, a la corrupción y a la incapacidad de controlar el poder político en toda su extensión. No obstante ello, sí es posible disminuir el uso potencial o real, extrajudicial, de información estratégica o personal, generada por el Estado, a través de adecuar controles jurídicos, políticos y administrativos a los problemas particulares que cada sociedad experimenta y de sectores específicos de ésta.

En tal sentido, con la finalidad de ubicar el ámbito de aplicabilidad de los controles sobre el cual se desarrolló el análisis de los capítulos subsecuentes resulta pertinente hacer alusión al trabajo de Luis Jorge Garay Salamanca, titulado *Narcotráfico, corrupción y Estados*. El documento inicia con una explicación de la corrupción y la cooptación de funcionarios

públicos y, posteriormente, plantea un análisis sobre vínculos entre servidores públicos e integrantes de la delincuencia organizada²⁶.

Así, es posible aquí ubicar el espacio de aplicación de la definición de control de poder al homologarlo con el problema de la corrupción, desde cierto punto de vista, que a continuación explicamos.

En su texto, Garay se remite a una definición del Banco Mundial sobre corrupción, e indica lo siguiente: "En términos de política pública, se ha definido como el abuso de la función pública para obtener beneficios privados y excluyentes. Según el Banco Mundial, un funcionario público abusa de su función pública cuando acepta o pide sobornos para contender u obtener beneficios privados"²⁷.

En este sentido, al homologar definiciones, se puede decir que un funcionario del ámbito de seguridad pública y procuración de justicia quebranta los controles de poder político cuando, abusando de la función pública que desempeña o desempeñó, mediante acciones u omisiones, acepta o pide sobornos para obtener beneficios privados.

Derivado de tal homologación, para los fines de esta investigación se entendió que los funcionarios de seguridad pública y procuración de justicia, en los que se centró el análisis, quebrantaron los controles de poder cuando se encontraron indicios del empleo, real o potencial, de información reservada para contender u obtener beneficios propios o de grupo.

De este modo, sin necesidad de involucrarse en la tarea de comprobar actos de ilegalidad en el uso de información reservada, estos beneficios pueden ser detectados y analizados al mostrar los vínculos, legales y públicos, entre grupos políticos, iniciativa privada, el funcionario público y las fuerzas políticas que interaccionan en la vida democrática de nuestro país.

²⁶ V. en Luis Jorge Garay Salamanca, *Narcotráfico, corrupción y Estados*.

²⁷ *Ibid.*, P.33

Así, siguiendo la ruta que Garay Salamanca plantea para ubicar contextos de corrupción y cooptación de funcionarios, para este trabajo, fue menester realizar un análisis de redes de actores sociales sobre los funcionarios que encabezaron algunas instituciones integrantes del gabinete y de inteligencia en materia de seguridad pública y procuración de justicia entre 2006 y 2012. Asimismo, es necesario precisar que el enfoque de esta investigación, en términos del paradigma democrático, se dirigió al fortalecimiento de controles a favor del ciudadano, a través de los representantes en el Congreso de la Unión, de instancias como la SCJN y del trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

De igual manera, resulta pertinente reiterar que los controles a los que se hace referencia son fundamentalmente en las estructuras del poder público y tienen la finalidad de inhibir a los funcionarios de alto nivel y a sus directores de inteligencia sobre el uso personal de información reservada, estratégica o personal. No obstante dicha intención, esta investigación no ignoró el riesgo señalado por Simmel ante la posibilidad de perder la funcionalidad en los controles cuando determinados contextos de participación ciudadana facilitan el surgimiento de nuevos factores de poder, por controlar, en las estructuras y organización de los controles²⁸. Asimismo, es necesario reconocer como límite de esta investigación que “la ventaja del pequeño número adquiere su pleno valor por la ocultación de sus verdaderas intenciones”²⁹, por lo que nuestro análisis se limitó a la reconstrucción histórica de los intereses políticos a partir de una lógica de racionalismo político³⁰, no necesariamente apegada a la naturaleza jurídica de los eventos.

Sin embargo, no es posible proceder a dicho análisis sin precisar aspectos teóricos y definiciones de los enfoques empleados sobre inteligencia, análisis de redes de vínculos, élites políticas y otros aspectos que a continuación se desarrollarán.

²⁸ V. en George Simmel, *The sociology of Georg Simmel*. Pp. 224-229.

²⁹ Max Weber, *Economía y Sociedad*. P. 704.

³⁰ Entiendase por “lógica de racionalismo político” como una metodología que, interpretando la perspectiva de Dowding, pretende estudiar la relación entre los actores sociales a partir de preferencias, sugeridas, no determinadas, por su rol político y el del grupo político al que pertenecen. V. en Keith Dowding, “Rational choice approaches to analyzing power” en Nash, K. y A. Scott, *The Blackwell companion to political sociology*. P. 30.

1.2 Inteligencia y vulnerabilidades.

Hasta este punto, se ha reflexionado en torno a los controles de poder desde una perspectiva general; es decir, enfocada en todo el sistema político y de una manera tangencial, en el amplio mar de la seguridad pública y la procuración de justicia, logrando construir una definición un poco más reducida. Sin embargo, en atención a los propósitos de esta investigación, es necesario afinar el enfoque de la perspectiva, haciendo las especificaciones pertinentes para migrar de temas tan amplios como la seguridad pública y la procuración de justicia a sus aspectos relacionados con la inteligencia. Esto, debido a que la administración de inteligencia generalmente implica el manejo de secretos de Estado o información sensible producida por él y, en consecuencia, el tema del control de poder requiere un tratamiento especial para el ámbito de la inteligencia, que se explica a continuación.

Es necesario recordar que el secreto o la información reservada -personal, operativa, táctica o estratégica-, desde una perspectiva de poder político, implican el manejo de expectativas ante la publicitación sorpresiva de la información o ante su censura “perpetua”, como indica Elías Canetti, “El que calla tiene la ventaja de que sus palabras son más esperadas”³¹. En esa espera por la liberación del secreto o por la perpetuidad del mismo, se puede potencializar la capacidad real del poder político y de la información cautiva, a partir del hecho de la cooptación de los funcionarios públicos, las acciones ilegales de cualquier persona o la participación en acciones moralmente reprobables en determinadas sociedades. Es decir, la corrupción, la infiltración de la delincuencia y el peso político de los juicios morales, presentes en todas las sociedades, son incentivos potenciales para que, ante el amago del uso ilegal de la información, “una voluntad, *la del administrador de información*, logre que otra se conduzca conforme a su deseo”³².

Dicho uso ilegal de la información, es lamentable y punible cuando ésta ha sido generada por el esfuerzo de los particulares, más aún cuando ha sido obtenida por medios ilícitos. Sin

³¹ Elías Canetti, *Masa y Poder*. Pp. 332 y 345.

³² Enrique Sánchez Bringas, *Derecho Constitucional*. P. 10. Las cursivas son agregadas por Raen Sánchez Torres.

embargo, cuando la información fue obtenida y desarrollada con las herramientas del Estado, además del agravante moral, implícito en el mal uso de los recursos públicos, representa un riesgo para la democracia, las libertades individuales y la estructura general de legitimación del paradigma democrático de dominación. Este riesgo, puede ser directo para el actor social e indirecto para el Estado cuando se emplea información personal; sin embargo, cuando el actor social chantajeado es un tomador de decisiones o un líder social clave y/o la información utilizada ilegalmente es de carácter estratégico, entonces el riesgo directo recae en el Estado y en sus instituciones.

El último tipo de riesgo, el riesgo directo para el Estado, deriva del carácter estratégico de la información o del impacto en la vida pública y la democracia que puede generar un chantaje exitoso contra un tomador de decisiones o un líder social relevante.

Precisando lo anterior, cuando la información utilizada para fines privados es de carácter estratégico, se hace referencia a información cuya reserva es parte de su valor y el uso ilícito de ésta se relaciona con las tareas fundamentales del Estado o de la institución en la que fue desarrollada -su motivo principal, sus posibilidades de acción en distintos escenarios, las directrices generales, los objetivos y las estrategias de carácter general-³³.

En este sentido, el uso ilícito de dicha clase de información puede impactar en la toma de decisiones a gran escala; en el espectro general de una política determinada; o en el desarrollo, la estabilidad, crisis y viabilidad de una institución o del Estado mismo.

Así, en una institución pública en la que los organismos de inteligencia manejan tanto información estratégica, institucional y de Estado, como información personal no estratégica, potencialmente se amplía el margen de influencia del administrador de la información frente a cualquier actor político, social o económico. Es decir, parafraseando a Canetti, el poder del secreto potencializa la capacidad de liberar una fuerza determinada, materializada en un daño

³³ UNAM, *Planeación Estratégica Modulo 3*, Diplomado de presupuesto basado en resultados, SHCP, México. Disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/4/images/Modulo-3_planeación-estrategica.pdf

a la imagen pública o en el inicio de un proceso penal, dentro de los márgenes de espacio y tiempo sobre otro ente, otro actor social (político, empresario, líder social, artista, etc.).

No obstante ese riesgo, presente en todas las sociedades, existen complejos sistemas de abastecimiento y administración de información que estructuralmente se orientan a centralizar y reducir el número de personas que estarían en posición de realizar un amago de poder como el descrito en los párrafos anteriores. Asimismo, según las tradiciones de los servicios de inteligencia y los sistemas políticos en los que se desarrollan, existen más o menos controles extraordinarios tendientes a inhibir el mal uso de esta información por parte de los administradores de la misma y a obligarlos a mantener sus preferencias e intereses al margen del desarrollo democrático de las sociedades.

Para entender con mayor precisión las estructuras y controles a los que se hizo referencia en el párrafo precedente, a continuación se desarrolla una reflexión sobre el tipo de información implícita en los términos “inteligencia”, “productos de inteligencia” y “ciclos de inteligencia”. Éstas, dan el contexto de las citadas tradiciones de los servicios de inteligencia y de los primeros controles de poder, implícitos en su diseño.

Inteligencia: Sobre este término, la ciencia ficción, la literatura no especializada y los medios de comunicación, han promovido una serie de ideas y prejuicios en torno al concepto de inteligencia. Así, en muchas ocasiones se tiende a confundir inteligencia con espionaje, información personal de todo tipo o una serie de actividades ilegales y violentas, avaladas por los Estados y pagadas por los contribuyentes. Ante esta realidad del imaginario colectivo, es necesario señalar que la inteligencia no es únicamente información y que sus herramientas no son exclusivamente la violencia y la ilegalidad.

De este modo, como primer acercamiento al concepto de inteligencia, es necesario señalar que ésta consiste en una herramienta para la toma de decisiones, materializada en documentos que sirven al tomador de decisiones, los cuales son producto de una serie de procesos descritos más adelante. A su vez, estos procesos son alimentados por fuentes de información que se dividen en abiertas y cerradas.

Las fuentes abiertas de información implican toda la información disponible en todos los idiomas a través de medios electrónicos, entrevistas, textos públicos de distinta índole, medios de comunicación convencionales, etc. Es decir, fuentes de información que, salvo las barreras naturales como el idioma, el tiempo, los recursos y el espacio, pueden ser consultadas por cualquier individuo. Por otra parte, existen las fuentes de información cerrada, que implican todos los orígenes, convencionales y no convencionales, de información privada o reservada. Por ejemplo, el intercambio de información, no pública, entre los gobiernos de distintos Estados; la revisión de documentos como registros telefónicos y cuentas bancarias; las grabaciones de conversaciones privadas; la recuperación de información vía satelital; la irrupción en archivos y comunicaciones electrónicas privadas; la infiltración, y cooptación, entre otras.

Así, ambos universos de información se constituyen en herramientas útiles para obtener información en bruto y posteriormente procesarla mediante sistemas de análisis especializados de los cuales deriva la información de inteligencia. De este modo, aquellas actividades que podemos encasillar como espionaje son sólo un medio, no siempre necesario o útil, de obtener información de fuentes cerradas para los procesos que nos permiten generar inteligencia.

Asimismo, es importante señalar que en la actualidad, para realizar estas labores, entendidas como espionaje, basta contar con el conocimiento técnico específico, recursos financieros suficientes y los recursos humanos necesarios. Por ello, hoy en día, esta actividad se realiza por empresas e instituciones privadas y públicas en todo el mundo. No obstante ello, al hablar de licitud y delito, es importante conocer los límites jurídicos, políticos, económicos y tecnológicos, que representan otro tipo de barreras, para detectar la legalidad e ilegalidad, así como su comprobación, en cada caso concreto y país del que se quiera hablar.

Derivado de los párrafos anteriores, podemos señalar que al hablar de inteligencia, relacionada con procesos externos a las características psíquicas del ser humano, se puede hacer referencia al tratamiento de información que sirva como insumo para la toma de

decisiones³⁴ en diversos campos de la actividad humana. En consecuencia, el tratamiento, definición específica y utilidad de la inteligencia será tan variado como los campos a los que nos enfoquemos; por ejemplo, la inteligencia comercial, empresarial, política, social, militar, policial, ministerial, etc. Sin embargo, en el caso de esta investigación, siempre que nos referimos a la inteligencia, estamos haciendo alusión a aquella que se desarrolla en los ámbitos de seguridad pública y procuración de justicia.

De este modo, aunque no existe una definición consensada del concepto de inteligencia en los ámbitos de seguridad nacional, seguridad pública y procuración de justicia, entre otras, sí existen elementos que nos permiten indicar la validez de las distintas definiciones que podemos encontrar, tanto en literatura especializada, como en fuentes oficiales.

En este sentido, en nuestro país, el artículo 29 de la *Ley de Seguridad Nacional (LSN)*, define como inteligencia al “conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional”³⁵.

Asimismo, el CISEN, asume que “la inteligencia es información especializada que tiene como propósito aportar insumos a los procesos de toma de decisiones relacionadas con el diseño y ejecución de la estrategia, políticas y acciones en materia de Seguridad Nacional.”³⁶

Las razones por las cuales estas definiciones no son adoptadas, literalmente, en este documento son las siguientes: la primera es que la definición de la LSN corresponde a la explicación de lo que es un producto de inteligencia, como veremos más adelante, por lo que al utilizarla dejaría fuera del análisis a la información que no fue obtenida en todas las etapas descritas en el citado artículo. Por otra parte, la definición del CISEN, aunque es sustancialmente más clara y distingue implícitamente los conceptos de inteligencia,

³⁴ Jim Cox, PRB 09-22E Intelligence: Definitions, concepts and governance, Parlamento de Canadá, Canadá, 2009. Disponible en: www.parl.gc.ca/Content/LOP/ResearchPublications/prb0922-e.htm#a2

³⁵ Ley de Seguridad Nacional, disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf

³⁶ Portal electrónico del CISEN, consultado el 27 de abril de 2013 a las 8:55 am, disponible en: www.cisen.gob.mx/espanol/l_inteligencia.htm

productos de inteligencia y ciclo de inteligencia, resulta limitativa para los fines de este trabajo académico, en tanto que el campo de inteligencia que nos interesa explorar es el de la seguridad pública y procuración de justicia.

Así, para establecer una categoría propia, se recurrió a reflexiones como la de Elcock Ward Pitfield, ex Director del Servicio Canadiense de Información de Seguridad (CSIS por sus siglas en inglés), rescatada por el INAP en la Revista Seguridad Nacional. En ésta, el mencionado especialista canadiense afirma que la inteligencia es la labor de los agentes y analistas de inteligencia en el ámbito de la seguridad y que el fin de la inteligencia es abastecer constantemente de información, confiable y oportuna, al tomador de decisiones³⁷.

Con el mismo enfoque de Ward, Antonio Díaz Fernández, experto español en inteligencia, no aporta una definición concreta; pero indica, a través de un análisis histórico y sobre los consumidores de inteligencia en España, que la inteligencia es el abastecimiento de información para la toma de decisiones³⁸.

Como resultado de todo lo anterior y ante la necesidad metodológica de adoptar un concepto de “inteligencia”, en esta investigación se adoptó la siguiente definición:

Inteligencia es toda la información, personal y estratégica; útil, oportuna y confiable, y producida y administrada por PGR, SEGOB o SSP que fue susceptible de ser empleada como elemento clave para la toma de decisiones en materia de seguridad pública y procuración de justicia, entre 2000 y 2012. Contemplando, además, que dicha información, requirió o requiere, de determinado nivel de secrecía para asegurar la oportunidad y la utilidad en el proceso de toma de decisiones, en un Estado Democrático³⁹.

³⁷ Elcock Ward Pitfield, “Inteligencia, globalización y política” en *Seguridad Nacional*, Revista de Administración Pública No. 98, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998. Pp. 1-7.

³⁸ Antonio M. Díaz Fernández, *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España*. Pp. 14-45.

³⁹ Concepto de elaboración propia basado en las definiciones e ideas citadas de la LSN, CISEN, Elcock Ward y Antonio Díaz Fernández entre otros.

Hecho lo anterior, como se señaló líneas arriba, también es necesario resaltar nuestra propia definición para el término “producto de inteligencia”. En este sentido, se puede afirmar que un producto de inteligencia es información procesada a través del llamado ciclo de inteligencia y que lleva implícito el valor añadido del análisis, enriqueciendo a la información que recibe el tomador de decisiones.

Así, en cuanto al ciclo de inteligencia se refiere, tampoco existe un esquema rígido que lo defina, ya que consiste en una serie de pasos a través de los cuales la información es procesada con la finalidad de hacerla asequible, oportuna y útil al tomador de decisiones.

Estos pasos varían, en número de etapas y dinámicas, según las necesidades del administrador del ciclo de inteligencia que puede ser una empresa, una institución, o una comunidad. Sin embargo, por lo general, todas las versiones de ciclos de inteligencia empleadas por los distintos servicios tienen como constantes las etapas de recopilación de información, de análisis y de retroalimentación como base de la elaboración del producto de inteligencia.

Al respecto, a continuación se presenta un cuadro comparativo que contrasta las visiones de instancias de inteligencia de distintos países en torno a las etapas e interacciones de sus modelos de ciclos de inteligencia.

| Las etapas y dinámicas del ciclo de Inteligencia | | | | | | | |
|---|-------------------|--------------------|----------------------|-----------------|-----------------|--------------------|--------------------------|
| | <i>Planeación</i> | <i>Recolección</i> | <i>Procesamiento</i> | <i>Análisis</i> | <i>Difusión</i> | <i>Explotación</i> | <i>Retroalimentación</i> |
| CISEN (Mex.) | 1 | 2 | 3 | 3 | 4 | 4 | 5 |
| CNI (Esp.) | 1 | 2 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 |
| ODNI (E.U.A.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 5 | 5 |
| CIA (E.U.A.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 5 | 1 a 5 |
| FBI (E.U.A.) | 1 | 2 | 3 | 4 | 4 | 3 | 1 a 4 |
| CSIS (Can.) | 1 | 2 | 3 | 3 | 4 | 4 | 1 a 4 |

Las actividades implícitas en el desarrollo de los ciclos de inteligencia aparecen, denominadas en forma genérica, en la parte superior del cuadro; las instituciones de las que hemos tomado la información en torno a las etapas de sus respectivos ciclos de inteligencia aparecen del lado izquierdo del cuadro; y los números que aparecen en el interior de las casillas indican el número de la etapa en que se desarrolla la actividad. En el caso de la retroalimentación, existen casos en los que se señala de etapa 1 a la última etapa, ello indica que durante todo el proceso hay constantes retroalimentaciones con el cliente o consumidor del producto de inteligencia.

Cuadro de elaboración propia, realizado con información disponible en: Portal electrónico del CISEN, consultado el 27 de abril de 2013 a las 11:25 am, disponible en www.cisen.gob.mx/espanol/l_ciclo_inteligencia.htm ; Portal electrónico del CNI, consultado el 27 de abril de 2013 a las 11:49 am, disponible en www.cni.es/es/queescni/ciclo/ ; en www.cia.gov/kids-page/6-12th-grade/who-we-are-what-we-do/the-intelligence-cycle.html ; en www.fbi.gov/about-us/intelligence/intelligence-cycle ; y en www.csis-scrcs.gc.ca/bts/ccl-eng.asp .

A través de estos seis ejemplos, es posible tener una aproximación al valor del esfuerzo institucional que representa la elaboración de los productos de inteligencia y del poder que implica su administración, independientemente de si son usados para varias necesidades, una sola o si la eventualidad pasó y no se usó el producto de inteligencia.

Asimismo, su descripción general permite entender en qué parte del ciclo está la información que potencialmente puede ser objeto de uso personal. Esto es, la descripción de los ciclos facilita apreciar que sólo al final y para determinados actores llega la información integrada, la información que plantea el mapa de información más acabado sobre determinadas circunstancias o actores sociales y que es susceptible de ser empleada por medios legales o ilegalmente como herramienta de intereses particulares.

Por otra parte, es importante señalar que la información que integra a los productos de inteligencia implica el uso, en parte, de información única que sólo puede ser recabada mediante mecanismos intrusivos o tecnologías inasequibles por particulares, tiene el valor agregado de un análisis generalmente multidisciplinario; y su carácter integral implica que siempre hay información contextual o especializada que puede exceder el tema o el evento concreto que detonó la solicitud.

En consecuencia, el valor de la información, en términos de poder, es medible por el impacto real o potencial que puede causar. Por ello, la administración de inteligencia simple o de productos de inteligencia implica poder y responsabilidades que deben ser limitadas por mecanismos de control de poder, incluso después de terminado el encargo del tomador de decisiones que tuvo acceso a este tipo de información.

Esto último, en atención a la protección de la esfera privada de las personas; de evitar la venganza o el lucro particular con el uso de información producida por el Estado para otros fines, y debido a la posibilidad de, a través del poder de la información, romper dinámicas y condiciones de equidad, en competencias lícitas entre particulares, en campos como el comercio o la política.

Así, dicho poder, institucionalmente constituye una de las fortalezas del Estado y la democracia, puesto que sus distintas expresiones (inteligencia policial, inteligencia comercial, inteligencia política, etc.) facilitan la toma de decisiones desde el poder público y el funcionamiento eficaz de las instituciones. Ello, no implica que bajo esquemas legales, el sector privado no pueda desarrollar inteligencia; de hecho, en ocasiones, la conjunción de esfuerzos legales del Estado y la iniciativa privada han dado muestras de éxito tan indiscutibles como el desarrollo económico de Japón, ejemplo de este tipo de convivencia.

Por otra parte, también es importante destacar que el poder implícito en la información puede traducirse en poder político. Este poder, según su origen, legal o ilegal, puede constituir una fortaleza o una debilidad para cualquier Estado. Ello, al desarrollar la inteligencia política, entendida como cualquier tipo de información, personal o estratégica, cuya divulgación pueda alterar los equilibrios de poder en una sociedad desde sus niveles comunitarios más pequeños hasta el funcionamiento del sistema entero.

De este modo, en el caso del Estado democrático, el empleo ilegal de los mecanismos de inteligencia orientados a generar inteligencia política implica un riesgo permanente a la toma de decisiones del actor social, democráticamente electo; del curso natural de la disputa por el poder implícita en un sistema democrático; de las libertades individuales, y del sistema mismo como medio de legitimación estatal.

Por otra parte, como dos caras de la misma moneda, es obligación del Estado democrático, desarrollar trabajos de inteligencia política que faciliten la toma de decisiones informadas al actor social, democráticamente electo para ello; que impidan una competencia desigual entre actores sociales, derivada de actos ilegales; que impida riesgos a las libertades individuales, y que garantice el desarrollo pleno del sistema democrático, base de la legitimidad del Estado.

Derivado de todo lo anterior, se permite deducir que las instituciones civiles encargadas de desarrollar inteligencia para el Estado, en cualquier país, son susceptibles de representar un riesgo o una fortaleza, según los mecanismos que tengan para controlar el uso de la

información. Sin embargo, desarrollar un análisis de todas sus estructuras, controles y vulnerabilidades representaría, en cualquier nación, un esfuerzo que trasciende las características de una investigación doctoral. Por ello, esta investigación se enfocó en el análisis de una sola parte de las estructuras y contextos organizacionales de las instituciones encargadas de la inteligencia civil.

Esto es, en el análisis político de los perfiles y entornos de los titulares de las instituciones mencionadas en relación con casos específicos, disponibles en fuentes abiertas, en los que potencial o realmente, dichos funcionarios se vieron beneficiados por ejercicios de autoridad en los que se pudo haber involucrado su institución. Por supuesto, conscientes de la posibilidad de que otros funcionarios se hubiesen beneficiado del uso de información y de que es metodológicamente imposible marcar tal posibilidad con la información disponible, el análisis se concentró en los actores sociales citados y sus respectivas redes de actores sociales.

En consecuencia, aclarada la importancia de la inteligencia y acotados los tipos de actores a los que se hace referencia en este texto, a continuación se desarrolla un concepto de vulnerabilidad con respecto del sistema de administración de información y los actores sociales que incumben a esta investigación.

Las vulnerabilidades.

De acuerdo con Jörn Birkmann, el término vulnerabilidad se incorporó al lenguaje de las ciencias sociales hacia mediados de la década de 1970, relacionándolo inicialmente con aspectos descriptivos sobre la percepción de riesgos de desastre en determinados contextos. Posteriormente, en la década de 1980, se desarrolló el término para constituir un elemento básico en el análisis de prevención para la reducción de riesgos y empezar a definirlo como la susceptibilidad o exposición a posibles daños en aspectos sociales, culturales y económicos de determinadas poblaciones.

En este sentido, según el mencionado autor, desde hace 30 años se empezó a diferenciar el origen de dichas exposiciones en función de la actividad humana o su entorno, es decir, se impulsaron conceptos como vulnerabilidad social y vulnerabilidad biofísica⁴⁰. Así, en 2004, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) definió el término vulnerabilidad como “aquellas condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos o medioambientales que incrementan la susceptibilidad de una comunidad a ser impactada por distintas amenazas”⁴¹.

Este primer acercamiento es ilustrativo, y aunque es un buen inicio para la construcción de una definición para esta investigación, no deja de tener elementos generales orientados a desarrollo social y sin las particularidades que plantean los conceptos que han sido establecidos en este capítulo sobre la administración de productos de inteligencia y los controles de poder.

En este sentido, el libro blanco de Nicaragua, publicado por RESDAL, presenta una adaptación que, aunque es breve e insuficiente, incorpora al ámbito de la seguridad la intención del concepto manejado por la ONU al señalar que el concepto de vulnerabilidad “está asociado a la susceptibilidad de que la amenaza cause daño”⁴². Esta definición, posiblemente debe su brevedad a que no incorporó los términos amenaza y riesgo, elementos necesarios para la elaboración de una definición relacionada con el tema de esta investigación.

En consecuencia, se puede señalar que una amenaza es la actualización de un riesgo, es decir, la manifestación de un suceso dañino en un espacio y/o comunidad determinada. En este sentido, el término riesgo puede ser tomado como cualquier peligro potencial sobre dicho espacio y/o comunidad.

⁴⁰ En el ámbito de desarrollo social, se han desarrollado conceptos como Vulnerabilidades y capacidades físico-materiales, capacidades sociales-organizativas y capacidades motivaciones o actitudes. Para mayor información véase el trabajo de Nestor Zabala, investigador de *Medicus Mundi Navarra*, disponible en: www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/10

⁴¹ V. en Jörn Birkmann, “Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: Conceptual frameworks and definitions”, *Measuring Vulnerability to Natural Hazards: Towards Disaster Resilient Societies*. Pp. 11-14.

⁴² Información disponible en www.resdal.org/Archivo/nica-libro-blanco-glosario.pdf

Derivado de dichas percepciones, sobre riesgo y amenaza, considerando la citada definición de Naciones Unidas sobre vulnerabilidad y los conceptos desarrollados en este capítulo, se asume que, para los efectos de esta investigación, una vulnerabilidad es:

- El contexto, factores, procesos o características, políticas y jurídico normativas, que hacen susceptible al sistema de inteligencia civil mexicana de ser empleado, total o parcialmente, real o potencialmente, para fines particulares. Esto, ante el riesgo del uso privado o de venganza, potencial o real, que los administradores de inteligencia o tomadores de decisiones hagan o puedan hacer de los productos de inteligencia generados por el Estado mexicano; ya sea durante su función o terminado su encargo como titulares de las instituciones civiles del Gabinete presidencial, en materia de seguridad pública y procuración de justicia, o de los centros de inteligencia que correspondan a éstas.

Ante dichas vulnerabilidades, desde hace décadas, el Estado mexicano ha ido desarrollando mecanismos orientados a disminuirlas mediante diversas acciones, políticas, jurídicas y administrativas. Estas acciones se estructuran y complementan describiendo diversas dinámicas de control que encuadran en las categorías mencionadas líneas arriba, tal y como a continuación se presentan.

1.3 Controles: políticos, legales, administrativos y sociales.

En términos generales, hasta este punto se han descrito diversos conceptos relacionados con el control del poder; se han categorizado de acuerdo con las dinámicas de poder; se han descrito los modelos desarrollados desde la administración pública (horizontales, verticales y transversales); y han sido mencionados algunos recursos jurídicos y políticos que se emplean para su ejercicio. Asimismo, se ha definido el concepto de Control de Poder que se habrá de utilizar en este documento.

En consecuencia, en el presente sub apartado se precisan los conceptos de controles políticos, legales, administrativos y sociales que refiere esta investigación, considerando la definición de Control de Poder y los aspectos técnicos generales descritos sobre los controles de poder. Cabe señalar que, a pesar de la naturaleza politológica de esta investigación, centrada en los controles al ejercicio del poder público, el análisis de estos controles, planteado en capítulos posteriores, surge de los marcos jurídicos, administrativos y su relación con las interacciones políticas y sociales.

Así, se considera que los controles legales, a partir de la tipología propuesta por Valadés, presentan las siguientes características: son formales porque se han planteado en documentos escritos de carácter normativo; son perceptibles porque su naturaleza los hace explícitos y en muchas ocasiones vinculantes; son preventivos y correctivos porque plantean reglas de operación, responsabilidades, obligaciones, derechos y parámetros de sanciones; son tanto bidireccionales como unidireccionales por la característica de delimitar espacios de acción y establecer rasgos generales de interacciones; y constitucionales porque cualquier documento jurídico parte de principios constitucionales vigentes.

En este sentido, estos mecanismos se integran por los marcos normativos que van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta reglamentos y leyes orgánicas cuya vigencia durante el periodo de estudio (2006-2012) delimitó las responsabilidades, obligaciones y límites de acción de los funcionarios.

Derivado del análisis general de los marcos normativos señalados, contrastados con las categorías teóricas revisadas en esta investigación, se puede afirmar que los controles administrativos resultan de la integración de marcos legales e interacciones organizacionales. Estos controles, se describen en capítulos posteriores a partir de analizar el orden administrativo, estructural y organizacional, en torno a los titulares de las instancias seleccionadas que, junto con la información de fuentes abiertas, estudios de caso y entrevistas, permitieron describir su desempeño.

Asimismo, nuevamente recurriendo a Valadés, se describen los aspectos teóricos generales que interesan sobre este tipo de controles de la siguiente manera: son mecanismos formales, pues parten de documentos escritos e instituciones formales; involucran controles materiales, pues a las estructuras establecidas por las leyes y materializadas por instituciones formales, corresponden aspectos organizacionales e instituciones informales para su operación; son bidireccionales en virtud de implicar interacciones administrativas; son correctivos ya que están orientados a buscar soluciones a comportamientos administrativos no previstos; son perceptibles en tanto su naturaleza estructural y formal, pero imperceptibles al involucrar aspectos organizacionales e instituciones informales en su funcionamiento; y son constitucionales, pues sus atributos limitativos y vinculantes se apegan al marco constitucional vigente.

Sin embargo, cabe resaltar que, en términos generales, los controles legales vigentes durante el periodo de Felipe Calderón Hinojosa no planteaban escenarios administrativos, jurídicamente vinculantes, especiales para las instancias de seguridad pública y procuración de justicia. En consecuencia, al interactuar con los mecanismos administrativos, los controles se caracterizaban por ser controles fuertes de tipo vertical, controles horizontales débiles con respecto de los verticales y controles transversales prácticamente inexistentes.

De este modo, como complemento a los mecanismos descritos, administrativos y legales, aparecen los mecanismos sociales de control del poder. Éstos, se fundan en las expresiones sociales que se reflejan en la opinión publicada y se caracterizan, en la lógica planteada por Valadés, por tener los siguientes atributos: son materiales pues los controles sociales, la presión social y su manifestación, no están estipuladas en marcos normativos; son unidireccionales puesto que surgen de la sociedad a la autoridad y, salvo contadas excepciones, carecen de marcos de corresponsabilidad y retroalimentación; son correctivos debido a que las características de participación ciudadana y la cuasi ausencia de mecanismos de control de orden transversal restringe las posibilidades de prevención; son perceptibles, a través de medios de comunicación, ya que los esquemas de participación en México generalmente se restringen a trastornos viales y denuncias públicas mediáticas; son constitucionales porque se fundan en derechos salvaguardados por la Constitución, como la

libertad de expresión; y son paraconstitucionales, pues muchas veces surgen de violaciones a derechos como la privacidad de conversaciones personales o incurren en la restricción de otro tipo de derechos como el de tránsito.

Por otra parte, los mecanismos de control político, son aquéllos que integran a todos los anteriores, trascendiendo los espacios y tiempos tanto administrativos como legales del ejercicio de la función pública. Ello, toda vez que implican restricciones políticas posteriores, previas y durante el encargo del funcionario y pueden originarse en intereses políticos públicos, personales o de grupo.

Así, bajo la categorización de Valadés, pueden ser clasificados como materiales y formales puesto que emplean en su ejercicio tanto medios no escritos en las normas como aquéllos que son legales y formales; son bidireccionales pues las dinámicas de poder implican una relación que se retroalimenta constantemente, entre por lo menos dos entidades o actores sociales; y son preventivos y correctivos pues los intereses públicos, de grupo o personales que los definen son perfilados antes, durante y después del encargo con incentivos tanto preventivos como de corrección. Asimismo, es importante señalar que, aunque se presuma su característica de imperceptibles, también son perceptibles cuando existen conflictos abiertos y pueden ser tanto constitucionales como paraconstitucionales, dependiendo de la relación política que se analice y la capacidad de despliegue de poder que tengan los actores involucrados.

En este orden de ideas, los enfoques descritos hasta este momento, en torno a los controles de poder, ofrecen una oportunidad para el fortalecimiento del Estado, siempre que se consideren los aspectos nocivos del patrimonialismo y se observen como un mecanismo eficaz para legitimar las estrategias de seguridad pública y procuración de justicia. Esto último, debido a que el desarrollo de controles de poder en una democracia deben implicar corresponsabilidad ciudadana, transparencia y establecimiento de responsabilidades con consecuencias políticas, administrativas y legales, situación que aporta argumentos políticos, en materia de legitimidad y respaldo ciudadano, favorables al tomador de decisiones.

No obstante lo último anterior, es importante no perder de vista que el trabajo de inteligencia que deriva en productos de inteligencia clasificados como reservados necesita la prevalencia de “El secreto” fuera de los límites de la propia reserva. Es decir, el impulsar los controles no implica la liberación de secretos necesarios para preservar vidas o la estabilidad de las instituciones democráticas y del Estado mismo.

En este sentido, la presente investigación buscó fomentar la generación y supervivencia de los “secretos” y su compatibilidad con un entorno democrático. Es decir, aceptando la importancia del secreto “como un fin sociológico en sí mismo” que “se trata de conocimientos que no deben difundirse entre la multitud”⁴³ y deben quedar reservados para un puñado de “iniciados” o funcionarios, representantes y expertos. Ello, buscando que esos iniciados sean: 1) los idóneos para tener acceso a esos secretos; 2) que encuentren incentivos suficientes para evitar patrimonializar la información estratégica del Estado en beneficio de sus grupos políticos, y 3) que se construyan o fortalezcan mecanismos para sancionar a los tomadores de decisiones que potencial o realmente rompan la función del secreto o la reserva, en beneficio de su interés político individual, en perjuicio del ciudadano y del curso natural de los eventos políticos o de las funciones legales del Estado democrático.

Hechas las precisiones de este subapartado en torno a los controles de poder, y tras realizar acercamientos teóricos para una definición de controles aceptados para esta investigación, queda un elemento por desarrollar para que sea posible construir una definición de controles de poder que permita detectar las vulnerabilidades políticas. Para esto, resulta útil la herramienta del análisis de redes de actores sociales, siempre que se defina claramente su campo de aplicación, limitantes y consideraciones específicas usadas en esta investigación, labor que se explica en los párrafos siguientes.

1.4 Redes de Actores Sociales.

Como se ha señalado de manera general en los subapartados anteriores y como se plantea de manera específica en capítulos posteriores, el factor político, reflejado en intereses,

⁴³ Georg Simmel, *El secreto y las sociedades secretas*. P. 98.

históricamente ha sido menospreciado en el diseño de las estructuras y en las reformas jurídico-administrativas.

Derivado de ello, por lo general los diseños en sociedades democráticamente atrasadas fueron proyectados en una lógica racional, en la que idealmente bastaba con la construcción jurídica de las jerarquías, para esperar un acatamiento de la autoridad del secretario por parte de su respectivo titular de centro de inteligencia.

Sin embargo, conjugar inteligencia y control del poder implica la construcción de modelos que tienen información incompleta en aspectos políticos y en los que las decisiones de los actores sociales no se caracterizan por ser racionales, sino por estar influenciadas directamente por intereses personales, problemas particulares y contextos específicos. Es decir, es necesario considerar que en el ámbito del poder público “los intereses individuales se convierten en decisiones colectivas mediante la negociación, la formación de coaliciones, el intercambio y el ejercicio del poder”⁴⁴.

Así, formadas las coaliciones, interna y externamente, desarrollan dinámicas fluctuantes de poder. A su vez, como sugiere David Knoke, estas dinámicas se definen a partir de la administración de fuerza, violencia y coerción y se traducen en distintos niveles de influencia y dominio.

De este modo, aun plegándonos a la perspectiva de Knoke, las fluctuaciones de niveles de influencia se construyen con el manejo de información. En palabras del citado autor: *“influence operates by providing information that changes an actor’s perception of the connection between an action and its consequences...influence is a relational dimension of power because a communication channel must exist between influencer and influence”*. Asimismo, ésta sucede cuando el actor social que será influenciado decodifica, interpreta y reacciona ante el mensaje.

⁴⁴ James G. March, *El redescubrimiento de las instituciones la base organizativa de la política*. P. 248.

Derivado de lo anterior, se puede entender que el manejo de la información es un aspecto clave en las relaciones de poder entre las redes de actores sociales y en el interior de éstas⁴⁵.

En consecuencia, la manera más práctica de acercarse a dichas consideraciones, en su mayoría no comprobables, es mediante la deducción de los intereses, elemento que al complementarlo con el estudio de casos y controles políticos podrá mostrar las vulnerabilidades que se buscan. Dicha deducción de intereses puede ser perfilada, con ciertas limitaciones, por el análisis de redes de actores sociales, específicamente a través de retomar modelos de análisis con información incompleta como el descrito en “El bote de basura como modelo de elección organizacional” de James March⁴⁶. Esta propuesta, planteada con otros autores en un artículo publicado en 1972, define las “anarquías organizacionales” (un tipo de redes de actores sociales) y sugiere que ante información incompleta se puede realizar el rastreo de los intereses de determinadas redes a partir de sus acciones.

En este sentido, la herramienta de las redes de actores sociales tiene la virtud de permitirnos desarrollar explicaciones a fenómenos de corrupción que nos permiten trascender al responsable directo y a la irregularidad, potencial o real, para mostrarnos el funcionamiento de la impunidad y las consecuencias de las vulnerabilidades de los controles de poder. Estas vulnerabilidades, son rastreables a partir de las redes de actores sociales que respaldan a los funcionarios que posiblemente cometieron la irregularidad, sus acciones desde el cargo público o fuera de él y sus posiciones políticas al momento de la publicación ilegal de la información o sus indicios y vínculos con un hecho concreto de poder político.

Adicionalmente, es importante señalar que bajo el paradigma de las redes de actores sociales resulta complicado mapear toda la red o parte importante de ella. Sin embargo, es posible buscar la conexión entre los estudios de caso, las redes de actores sociales y los intereses de éstas a partir de dos criterios:

⁴⁵ V. en David Knoke, *Political networks: The structural perspective*. Pp. 11 y 12.

⁴⁶ James G March, Cohen, D. Michael, *A garbage can model of organizational choice*, *Administrative Science Quarterly*, núm. 17, EUA, pp 1-25, marzo de 1972. Traducción disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792011000200002&script=sci_arttext

1) La trayectoria de los nodos principales. Ésta se puede reconstruir con datos públicos de los actores visibles más relacionados, ubicables a través de los medios de comunicación.

2) El vínculo débil. Éste es encarnado por actores que no necesariamente son muy cercanos a la red pero que su relativa lejanía les permite tener acceso a información de la misma. Como afirma Ronal Burt: “*weak ties are essential to the flow of information that integrates otherwise disconnected social clusters into a border society*”⁴⁷

No obstante los atributos señalados, en torno al paradigma del análisis de las redes de actores sociales, es importante considerar los siguientes elementos:

- 1) Para evitar caer en descalificaciones infundadas o en el lugar común de la calumnia es necesario observar las limitantes de información y tiempo que tienen en torno a la red que se estudia.
- 2) Una buena descripción de la red y sus dinámicas depende de criterios para discriminar información y de la habilidad para validar el análisis, cruzando información de distintas fuentes.
- 3) Un buen análisis, en la materia que trata esta investigación, exige prudencia y seriedad. En ese sentido, es importante apearse a parámetros o guías para el análisis como son las estructuras, los organigramas, los marcos legales y los procedimientos institucionales.
- 4) Para no caer en la trampa de intentar mapear toda la red, labor imposible ante la falta de información, es necesario concentrarse en ubicar los nodos principales y el “vínculo débil”. Estos dos objetivos, continúan siendo un reto importante pero asequible con información pública.

⁴⁷ V. en Ronald Burt, *Structural Holes: The social structure of competition*. P. 26.

En consecuencia, resulta necesario advertir que esta investigación, en lo que respecta al alcance del análisis de redes de actores sociales, se remitió a cumplir los cuatro elementos anteriores como límites metodológicos para el análisis de redes de actores sociales.

Derivado de lo anterior, resulta necesario precisar los criterios empleados para la reconstrucción de las redes de vínculos o redes de actores sociales que rodearon a los funcionarios públicos que ocuparon la titularidad de las secretarías y centros de inteligencia citados, durante la presidencia de Felipe Calderón. En este sentido a continuación se aprecia dicho planteamiento.

En un primer acercamiento al análisis de redes de actores sociales que plantea esta investigación, se homologaron algunos aspectos del análisis de Luis Jorge Garay Salamanca sobre corrupción, cooptación de funcionarios y captura del Estado frente al análisis realizado sobre el uso, potencial o real, de información reservada.

En este sentido, Garay propone la construcción de una metodología que incluye redes de vínculos, llamadas redes ilícitas formadas por nodos interconectados. Así, cada nodo representa a un individuo o agente social, vinculado con otros por las interconexiones que se grafican como líneas denominadas arcos o rutas sociales.

Como consecuencia, en la propuesta de Garay, la importancia de cada nodo o individuo es planteada por el criterio de centralidad o relevancia que, a su vez, es determinado por el número de nodos con los que se conecta o por la manera en que atraviesa los flujos o conecta grupos.

Asimismo, la centralidad se establece "dividiendo el puntaje central absoluto entre la centralidad máxima posible del gráfico". Entonces, al nodo con el mayor indicador de centralidad directa se le denomina "Hub"⁴⁸, aquí, el "eje" o nodo principal. Es decir, la importancia o el carácter de nodo principal se determinan por su vinculación o número de

⁴⁸ Luis Jorge Garay Salamanca, *Narcotráfico, corrupción y Estados*. P. 41.

nodos relacionados, de este modo, el actor más relacionado o vinculado con más nodos es el nodo principal.

Por otra parte, la relevancia de atravesar flujos de información se puede determinar por el tipo de relación que sostiene, el tipo de información que maneja o su rol en la estructura, es decir, si funciona como árbitro o como “Puente Estructural”, denominación empleada para señalar a aquellos actores que conectan a los grupos de nodos con el “eje”. Es decir, cuando un nodo es la conexión entre dos redes o estructuras, posiblemente sólo tiene dos conexiones pero la relevancia es grande en función de su rol de puente. Cabe señalar que la red de información redundante pierde importancia con respecto al puente estructural⁴⁹.

Continuando con el análisis propuesto por Garay, resalta el rol desempeñado por los agentes o nodos, rol que puede ser institucional u organizacional. Esto es, por rol organizacional se entiende el tipo de organización, legal o ilegal, a la que pertenece el individuo, mientras que el rol institucional está determinado por el tipo de acciones o leyes que tiene que promover al interior de su organización.

Así, en nuestra homologación, anunciada hace algunos párrafos, el rol organizacional será el grupo de interés al que pertenece el funcionario público estudiado, mientras que el institucional implica el código de lealtad de su grupo, así como las funciones, facultades y obligaciones que tiene. No obstante estos atributos, extraídos del modelo de Garay Salamanca, no es posible emplearlos en su totalidad debido a que el modelo original se nutre de informaciones de averiguaciones previas, circunstancia que quedó fuera de los alcances de este texto, pero que fue subsanada con elementos metodológicos de otros científicos como Jorge Gil Mendieta.

En este caso, Gil Mendieta, emplea el análisis político sobre modelos de redes de actores sociales, fundado en bases matemáticas que permiten trabajar con información restringida, situación que se presenta en esta investigación.

⁴⁹ *Ibíd*em, P. 43.

Cabe señalar que, para dilucidar la relevancia de los actores sociales, recurriremos a ambos autores. Esto, debido a que Garay Salamanca advierte que no es posible determinar la importancia de una red de actores sociales sólo con las relaciones que mantiene; en consecuencia, es necesario considerar el número de integrantes de la red y las organizaciones anexas. Asimismo, es importante, como apunta Gil, que se consideren parámetros de densidad y centralidad en la red con respecto de cada agente, los cuales se intentó fortalecer con las entrevistas.

En este sentido, la presente investigación agregó a ambos modelos un análisis contextual nacional e internacional, ante la posibilidad de lo que Diego Valadés describe como el “Estado inteligible”, es decir, cuando el funcionario está relacionado con intereses transnacionales que no sólo presionan sino que disponen y deciden⁵⁰. El ejemplo que propone Valadés es el del financiero George Soros y, en el caso de este estudio, podría ser la Asociación Nacional del Rifle, consultoras como STRAFORD o actores sociales de tipo empresarial como Carlos Slim.

Aunado al perfil descrito en los párrafos anteriores, existen consideraciones de orden familiar, sentimental, contextual o de formación que requerirían incorporar algunos conceptos desarrollados por científicos como Charles Tilly, Mark Granoveter o Roderic Ai Camp.

Derivado de lo anterior, al primer trabajo al que se recurrió es el de Tilly, denominado *Confianza y Gobierno*. Este estudio sobre redes de confianza, entre otras cosas, señala la importancia de buscar elementos que aporten indicios sobre la solidez de los lazos que unen a los nodos y el motivo u origen de la unión.

Así, propone ideas para poder detectar la existencia de una red, de la siguiente manera⁵¹:

- a) Las personas están conectadas por lazos similares.

⁵⁰ Diego Valadés, *El control del poder*. P. 109

⁵¹ Charles Tilly, *Confianza y gobierno*. P. 19.

- b) Cada lazo establece derechos o posibilidades de recibir ayuda. Los lazos son fuertes.
- c) Los proyectos en que se involucran con motivo de la red son a largo plazo y grandes, por ejemplo: “procreación, comercio, ayuda” o prácticas rituales.
- d) La red, en conjunto, es fuerte y sus debilidades las tiene en fechorías, errores y descuidos individuales.

En estos elementos aportados por Tilly, es necesario especificar que en el caso de esta investigación los apartados c) y d) fueron excluidos parcialmente. Esto, debido a que el primero se anula ante los cambios que sufren las redes con el tiempo y el segundo porque en ésta investigación se busca rastrear el uso potencial o real del poder, en beneficio individual o de la red, el cual posibilita un vínculo de unidad y fortaleza a partir de la complicidad e impunidad.

Asimismo, según las reflexiones de Tilly, las redes se integran a las esferas de toma de decisiones de la vida pública a partir de medios directos o indirectos. La manera indirecta sucede cuando la integración se hace a través de otras organizaciones, mientras que de manera directa es aquel proceso en el que algunos de sus miembros ingresan al gobierno⁵².

De igual manera, a través de Avner Greif, Tilly explica que las redes tienden a mostrar una uniformidad de comportamientos aceptados que, al ser rotos o seguidos, producen acciones conjuntas de apoyo o censura, según sea el caso⁵³.

También, para efectos de categorización vale la pena observar la definición mostrada en la obra de Tilly en torno a las redes de confianza. A éstas, se les describe como el conjunto de “conexiones interpersonales, ramificadas, establecidas principalmente sobre fuertes lazos,

⁵² *Ibíd.*, P. 24.

⁵³ *Ibíd.*, P. 26.

dentro de los cuales la gente pone recursos y empresas valoradas, trascendentales y de largo plazo ante el riesgo de las fechorías, los errores y los descuidos de los demás.”⁵⁴

Además, Tilly enlista los elementos de cohesión en las redes de actores sociales, los que se consideraron en esta investigación, de la siguiente manera:

- 1) El acatamiento está correlacionado con confianza alta.
- 2) La imposición de directrices por parte de terceros da al subordinado la sensación de equidad.
- 3) La sumisión y el acatamiento se fortalecen cuando se tiene la certidumbre que la mayoría obedecerá, mientras que en crisis o caos se debilitan.

Agregaríamos un cuarto elemento de la siguiente manera:

- 4) El sentido identitario, fortalecido con valores comunes facilita el acatamiento mientras que la falta de juicios conductuales por parte de personas que los conozcan debilita el acatamiento.⁵⁵

En este sentido, Tilly refiere las siguientes categorías para estudios de redes de confianza⁵⁶:

Coerción: “todos los medios de acción concertados que comúnmente causan pérdidas o daños a las personas, posesiones o las relaciones sociales de sostén de los actores sociales.”

Compromiso: “relaciones entre sitios sociales (personas, grupos, estructuras o posiciones) que promueven la consideración recíproca de sus integrantes.”

⁵⁴ *Ibíd.*, P. 38.

⁵⁵ *Ibíd.*, P. 46.

⁵⁶ *Ibíd.*, Pp. 58 a 99.

Cohesión: surge del riesgo, ya que “cuanto más elevadas son las apuestas y más íntimas las relaciones, más alto es el nivel de confianza implicado.”

Asimismo, sostiene que los límites son un elemento a considerar ya que entre más clara y controlable sea la diferencia entre miembros y no miembros, en el trato, la red operará con mayor facilidad. Entre más contactos externos tenga la red, mayores posibilidades de socavarla habrá, debido a que se pierde lo que Gil Mendieta, en su obra *Estudios sobre la Red Política en México*, ha denominado como la densidad de la red.

Tras esta revisión, es posible notar que los autores mencionados son complementarios, por un lado Garay y Gil aportaron maneras eficientes de desarrollar esquemas que permitan reconstruir las redes de actores sociales. Por otro lado, si bien Tilly no presenta esquemas medibles o se preocupa por la reconstrucción y seguimiento de las redes, sí logra aportar elementos de corte cualitativo que permitieron estimar la solidez de las estructuras y su origen, tal y como se muestra en los capítulos posteriores.

Por último, es importante considerar, como aporte adicional a Tilly, Garay y Jorge Gil Mendieta en su obra *Estudios sobre la red política de México*, las ideas planteadas por Roderic Ai Camp en *Los líderes políticos de México*. En estos libros, el aporte más importante para la presente investigación fue la consideración de factores como el origen geográfico, lazos familiares previos, historias de enfrentamiento y el origen laboral o estudiantil para realizar una valoración más completa de la solidez y estructura de las redes de agentes sociales.

Adicionalmente, es importante señalar que la amplitud de las líneas de análisis y el riesgo implícito en la revisión de fuentes vivas en temas de seguridad pública, vinculados durante el gobierno de Felipe Calderón con seguridad nacional, dificultan el ejercicio propuesto por Ai Camp. Por ello, esta investigación se restringió a información sobre las dinámicas administrativas, lineamientos jurídicos y trayectorias políticas, centrándose en los titulares de las instancias que se revisan en esta investigación y en los casos que se abordan.

Así, como producto de todo el análisis y las reflexiones anteriores, se elaboró una definición que consideró el enfoque general del control de poder en materia de seguridad pública y procuración de justicia; la perspectiva particular del área de inteligencia en dicha materia, y el concepto de redes de actores sociales. De este modo, la definición que se emplea en esta investigación, sobre Control del Poder Público, quedó de la siguiente manera:

- El Control del Poder Público, en materia de inteligencia derivada del ámbito de seguridad pública y la procuración de justicia, es un sistema de mecanismos políticos, jurídico-administrativos y sociales que, en un Estado democrático, limitan el ejercicio punitivo del poder público y la venganza través del uso extrajudicial, potencial o real, de productos de inteligencia, ya sea de manera coercitiva o simbólica. Además, los mecanismos de control persiguen cualquier uso u omisión de información, desplegado desde las instancias de seguridad pública y procuración de justicia, o desde ámbitos particulares, principalmente orientado a beneficiar a actores identificados con la red política de los titulares y ex titulares de instituciones y órganos de inteligencia. Esto último, también considerando la posibilidad de influir, directa o indirectamente, en los procesos electorales y políticos del desarrollo normal de la vida democrática en el país.

Adicionalmente, como se ha podido percibir hasta ahora, esta investigación se ha acercado teórica y metodológicamente al campo del análisis sobre el “Delito político” o *political crime* en la tradición anglosajona. Esto, debido a que, si bien en sus orígenes epistemológicos este campo se ubicaba exclusivamente en el ámbito del derecho⁵⁷, hoy se ha flexibilizado como categoría en función del contexto actual de democracias liberales, participación ciudadana y controles transversales.

En consecuencia, aceptando perspectivas sobre este tipo de delitos como al que desarrolla Ian Ross de la siguiente manera: “*In general, an actor has committed a political crime if he*

⁵⁷ Mariano Ruiz Fuentes, *Evolución del delito político*. Pp. 87, 97 y 162-163.

or she has a political or ideological intention or motivation to cause harm''⁵⁸, podemos hallar casi plena compatibilidad con el estudio de este fenómeno.

Más aún, asumiendo, como Ross describe, que estos daños pueden generarse contra objetivos antisistémicos y prosistémicos, es decir, contra cualquier otro actor político desde una posición gubernamental o por parte del gobierno en su conjunto. Asimismo, la confluencia con este campo de estudio se reafirma con la manera de rastrear los indicios, la cual ha sido adoptada por esta investigación pues en rasgos generales consiste en contextualizar políticamente, ubicar actores, grupos de poder e intereses y encontrar indicios del delito a partir de cruzar esta información con casos concretos.

Sin embargo, esta investigación se distingue de ser un texto derivado del estudio del delito político en dos aspectos: el primero es que sus objetos de análisis no son establecidos por parámetros legales con respecto a comportamientos político-administrativos, sino comportamientos políticos con respecto a grupos de interés, élites y transformaciones estructurales del sistema político mexicano; y el segundo es que no se busca establecer responsabilidades jurídicas sobre actores involucrados en el ámbito de la inteligencia y la seguridad, tal y como lo haría una investigación sobre *Illegal domestic surveillance*, sino detectar dinámicas políticas, vulnerabilidades estructurales y organizacionales. Ello para proponer la generación de incentivos administrativos para disminuir -pues erradicarlas es imposible para cualquier sociedad⁵⁹- la posibilidad de prácticas de uso privado de inteligencia producida por el Estado.

Así, hechas las acotaciones y descritos los rasgos de los conceptos teóricos y los lineamientos metodológicos de los que parte y se estructura esta investigación, en los siguientes capítulos se presenta una aproximación contextual con la que se materializan e integran las ideas de este primer capítulo.

⁵⁸ V. a Jeffery Ian Ross, *The Dynamics of political crime*. P. 4.

⁵⁹ *Ibíd.* Pp. 106-109.

Conclusiones capitulares:

Hasta este punto, se ha reconocido la variedad y utilidad de controles e incentivos, jurídicos, administrativos, coercitivos, simbólicos, formales y subyacentes para acotar la tendencia humana a explotar la información de inteligencia, generada por el Estado, en beneficio de intereses particulares; de fortalecer, mediante dichos controles, la legitimidad del modelo democrático, globalmente impuesto por las democracias occidentales, y de identificar el riesgo implícito para dicho modelo en las vulnerabilidades que pueden presentar tales controles de poder. Esto último, derivado de la posibilidad, presente en cualquier sociedad, de manipular ilegalmente datos e información reservada, generada por el Estado, como una herramienta potencial o real para interferir en la vida democrática de un país. Ello, a partir de atentar contra la fama pública, la autodeterminación en la toma de decisiones o la libertad de sus actores políticos, económicos o sociales.

Asimismo, se ha propuesto una definición que indica que el Control del Poder Público, en materia de inteligencia, derivada del ámbito de seguridad pública y la procuración de justicia, es: un sistema de mecanismos políticos, jurídico-administrativos y sociales que, en un Estado democrático, limitan el ejercicio punitivo del poder público y la venganza través del uso extrajudicial, potencial o real, de productos de inteligencia, ya sea de manera coercitiva o simbólica. Además, los mecanismos de control persiguen cualquier uso u omisión de información, desplegado desde las instancias de seguridad pública y procuración de justicia, o desde ámbitos particulares principalmente orientado a beneficiar a actores identificados con la red política de los titulares y ex titulares de instituciones y órganos de inteligencia. Esto último, también considerando la posibilidad de influir, directa o indirectamente, en los procesos electorales y políticos del desarrollo normal de la vida democrática en el país.

Además, se ha afirmado que para esta investigación la inteligencia se entiende como toda la información, personal y estratégica, útil, oportuna y confiable, y producida y administrada por PGR, SEGOB o SSP que fue susceptible de ser empleada como elemento clave para la toma de decisiones en materia de seguridad pública y procuración de justicia, entre 2000 y 2012. Adicionalmente, se contempla, que dicha información, requirió o requiere, de

determinado nivel de secrecía para asegurar la oportunidad y la utilidad en el proceso de toma de decisiones, en un Estado Democrático.

Por otra parte, se ha reconocido que las instituciones civiles encargadas de desarrollar inteligencia para el Estado, en cualquier país, son susceptibles de representar un riesgo o una fortaleza, según los mecanismos que tengan para controlar el uso de la información.

Derivado de estas dos últimas conclusiones, en este capítulo, se ha dejado claro que las vulnerabilidades que se refieren en este trabajo consisten en: el contexto, factores, procesos o características, políticas y jurídico normativas, que hacen susceptible al sistema de inteligencia civil mexicana de ser empleado, real o potencialmente, para fines particulares. Esto, ante el riesgo del uso privado o de venganza, potencial o real, que los administradores de inteligencia o tomadores de decisiones hagan o puedan hacer de los productos de inteligencia generados por el Estado mexicano; ya sea durante su función o terminado su encargo como titulares de las instituciones civiles del Gabinete presidencial, en materia de seguridad pública y procuración de justicia, o de los centros de inteligencia que correspondan a éstas.

En dicho sentido, resulta valido rescatar como otra conclusión generada en el presente capítulo que el uso ilegal de información, es lamentable y punible cuando ésta ha sido generada por el esfuerzo de los particulares, más aún cuando ha sido obtenida por medios ilícitos. Sin embargo, cuando fue desarrollada con las herramientas del Estado, además del agravante moral, implícito en el mal uso de los recursos públicos, representa un riesgo para la democracia, las libertades individuales y la estructura general de legitimación del paradigma democrático de dominación.

Derivado de esta última conclusión, ante situaciones generadas con recursos públicos, resulta necesaria la revisión de los mecanismos de control de poder y reconsiderar la posibilidad de impulsar esquemas legales que consideren el “delito político”.

Capítulo 2.

Tres décadas de transformación del Estado Mexicano y su impacto en el sistema de inteligencia civil y en la cooperación internacional

“Las instituciones no son malas o buenas por sí mismas. Éstas, vibran como efecto de la actuación del capital humano que las encarna y sus impactos en la sociedad, buenos o malos, son el resultado de dicha actuación.”

Javier Patiño Camarena⁶⁰.

En el capítulo anterior, tras plantear la perspectiva teórica de esta investigación, resulta necesario reconstruir y analizar el contexto histórico en el que se instituyeron y desarrollaron los controles de poder público para los ámbitos de seguridad pública y procuración de justicia, vigentes durante la administración de Felipe Calderón. Este ejercicio de análisis, fue indispensable para alcanzar los objetivos de la investigación y aportar propuestas que reconocen las diferencias entre lo democráticamente deseable y políticamente lo posible, así como los alcances de aquellos controles que la evidencia histórica presenta como aplicables en nuestro país.

En este sentido, la interpretación histórica contextual se plantea, a partir de una lógica narrativa sexenal, en dos etapas: La primera etapa, desarrollada en el presente capítulo, se ocupa de los cambios generales en las dinámicas, vacíos y transiciones de poder político que las élites mexicanas desarrollaron en relación con la política interna, economía, política exterior, seguridad pública y procuración de justicia, entre 1985 y 2006; la segunda etapa, escrita en el capítulo III, se enfoca en un análisis general de la evolución de los mecanismos de control de poder y los resultados de su implementación, entre 1985 y 2006. Esto último, con respecto de la Procuraduría General de la República (PGR); el Centro Nacional para el Control de Drogas (CENDRO); el Centro Nacional de Análisis, Planeación e Información

⁶⁰ El Dr. Javier Patiño Camarena es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; experto en Derecho Electoral; profesor de las materias de Derecho Constitucional y Amparo en la Facultad de Derecho de la UNAM y en el ITAM; y funcionario público, en retiro, con una trayectoria de casi 30 años en los que ocupó cargos como el de Magistrado en el Tribunal Federal Electoral y Fiscal Especial para Delitos Electorales.

para el Combate a la Delincuencia (CENAPI); la Secretaría de Gobernación (SEGOB); la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN); el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); la Secretaría de Seguridad Pública (SSP); la Dirección General de Inteligencia para la Prevención (DGIP); la Coordinación General de Inteligencia para la Prevención (CGIP).

Cabe señalar que el orden discursivo sexenal atiende a características propias del sistema político mexicano vigentes en las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI que implicaban ciclos de poder presidencial que iniciaban y decaían conforme evolucionaba el periodo presidencial.

Así, las dos décadas de historia sociopolítica en las que se enfoca este capítulo probablemente constituyen uno de los periodos con más cambios, estructurales y organizacionales, tanto en nuestro país como en el mundo, desde 1946.

En el ámbito internacional, tuvo lugar el fin de la Guerra Fría y del mundo bipolar; el inicio de la era digital a escala global; la aceptación de la hegemonía global estadounidense, en convivencia con múltiples polos de poder; la aceptación de la doctrina económica neoclásica como paradigma económico dominante a nivel global; el cambio discursivo en las potencias occidentales, desde la amenaza del “comunismo” al miedo frente al “terrorismo”; y el hecho de la inédita interconexión comercial que entrelaza a las diez potencias armadas más importantes del mundo, convirtiéndolas en socios estratégicos, económicamente codependientes⁶¹.

⁶¹ Considerando a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU; a las naciones que poseen portaviones, referente del poder naval ofensivo; y a los países que protagonizaron las dos guerras mundiales del siglo XX obtenemos una lista integrada por Alemania, Brasil, China, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, India, Italia, Japón, Rusia y Tailandia. Al revisar los primeros cinco socios comerciales de cada uno de ellos (a partir de considerar los países destino u origen de exportaciones e importaciones) encontramos que todos están interconectados directa o indirectamente entre sí, fieles a la dinámica de *Spaguetti Bowl* con la que se describe la condición mundial del comercio. Esta situación, sin llegar al extremo de la visión de Francis Fukuyama en “El Fin de la historia”, permite adelantar la escasa viabilidad de un encuentro bélico directo entre estas naciones, en la actualidad. Ello, a partir de los intereses económicos que las comprometen, más allá de las rivalidades políticas discursivas, y que generalmente determinan el inicio y fin de las guerras, tal y como sucedió en los ejemplos de las guerras mundiales del siglo XX que abundantemente se han estudiado por autores como Robert B. Reich. Véase: www.un.org/es/sc/members; www.globalfierpower.com/navy-aircraft-carriers.asp; www.wto.org/english/res_e/staits_e/its2013_e.pdf; y

Asimismo, en el ámbito nacional, el Estado mexicano experimentó transformaciones importantes en las instituciones formales del poder político; en las instituciones electorales; en la interacción de la sociedad y los medios de comunicación; en los mecanismos informales de control social de los tres ámbitos de gobierno; en las interacciones entre los tres órganos del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), así como en las correlaciones de poder entre gobierno, grupos armados subversivos, la iniciativa privada nacional, las Fuerzas Armadas, las organizaciones de la sociedad civil, la iglesia, los organismos intergubernamentales y las empresas transnacionales, entre otros.

Dichas transformaciones a nivel nacional, fácilmente apreciables a partir de la década de 1980, han sido el resultado de un cambio generacional caracterizado por una crisis política interna, detonada por una crisis económica externa y contextualizada en una ruptura en la forma como los nuevos liderazgos de la élite integran lo que Pierre Bourdieu denomina “continuidad histórica”⁶².

En este sentido, entendiendo el concepto de régimen político como “una forma de existencia del Estado que depende de la correlación de fuerzas sociales y políticas en un país y momentos determinados”⁶³, dicho cambio generacional se materializó con el ascenso de Miguel de la Madrid, y la tecnocracia con ideología neoclásica, a la Presidencia de la República. Este grupo, compartía los “lazos similares”, extraídos de las categorías de Tilly, a partir de la similitud ideológica, así como los vínculos académicos y, en algunos casos, familiares que sugiere Ai Camp como elementos para estudiar a grupos de la élite.

Así, debido al perfil generacional e ideológico, constituían una oposición “tecnocrática” a la oferta política presentada por los consecuentes relevos generacionales de la “nomenclatura” o “vieja guardia”. Sin embargo, como se puede apreciar en el análisis de Luis Astorga al comentar a este sector, los vínculos filiales y alianzas planteaban una diferencia tenue en el

el análisis económico de dichos países que presenta la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés). V. www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/.

⁶² V. Pierre Bourdieu, *La reproducción*. P. 73.

⁶³ Octavio Rodríguez Araujo, *Régimen Político y Partidos en México (Ensayos)*. P. 11.

fondo de los resultados con respecto al desarrollo de la sociedad pero, añadiríamos, profunda en las formas más visibles de ejercer el poder⁶⁴.

Tal circunstancia, en torno al poder presidencial, implicó que la nueva élite dominante en el régimen era ideológicamente antagónica al diseño estructural, político y económico, del mismo y presentó la necesidad de generar una estructura de control social afín a su visión. Esta situación, empezó a perfilar un conflicto entre las estructuras de control social del régimen decadente frente a las que crearía la nueva subred dominante. A su vez, este reposicionamiento de las subredes en la élite política, detonante y eje de los cambios que se describen en este apartado, se enmarcó en dos coyunturas históricas directamente vinculadas, una de orden político y otra de orden económico, ubicables alrededor de 1982.

La citada coyuntura de orden político, consistió en la consolidación de la ruptura en el equilibrio de poder de las dos subredes más importantes de la red política dominante, en la élite mexicana, y sus respectivas subredes aliadas. Es decir, un enfrentamiento entre los grupos, ideológicamente cercanos o herederos de la subred del General Lázaro Cárdenas del Río ante aquéllos plegados en torno a la subred de Lic. Miguel Alemán Valdés⁶⁵ y sus herederos.

Ambas subredes, a lo largo de casi 30 años, habían protagonizado negociaciones de espacios políticos y decisiones de gobierno desde posturas aparentemente contrastantes y en ocasiones opuestas, derivadas de sus diferencias ideológicas e intereses en relación con el papel del Estado, la empresa privada, los capitales transnacionales y la sociedad en México. Sin embargo, los relevos generacionales de sus respectivos cuadros políticos⁶⁶; el deceso del

⁶⁴ Véase a Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares*. P. 21.

⁶⁵ Jorge Gil Mendieta, *Estudios sobre la red política de México*. Pp. 23-40

⁶⁶ Sobre el tema es pertinente recordar el interesante artículo de Ma. Eugenia Romero Sotelo, *Las raíces de la ortodoxia en México*, sobre la creación de universidades privadas, financiadas por empresarios y banqueros (vinculados al porfirismo, al callismo o al alemanismo) con la intención de formar cuadros neoliberales que hicieran oposición a los cuadros universitarios de corte marxista, alentados por el cardenismo, que generalmente se preparaban en universidades públicas. Véase: Ma. Eugenia Romero Sotelo, "Las raíces de la ortodoxia en México", *Economía-UNAM*, Vol. 8, Núm. 24, Pp. 23-50, UNAM-Facultad de Economía, disponible en: www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/ecounam/24/02romerosotelo.pdf

Gral. Cárdenas, en 1970; los cambios sociodemográficos⁶⁷ que implicaron un nuevo perfil de ciudadanía⁶⁸; y las presiones económicas, internas y externas, derivaron en la hegemonía de la subred política heredera del alemanismo y sus alianzas.

Así, el inicio de la década de 1980 implicó la consolidación del dominio político, en la presidencia y el gabinete, de la subred vinculada al ex presidente veracruzano y la expulsión en los espacios definitorios de las decisiones políticas trascendentales, a nivel nacional, de aquélla subred ligada al estadista michoacano. No obstante, ello no implicó el colapso de la subred cardenista, su desaparición o la extinción de las alianzas políticas que reivindicaran sus posiciones ideológicas y la defensa de sus intereses. Por el contrario, los grupos y cuadros políticos vinculados a esta subred han abanderado la resistencia política institucional más importante frente a los proyectos, decisiones y transformaciones impulsadas por la subred dominante, desde la década de 1980 hasta la fecha.

Por otra parte, la mencionada coyuntura de orden económico se enmarcó en el colapso del “Estado de bienestar”, ante la llamada “crisis de la deuda”, y la subsecuente consolidación de la doctrina económica neoclásica como paradigma económico a nivel mundial. Esto, derivado de problemas económicos en las principales potencias occidentales, reflejados en dinámicas de contracción económica e inflación⁶⁹; de la crisis en el abasto de energéticos para dichas economías; y de la implementación de soluciones administrativas para tales retos, a través de medidas impulsadas por técnicos afines a la doctrina neoclásica, desde la década

⁶⁷ Nora Lustig señala, sobre el final del desarrollo estabilizador, que sobrevino una industrialización y urbanización en nuestro país en la que “La población urbana, o sea la que vive en ciudades de más de 2,500 habitantes creció de 42.6% en 1950 a 58.7% de la población total en 1970 y el empleo se desplazó de la agricultura a los servicios y el sector industrial.” Véase a Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*. P. 42

⁶⁸ Desde 1971, Roger Hansen, había alertado sobre la problemática para el modelo de desarrollo, vigente desde 1940, con respecto a los cambios en los perfiles sociodemográficos y sus repercusiones en la continuidad del modelo, debido a los nuevos problemas que representaba en temas de educación, planeación urbana, producción agrícola, mano de obra capacitada y la migración a nuevas etapas de industrialización. V. a Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*. Pp. 271-279.

⁶⁹ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*. P. 163.

de 1970⁷⁰, y exacerbadas, a partir de 1980, por personajes como Ronald Reagan⁷¹ y Margaret Thatcher⁷².

Asimismo, en el ámbito nacional, después de 1970, la manifestación de este proceso histórico mundial empezó a percibirse durante una década cuya constante fue la “atonía” del crecimiento económico, el aumento en la inflación, la devaluación del valor del peso frente al dólar y el aumento descontrolado de la deuda externa⁷³.

En este sentido, la estrategia gubernamental para revertir dichas constantes se basó en intentar reactivar la economía interna mediante políticas sectoriales soportadas con la expansión del gasto público y los remanentes de nuevas líneas de crédito externo⁷⁴, contratadas para el pago de los intereses de la deuda externa comprometida anteriormente⁷⁵. No obstante ello, las deficiencias administrativas en el ejercicio presupuestal, la ineficiencia de los controles sobre

⁷⁰ Para enfrentar fenómenos como la constricción económica y el alza inflacionaria, las potencias occidentales se sometieron a medidas económicas restrictivas desde la década de 1970. Esto propició el “aumento sin precedentes” de los intereses internacionales. V. a José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*. P. 14

⁷¹ Ronald Wilson Reagan fue Presidente de los Estados Unidos de América entre 1981 y 1989, expandió las capacidades militares estadounidenses, impulsó la reducción inflacionaria en EEUU, redujo los impuestos, aumentó considerablemente el déficit nacional de su país, apoyó la implementación de teorías neoclásicas en el mundo y estableció las primeras pláticas de desarme con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

⁷² Margaret Thatcher ocupó el cargo de Primer Ministro de Inglaterra entre 1979 y 1990, en su primer periodo redujo los impuestos directos, aumentó los impuestos indirectos, balanceó el presupuesto de manera restrictiva, enfrentó crisis de desempleo severas y lideró la guerra contra Argentina por las islas Malvinas; en su segundo periodo impuso más medidas restrictivas, enfrentó y derrotó al Sindicato Minero, impuso una legislación minera de corte liberal, extremó medidas de liberalización de la economía como la privatización de empresas públicas e inició las primeras negociaciones anglo-irlandesas; y en su tercer periodo impulsó una reforma educativa, creó impuestos locales, realizó una reforma liberal al sistema de salud, aumentó los impuestos, apoyó movimientos de derecha en el mundo e impulsó la apertura del bloque socialista.

⁷³ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*. Pp. 163.

⁷⁴ Desde mediados de la década de 1970, se presenta el auge de créditos a países en vías de desarrollo, otorgados por la banca comercial internacional. Estos se caracterizaban por ser flexibles en cuanto al destino del dinero pero duros en cuanto a plazos y tasas de interés. V. a José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*. Pp. 12 y 13

⁷⁵ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*. Pp. 136-152

el mismo⁷⁶ y la recesión de las economías occidentales, imposibilitaron el éxito de dicha estrategia⁷⁷.

A pesar del aparente fracaso, al final de la década, el alza en los precios internacionales del petróleo, propiciada por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), permitió a la iniciativa privada y al gobierno mexicano abrir nuevas líneas de crédito internacional con la intención de fortalecer sus intentos de recuperación económica⁷⁸.

Sin embargo, la estrategia continuó sin funcionar e incrementó los montos de la expansión del gasto público, a partir del crecimiento histórico de la deuda externa, manteniendo los mismos problemas administrativos⁷⁹. Por ello, a la caída de los precios del petróleo, en 1981⁸⁰, se desplomaron también los planes, cálculos y proyectos del gobierno mexicano⁸¹, dejando sin sustento el pago de las líneas de crédito contratadas⁸². Este hecho, derivó en la suspensión de créditos internacionales y el crecimiento exponencial de la deuda externa, situación que se agravó con la falta de liquidez, derivada de actividades masivas de especulación en relación con el valor del peso frente al dólar⁸³ y como consecuencia de acciones del gobierno de López Portillo que fomentaron la incertidumbre financiera.

⁷⁶ Tanto la administración de Luis Echeverría como de José López Portillo, antes de 1981, materializaron los apoyos sectoriales, sustentados con deuda externa, en subsidios indiscriminados, cuenta corriente y el financiamiento general de la participación del gobierno en la economía mediante empresas estatales. Véase a José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. P. 16

⁷⁷ Como señala Nora Lustig, "La situación económica de México se deterioró a mediados de los años setenta fundamentalmente por dos razones. Primero, debido a que la expansión del gasto público no fue acompañada de incrementos en la recaudación, el déficit fiscal creció y con él aumentaron el déficit de cuenta corriente y la tasa de inflación. Segundo, la retórica izquierdizante y algunas acciones del presidente Luis Echeverría provocaron una reacción negativa de la comunidad empresarial y minaron la confianza de los inversionistas" Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*. P. 45

⁷⁸ *Ibidem*. P. 49

⁷⁹ En promedio, el gasto público entre 1972 y 1982 aumentó 15.9% anualmente, mientras que la deuda externa entre 1977 y 1982 lo hizo de la siguiente manera: Sector público 20.8% anual y Sector Privado 23% anual. Véase a José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*. Pp. 15-18

⁸⁰ El 26 de mayo de 1981 la OPEP dio a conocer que le era imposible seguir conteniendo la producción de petróleo, situación que elevaba su valor, por lo que los precios bajaron casi de manera inmediata. Véase a José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. P. 21

⁸¹ Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. P. 52

⁸² En general, las tasas de intereses del crédito internacional habían subido desde 1980 y en particular, en la deuda contratada por México lo hicieron en un 60%. *Ibidem*. P. 20

⁸³ Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*. P. 53

Este estado de cosas, constituyó la última y más importante crisis económica que vivió la versión mexicana del “Estado de Bienestar”⁸⁴ e impuso, a partir de presiones internas y externas, el interés por desestructurarlo e incorporar a México al paradigma económico neoclásico global. Dicho interés contextualizó los cambios en las estructuras de inteligencia del gobierno mexicano, en los mecanismos de control del poder público, imprimiendo a las inercias naturales de cambio político y evolución de controles de poder los rasgos del Estado Inteligible, descrito por Valadés y retomado en el capítulo anterior.

Derivado de estas dos coyunturas, la política y la económica, el periodo analizado en este capítulo manifiesta por lo menos tres constantes entre sus características generales: a) las transformaciones y cambios, estructurales y organizacionales, fueron tendientes a reiterar las bases de legitimación y mecanismos de operación afines a la doctrina económica neoclásica; b) la resistencia al cambio, acorde al estatismo, surgió por parte de grupos vinculados a la subred cardenista; y c) a pesar de las diferencias generales entre ambas posiciones, se mantienen zonas grises de coincidencia de intereses sobre las cuales se han sentado las bases de las transformaciones políticas relacionadas con el paradigma de Estado democrático contemporáneo, legitimando los roles de las distintas subredes de la élite política mexicana.

Tras este acercamiento general, a manera de introducción capitular, en los siguientes subapartados se presentan los aspectos particulares, clasificados por temas, que constituyen la primera etapa de la interpretación histórica contextual de esta investigación.

⁸⁴ Para ver los impactos sociales inmediatos de la crisis de la deuda se recomienda revisar a Nora Lustig. *Ibíd.* Pp. 101 y 102.

2.1 Contexto político y social entre 1985 y 2006

Crisis y cambios en las políticas económicas

Como resultado de la coyuntura económica de 1982, nuestro país inició un ciclo de transformaciones económicas y políticas, estructurales y organizacionales, que probablemente culminó con la reforma en materia energética, registrada en 2013⁸⁵.

Estos cambios constituyen un aspecto clave en el análisis de los roles y problemas específicos de corrupción que las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y las redes de actores sociales han presentado históricamente. Sin embargo, para poder dimensionar tal importancia es necesario analizar aspectos específicos de las transformaciones económicas que repercutieron en las capacidades, fortalezas y debilidades del Estado mexicano y que a continuación se sintetizan:

1) 1985-1993 las consecuencias de la “Crisis de la deuda”

Tras la “crisis de la deuda”, el gobierno mexicano se vio obligado a negociar durante tres administraciones distintas (las de José López Portillo, Miguel De la Madrid y Carlos Salinas) y en mesas simultáneas frente a instituciones bancarias internacionales, estados nacionales y organismos intergubernamentales⁸⁶.

⁸⁵ Esto es, durante ese lapso, se llevó a cabo la privatización, casi total, de las industrias con participación estatal; se privatizó el sector bancario y financiero, hoy con predominio extranjero; el país ingresó a la Organización Mundial de Comercio (OMC); se firmó la mayor parte de los 44 tratados de libre comercio con los que hoy cuenta México; se registró la crisis más importante del siglo XX en el sistema financiero mexicano, con repercusiones internacionales; con dinero público, se cubrieron las pérdidas monetarias de empresas privadas durante las crisis sectoriales, incluyendo la del sector financiero; se obtuvo la autonomía del Banco de México; se transformó el rol comercial internacional del país, y culminó lo que parece ser la primera etapa del proceso de integración de México en el bloque comercial norteamericano.

⁸⁶ En dichas negociaciones, los objetivos del gobierno mexicano, eran fijar nuevos plazos para pagos de intereses moratorios, plantear nuevos montos de los intereses de la deuda externa futura y lograr la contratación de nuevas líneas de crédito para pagar la propia deuda y reactivar la economía. En contraparte, los acreedores, buscaban hacer viable parte del pago de la deuda latinoamericana; imponer cambios estructurales a México, acordes con el paradigma global neoclásico, con miras a desarrollar interacciones comerciales futuras; influir en las condiciones de dichos cambios, y participar en los beneficios derivados de los cambios estructurales en comento, a través de empresas, bancos e intereses económicos de los países acreedores. Un ejemplo de estas condicionantes a los préstamos ésta en el “Plan Baker”, en el que se impone

Derivado de lo anterior, se logró reactivar el crédito internacional, reducir el valor histórico de la deuda externa, bajar el valor de ésta con referencia al PIB, reactivar la economía con recursos del exterior y reducir la inflación⁸⁷. A cambio de ello, el país fue obligado a reducir el gasto público, realizar ajustes estructurales, bajar aranceles y desarrollar las políticas para controlar el tipo de cambio⁸⁸ y consecuentemente se crearon o modificaron instituciones acordes con la perspectiva política de la nueva subred dominante.

Así, se desarrollaron las siguientes estrategias: a) la desregulación de áreas industriales y empresariales del gobierno mexicano; y b) la aplicación de programas de controles económicos estructurales que limitaban las posibilidades de alteraciones en los indicadores económicos⁸⁹.

Acompañando a las privatizaciones de la estrategia a), se realizaron reformas para liberalizar el mercado financiero; crear nuevos instrumentos financieros y se plantearon nuevas reglas

el compromiso al gobierno mexicano de “promover programas globales ajuste estructural”. Véase a José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*. Pp. 28-33, 64 y 65.

⁸⁷ *Ibidem*. Pp. 206 y 208.

⁸⁸ Generalmente la aprobación del crédito por parte de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) estaban sujetos a “la adopción de programas de estabilización (...) en los cuales se plantean recortes considerables al gasto público, realineación de precios relativos –incluyendo precios y tarifas del sector público-, la modificación de los controles de precios en los sectores rezagados y el compromiso de mantener políticas de crédito restrictivas, así como un tipo de cambio real subvaluado”. Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de cultura Económica, México, 1993. P. 15. Cabe señalar que el funcionamiento de los ajustes y las condiciones de negociación se vieron afectadas por situaciones no previstas como el terremoto de 1985, la caída del precio del petróleo de 1986 y la crisis financiera internacional de 1987. En este sentido, el costo material inmediato del terremoto de 1985 se estimó en un equivalente al 2% del PIB mientras que la caída de precios del petróleo fue de 53.2% repercutiendo en una caída del 6% en el PIB. Además, véase a José Ángel Gurría, *La política de la deuda externa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Pp. 63, 68, 69 y 71-85.

⁸⁹ Así, con respecto a la estrategia a), como afirma Pedro Aspe, la privatización de empresas públicas ocupó un lugar esencial en cuanto al cambio estructural que se realizó. De este modo, entre 1990 y 1993 “los procesos de venta, liquidación, fusión o cierre” se realizaron “en 310 empresas manejadas por el Estado en los sectores pesquero, azucarero, de energía eléctrica, telecomunicaciones, banca y minería. De las 1,115 compañías estatales que había en 1982 más de 80% fueron desincorporadas a fines de 1991”. Entre dichas empresas, privatizadas en el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, se encontraban “las dos principales líneas aéreas nacionales (Mexicana y Aeroméxico), una de las más grandes minas de cobre en el mundo (Compañía minera de Cananea), la compañía telefónica nacional (Teléfonos de México) y la totalidad de la banca comercial” Véase a Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de cultura Económica, México, 1993. Pp. 36 y 37.

y actores para el mercado de valores y las instituciones de crédito⁹⁰. Simultáneamente, se aplicó la estrategia b), en la cual, se dio la generación de espacios de negociación entre directivos del sector empresarial, productores agrícolas, el gobierno y la CTM⁹¹.

Como resultado de lo inmediato anterior y de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), mejoró la confianza internacional en México, los flujos de créditos internacionales se recuperaron y paulatinamente se generó un alza notable en varios indicadores económicos⁹².

2) 1994-2000 de la “Crisis del sector financiero” a la recuperación económica

Derivado de las acciones descritas, la economía mexicana empezó a superar la crisis de 1982. Sin embargo, tales estrategias implicaron tácticas económicas, llevadas a cabo desde 1988, que al final de 1993, representaban debilidades sistémicas. Entre ellas, la devaluación gradual del peso frente al dólar⁹³ y la expansión del crecimiento económico mediante inversión extranjera, a través de portafolios y documentos bursátiles⁹⁴.

⁹⁰ Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de cultura Económica, México, 1993. Págs. 74-91. Véase también a Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. Pp. 60 y 61.

⁹¹ Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. Págs. 81-85. El primero de estos espacios se presentó en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) de 1983, orientado a mejorar las finanzas públicas mediante recortes presupuestales de grandes proporciones y el aumento de precios y tarifas del sector público; el segundo fue el Pacto de Solidaridad Económica de 1987, orientado a facilitar las privatizaciones, establecer una política monetaria restrictiva, nuevas políticas laborales (ej.: eliminación de contratos de corto plazo y el control de las aspiraciones salariales de los trabajadores), fijación de precios de insumos primarios, negociación de otros precios y mecanismos para la apertura comercial (baja de aranceles y “un solo precio”); y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico de 1989 que proyectó una baja presupuestal, alza de precios de insumo con costo a cuenta de los empresarios, deslizamiento de tipo de cambio, reducción arancelaria, baja de precios de “garantía”, desregulación, control de salarios mínimos y reducción de impuestos como el IVA. Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de cultura Económica, México, 1993. Pp. 22 y 31-37.

⁹² Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. Pp. 93 y 94.

⁹³ Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. Pp. 195-197.

⁹⁴ Estos, llegaron a representar el 60% de la inversión en comento Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. P. 205.

La devaluación gradual funcionó hasta que las nuevas circunstancias económicas y la especulación, nacional y extranjera, sugirieron que el peso estaba sobrevaluado y requería ajustarse. Asimismo, se especuló en torno a las capacidades del gobierno mexicano para sustentar los documentos bursátiles que emitió para atraer inversión extranjera. Sumado a estos cálculos, los homicidios políticos y el intento de rebelión armada agravaron las perspectivas sobre México⁹⁵.

Cabe señalar que a pesar de dichos sucesos, el gobierno se reusó a devaluar el peso. Asimismo, el impacto financiero de algunos de estos eventos propició que desde marzo y abril de 1994, la administración de Carlos Salinas optara por utilizar líneas de crédito internacional, dispuestas por EEUU, Canadá y la Unión Europea para desincentivar especulaciones y crisis⁹⁶. Sin embargo, la especulación continuó hasta el 19 de diciembre de 1994 cuando se devaluó el peso hasta en un 15%, lo que generó una espiral de pánico en los mercados internacionales⁹⁷. Ello, derivó en una fuga de capitales que colapsó a la estrategia del gobierno el 21 de diciembre de 1994⁹⁸. Esta crisis, se prolongó de manera descontrolada hasta los primeros meses de 1995, cuando un préstamo otorgado por el gobierno de los EEUU y complementado con recursos del Fondo Monetario Internacional, fue canalizado a nuestro país⁹⁹ y dio la impresión de la inviabilidad de un incumplimiento en el respaldo de los

⁹⁵ Véase a Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. P. 194.

⁹⁶ Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. Pp. 225 y 226. Otro factor que peligrosamente agravó la situación fue el incremento exponencial de líneas de crédito otorgadas por la banca comercial nacional, desde principios de la década de 1990, y la consecuente disminución en la capacidad de ahorro del país. En este sentido, “la expansión del crédito bancario fue tan acelerada que saltó del 15.1% del PIB en 1988 al 37.7% del PIB en 1994, con la particularidad de que el crédito de la banca comercial canalizado al sector privado no bancario pegó un salto mortal desde 7.9% del PIB en 1988 hasta el 32% del PIB en 1994” José Luis Calva, *México más allá del neoliberalismo*, Plaza y Janes, México, 2001. Págs. 255 y 256. Derivado de lo anterior, Nora Lustig apunta que “el ahorro interno cayó casi cinco puntos entre 1989 y 1992. La contrapartida de una creciente brecha entre el ahorro y la inversión fue un déficit en cuenta corriente en aumento, el cual alcanzó 7.1% del PIB de 1994. Esta brecha se cubrió con el ingreso de capitales –principalmente inversiones de portafolios- que hicieron que el desempeño económico de México fuera cada vez más vulnerable a los cambios de humor de los mercados internacionales” Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. P. 191.

⁹⁷ Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. P. 229.

⁹⁸ Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. Pp. 213 y 219.

⁹⁹ Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. Pp. 203, 233-237.

documentos bursátiles. Este préstamo, implicó las siguientes condiciones: no intervenir en el mercado cambiario, salvo a través de la política fiscal y monetaria; transparentar decisiones de política económica; hacer recortes presupuestales; y continuar con las reformas estructurales¹⁰⁰. Asimismo, en garantía, se planteó “depositar los ingresos derivados de las exportaciones de petróleo de PEMEX y sus dos subsidiarias exportadoras en una cuenta especial de transferencias del Banco de la Reserva Federal de Nueva York”¹⁰¹.

Así, al final de la década de 1990¹⁰², el sector bancario y financiero fue dominado por instituciones extranjeras al tiempo que se mejoraron algunos indicadores económicos¹⁰³ a pesar del alto costo en cuanto a desarrollo social¹⁰⁴. No obstante la mejora, el costo político de dichas decisiones se compartió con Poder Legislativo y repercutió en divisiones en la élite, registradas desde 1982 y profundizadas en 1988, 1994 y 1995 (través de rupturas políticas y crisis económicas).

3) 2000-2006 la nueva atonía y la redistribución de costos políticos de las políticas económicas entre la élite

¹⁰⁰ Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994. Pp. 238-239.

¹⁰¹ Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*. p. 238. Véase también a Carlos Salinas de Gortari, *La década perdida*, Debate, México, 2008. P. 39.

¹⁰² En 1995 la caída del PIB de nuestro país fue de 6%, el desempleo se duplicó y el salario industrial se redujo 13.5%. Véase a Nora Lustig, *México hacia la reconstrucción de una economía*. P. 243.

¹⁰³ Al respecto, aunque no se pudo controlar el déficit de cuenta corriente, la tasa inflacionaria bajó de 52% en 1995 al 12% en 1999; y el PIB per cápita, a pesar de la magnitud de la crisis, logró recuperarse hasta promediar 9.8% durante todo el sexenio. Véase a José Luis Calva, *México más allá del neoliberalismo*, Plaza y Janes, México, 2001. P. 47.

¹⁰⁴ “Los pobres extremos, es decir, aquellos cuyos ingresos no resultaban suficientes para comer, pasaron de 21.1 millones en 1994 a 37.1 millones en 1996” Véase a Carlos Salinas de Gortari, *La década perdida*, Debate, México, 2008. P. 32. Con respecto al costo social de los ajustes, el profesor José Luis Calva menciona que como consecuencia de las crisis económicas y las políticas neoclásicas desplegadas, entre 1984 y 1996, el número de mexicanos en situación de pobreza aumentó 18.7 millones de personas. Asimismo, el citado académico sugiere costos importantes en las dinámicas de nuestras cadenas productivas, derivados de la reducción arancelara en importaciones de 84.3% de las mismas en 1984 a sólo 3.6% de ellas en 1999; de la disminución de la inversión pública de 11.3% del PIB en 1982 al 2.8% del PIB en 1999; y de la baja del 11.9% del PIB en 1982 a sólo el 3.8% del PIB en 1999 sobre la inversión pública para incentivar la producción agrícola y, en consecuencia, la soberanía alimentaria José Luis Calva, *México más allá del neoliberalismo*. P. 25.

Tras la última crisis descrita, la recuperación económica empezó a notarse hasta 1997 y para el año 2000 parecía superada. Sin embargo, las secuelas comerciales y económicas derivadas del atentado del 11 de septiembre de 2001, en el *World Trade Center* de Nueva York, arrojaron como resultado una sensible disminución en el crecimiento económico para el periodo de 2000-2006¹⁰⁵.

Aunado a lo anterior, la estrategia para recuperación económica en comento extinguió, debilitó o enajenó, en beneficio de determinados sectores empresariales, los mecanismos de dominación política utilizados desde la década de 1930, derivando en una incompatibilidad entre el paradigma democrático dominante y los mecanismos de poder afectados.

En este sentido, en los siguientes subapartados se muestra la evolución histórica que tuvieron dichas incompatibilidades entre 1985 y 2006.

Crisis y cambios políticos y sociales.

Los eventos económicos descritos iniciaron en la década de 1980, la cual presentó un perfil poblacional marcado por una tendencia migratoria del medio rural a centros urbanos y que mantuvo algunas consecuencias del crecimiento demográfico experimentado en la década de 1970¹⁰⁶.

¹⁰⁵ En este sentido, Carlos Salinas menciona lo siguiente: “Mientras la economía creció 4.5% en 1994, después,...(entre 1995 y 2000)..., registró solamente 3.2% por año, y ...(entre 2001 y 2006)..., todavía menos: 2.3% anual, el segundo promedio más bajo para un sexenio desde 1934” De igual manera, puntualizando sobre la disminución del crecimiento de nuestra economía, el mismo autor señala que en 2001, el primer año de la administración de Vicente Fox, la economía cayó 0.2%; en 2002, sólo creció el 0.8%; en 2003, creció el 1.4%; en 2005 sólo el 2.8%; y para 2006 el 4.8%. Véase a Carlos Salinas de Gortari, *La década perdida*, Debate, México, 2008. Pp. 34, 58 y 59.

¹⁰⁶ Esto es, mientras que la población mexicana tardó 7 décadas, entre 1900 y 1970, para crecer de 13 millones de personas a 48 millones de habitantes, solamente en la década de 1970 creció casi 20 millones y en las tres últimas décadas (1980-1990, 1990-2000 y 2000-2010) se expandió de 66, 846, 833 habitantes a 112, 336, 538 habitantes. Véase información disponible en la tabla de *Volumen y Crecimiento Población total por entidad, 1985 a 2010*, elaborada por INEGI, disponible en: www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo148&s=est&c=29192
Asimismo, Según Sergio Aguayo Quezada con datos del INEGI, en 1980 existían 26 zonas metropolitanas (ciudades con más de 50,000 habitantes) en nuestro país, más del doble de las 12 existentes en 1960 y menos de la mitad de las 56 registradas para 2005. Véase a Sergio Aguayo Quezada, *México todo en cifras*, Aguilar, México. P. 38.

Dicho crecimiento poblacional, implicó la aparición de nuevas dinámicas de poder entre dominantes y dominados; el cambio de costumbres, generado por las nuevas condiciones de interrelación social en las ciudades; la aparición de nuevas necesidades por parte de la población, derivadas de los contrastes entre las dinámicas sociales urbanas y rurales; y el crecimiento de movimientos sociales urbanos como las organizaciones de colonos o los movimientos territoriales.

Así, hacia 1985, las transformaciones económicas estructurales fueron implementadas en una población que era cada vez más compleja en cuanto a sus demandas y en la manera de interactuar con las estructuras de poder. Ello, aunado a acontecimientos como el terremoto de 1985 y la creación de nuevos espacios de poder político presentó algo similar a lo que José Fernández Santillán refiere con respecto a la sociedad de Europa Oriental: “Al desmoronarse el totalitarismo, es decir, el monopolio de un solo partido en el ámbito político, de una sola verdad en la esfera de la cultura y de una sola economía, se desencadenaron potencias sociales que habían estado contenidas por el dogmatismo y la represión sistemática”¹⁰⁷.

Así, la solución a la crisis del Estado de bienestar mexicano debilitó al gobierno para responder a las nuevas necesidades de la población y proyectó la posibilidad de un nuevo rol de la sociedad. Ésta, se tradujo en una de las principales armas de negociación entre la fracción dominante de la élite y sus rivales, a partir del poder ambivalente para legitimar y desestabilizar, implícito en las multitudes de “ciudadanos no acarreados”¹⁰⁸ y en las expresiones de la sociedad civil organizada, nacional e internacional.

Derivado de dicha debilidad, se precipitó la pérdida de poder de las subredes priistas no dominantes, entonces la disciplina se relajó y se propiciaron rupturas partidistas facilitando decisiones tendientes a la democracia y a la implantación del nuevo esquema económico.

¹⁰⁷ José F. Fernández Santillán, *El despertar de la sociedad civil*, Océano, México, 2003. P. 199.

¹⁰⁸ Por “ciudadanos no acarreados” se hace referencia a aquellos ciudadanos que responden a incentivos corporativistas pero sin pertenecer formalmente a un sindicato, partido o asociación civil específica.

En consecuencia, con la democracia electoral la subred dominante de ideología económica neoclásica encontró la posibilidad de desactivar una eventual reacción política de su oposición intrapartidista y legitimarse frente al resto de la sociedad. Las subredes desplazadas, en el PRI, veían la posibilidad de mantener su relevancia política a pesar de tener acceso restringido o nulo a los mecanismos y recursos corporativistas de su propio partido, al migrar a la oposición; la oposición política histórica, en la derecha e izquierda, podría cobrar fuerza política real a nivel nacional; y los líderes de los movimientos sociales desvinculados del partido en el gobierno incrementaron su influencia a partir de negociar su respaldo a una fracción de la élite u otra.

Partiendo de las circunstancias y lógicas descritas, a continuación se puntualizan interpretaciones sobre algunos de los hechos políticos, durante el periodo 1985-2006, que moldearon la transformación estructural de los controles de poder y los cambios en el sistema de inteligencia. Éstos se presentan conforme a la evolución cronológica sexenal.

a) Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988).

En 1982, el contexto de los problemas económicos presentó la necesidad de hacer presidente a uno de los miembros del gabinete económico¹⁰⁹. Esto, debido a la urgencia de experiencia probada en cuanto al manejo de las finanzas públicas en quien ocupara la titularidad del Ejecutivo Federal. Por ello, Miguel de la Madrid, al ser Secretario de Programación y Presupuesto, abogado líder de un notable grupo político de economistas y uno de los nodos más conectados de una de las subredes más relacionadas e influyentes¹¹⁰ fue electo.

¹⁰⁹ Miguel De la Madrid contaba con el grado de Maestro en Administración Pública, otorgado por Harvard, y a partir de la obtención del mismo había trabajado en el Banco de México, en PEMEX, en SHCP y había sido Secretario de Programación y Presupuesto, además de haber sido alumno de López Portillo en la UNAM. Véase a Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, Tusquets, México, 1998. P. 402. Además, partir de ese entorno, se vinculó a las subredes de Ramón Beteta, de Hugo B. Margáin y, tras integrar a Carlos Salinas de Gortari en su equipo, a la subred de Raúl Salinas Lozano que como denota el trabajo de Gil Mendieta, eran tres de las subredes más extensas e influyentes en la red dominante, en la segunda mitad del siglo XX.

¹¹⁰ Jorge Gil Mendieta, *Estudios sobre la red política de México*, UNAM-IIMAS, 2005. P. 89.

Miguel de la Madrid, designó en su gabinete a 11 abogados y 7 economistas, disminuyendo el dominio e influencia que los abogados egresados de la UNAM habían tenido desde el periodo de Miguel Alemán. Asimismo, las secretarías más importantes del gabinete económico fueron dirigidas, al final del sexenio, por profesionistas egresados de universidades distintas a la UNAM¹¹¹ y las posiciones más relevantes fueron ocupadas por políticos vinculados a las alianzas de la subred alemanista¹¹².

La relevancia de dichos perfiles, radica en la percepción sobre los costos asumibles y los beneficios implícitos en las distintas formas de tratar de impulsar la agenda política, económica y social del país, así como la definición de conceptos como interés nacional y soberanía. Ello, no implica que unas visiones sean mejores que otras, sino el cambio de los valores dominantes en la formulación de soluciones a problemas técnicos y en la implementación y concepciones sobre el Estado y la política.

Así, el diseño e implementación de las políticas económicas, quedó a cargo de los equipos de Carlos Salinas de Gortari y Jesús Silva-Herzog Flores; el manejo de la política interna bajo la conducción de Manuel Bartlett Díaz que era un nodo puente, desde la Secretaría de Gobernación (SEGOB), con otras subredes políticas como la cardenista o aquella que dominaba a la Dirección Federal de Seguridad (DFS)¹¹³; y la legitimación de la subred con

¹¹¹ Tanto Gustavo Petricholi Iturbe como Pedro Aspe Armella son egresados del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y ocuparon la titularidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en 1986, y de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPyP), en 1987, respectivamente.

¹¹² Entre los cuatro titulares que despacharon en SHCP y SPyP, entre 1982 y 1988, sólo Jesús Silva-Herzog tenía vínculos fuertes con la subred cardenista, el resto (Carlos Salinas de Gortari, Pedro Aspe y Gustavo Petricholi) estaban vinculados a actores de la subred alemanista como Mario Ramón Beteta y Raúl Salinas Lozano. Asimismo, el Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, a pesar de haber tenido una amistad juvenil con el hijo del General Cárdenas, era hijo de Manuel Bartlett Bautista quien fue un político tabasqueño alemanista. Ello, aunado a que Bartlett Díaz, inició su carrera al lado de Carlos Madrazo Becerra quien, a su vez, fue formado por Tomás Garrido Canabal, político de filiación callista y rival, a pesar de la aparente compatibilidad ideológica, del Gral. Cárdenas. Finalmente, el Secretario de Educación, Jesús Reyes Heróles, remonta sus vínculos a la subred del presidente Adolfo Ruiz Cortines y de distintas ramificaciones de la subred alemanista; el Procurador General de la República, Sergio García Ramírez, se vincula con subredes de políticos mexicanos; y el Secretario de Salud, Guillermo Soberón, surgió del ámbito académico. Véase a Jorge Gil Mendieta, *Estudios sobre la red política de México*, UNAM-IIMAS, 2005 y Humberto Musacchio, *Milenios de México*, México, 2000. Y de Luis del Villar, *Los que mandan*, México, 1990.

¹¹³ Jorge Carrillo Olea relata en su libro, *México en riesgo*, el manejo político de Bartlett con respecto de los tiempos para controlar y desarticular a la DFS, tanto en el momento de marcarle al Subsecretario Carrillo que “a la DFS la manejo yo” como en el instante en que instruye el inicio del proyecto para desestructurarla

intelectuales como Jesús Reyes Heróles, Guillermo Soberón, Bernardo Sepúlveda y Sergio García Ramírez.

Por otra parte, en el PRI, hubo cambios cualitativos en la movilidad de la presidencia del partido. Esto es, mientras que en el periodo de Luis Echeverría la Dirección Nacional cambió en dos ocasiones, bajo el mandato de José López Portillo lo hizo en cinco y en el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado, sólo generó dos comités ejecutivos nacionales¹¹⁴. Estos dos relevos fueron orientados a fortalecer el cambio generacional de la élite y la colaboración con SEGOB para impulsar las transformaciones estructurales, incluidas aquéllas relacionadas con instancias de inteligencia. Asimismo, al inicio del periodo de Miguel de la Madrid el liderazgo recayó en Adolfo Lugo Verduzco, un político vinculado directamente a la subred de poder alemanista, con una base propia de poder a nivel local¹¹⁵, en Hidalgo.

Entre los problemas que enfrentó la nueva subred dominante estuvieron el asesinato de uno de los periodistas más prestigiados del país, Manuel Buendía, bajo la responsabilidad de miembros de la DFS¹¹⁶; una crisis entre México y Estados Unidos, motivada por el asesinato

con su “ahora sí mano”. Asimismo, mencionó, en entrevista con Carmen Aristegui, que la relación Bartlett-Zorrilla era “intensa y se remontaba mucho tiempo atrás”. Ambos elementos, la entrevista y el libro, permiten conjeturar esa función negociadora a la luz de la evidencia biográfica sobre Manuel Bartlett que muestra a un funcionario que conocía el sistema, a sus actores, el manejo político de ambos y que no pertenecía al grupo de Fernando Gutiérrez Barrios. Véase a Carmen Aristegui, “La DFS al servicio de la CIA; Bartlett y García Ramírez sabían todo: Carrillo Olea en Proceso”, disponible en <http://www.aristeguinoticias.com/2710/mexico/la-dfs-al-servicio-de-la-cia-bartlett-y-garcia-ramirez-lo-sabian-carrillo-olea-en-proceso/>

¹¹⁴ Miguel González Compeán, *El partido de la Revolución Institución y conflicto (1928-1999)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Pp. 741-748.

¹¹⁵ Tras la revisión de los perfiles de la presidencia del PRI, con base en datos aportados por Miguel González Compeán, se puede corroborar que, entre 1972 y 1982, la dirigencia del partido fue ocupada por políticos de proyección nacional y fundamentalmente conectados a subredes de nivel nacional, tal como fue el caso de seis (Jesús Reyes Heróles, Porfirio Muñoz Ledo, Miguel Covián Pérez, Gustavo Carvajal Moreno, Javier García Paniagua y Pedro Ojeda Paullada) de los siete presidentes del partido durante ese periodo. Asimismo, entre 1982 y 1986, la presidencia del partido recayó en Adolfo Lugo Verduzco, político de proyección regional cuya base de poder fundamentalmente se ubicaba en Hidalgo, su estado natal, en torno a una serie de familias que componían a la élite local. Para mayor información sobre la integración de los comités ejecutivos nacionales del PRI véase a Miguel González Compeán, *El partido de la Revolución Institución y conflicto (1928-1999)*. Pp. 741-748. Cabe señalar que uno de los nodos de Lugo Verduzco, Murillo Karam, a partir de 2012 ocupó la titularidad de PGR.

¹¹⁶ Aunque se ha especulado mucho en torno a los motivos y los autores intelectuales, la verdad jurídica del caso indica que por motivos políticos, derivados de una investigación periodística sobre infiltración de la delincuencia en el gobierno, el entonces Director de la Dirección Federal de Seguridad, José Antonio Zorrilla Pérez ordenó el asesinato. Las investigaciones iniciaron desde 1984, Zorrilla fue sentenciado en 1989.

de un agente de la Agencia Antinarcoóticos (DEA por sus siglas en inglés)¹¹⁷; la percepción social sobre la incapacidad del gobierno para atender los problemas humanos y materiales, derivados del terremoto de 1985¹¹⁸; y “El fraude patriótico”, reconocido por Miguel de la Madrid durante una visita oficial a Japón, en el cual se aceptó la manipulación de los padrones electorales y de los resultados de la elección de Gobernador en el estado de Chihuahua¹¹⁹.

No obstante tales problemas, se lograron cambios jurídicos orientados a democratizar el sistema político, a modernizar el sistema judicial, a fortalecer el régimen municipal y a impulsar la representación ciudadana en el DF¹²⁰.

Aunque este caso se aborda con mayor profundidad en siguientes apartados para los datos del inicio del proceso y el encarcelamiento. V. www.sinembargo.mx/11-09-2013/749996

¹¹⁷ En noviembre de 1984, Enrique Camarena Salazar, agente de la DEA que operaba en México, reportó la existencia de un rancho denominado “El Búfalo”, destinado a la producción mariguana¹¹⁷, propiedad del jefe delincuencia Rafael Caro Quintero y se logró la intervención del rancho por parte de las autoridades. Como reacción, tras una supuesta filtración de información de la DFS, el 7 de febrero de 1985, Camarena y el piloto mexicano que lo asistió fueron secuestrados, torturados y ejecutados. Ello, aunado a la sospecha de la participación de agentes de seguridad mexicanos en la tortura, generó uno de los capítulos más tensos en la historia de las relaciones México-EEUU, impactando, incluso como un factor externo, para la desarticulación de la Federal de Seguridad.

¹¹⁸ Este terremoto se registró el 19 de septiembre de 1985, a las 07:17 horas, con una intensidad de 8.1 grados en la escala de Richter y elevados daños materiales y humanos. La lentitud y formas de la reacción del gobierno ante los medios, así como los problemas administrativos y logísticos de atención gubernamental generaron la impresión de incapacidad en la organización y toma de decisiones gubernamentales.

¹¹⁹ Para mayor información sobre el caso véase a Alberto Aziz Nassif, *Chihuahua: historia de una alternativa*, CIESAS, México, 1994.

¹²⁰ Así, desde el inicio de la administración se impulsaron reformas en los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPUM) con la intención de recuperar ideas emanadas de foros de consulta desarrollados durante la campaña de la elección presidencial, orientados a atender las nuevas demandas sociales. Esto último se tradujo, según González Compeán, en ajustes a las perspectivas constitucionales sobre la rectoría económica del Estado e, indirectamente, en torno a los nuevos márgenes de maniobra política para la iniciativa privada y los ciudadanos, ante los cambios estructurales que se implementarían. De igual manera, se impulsó una reforma al artículo 115 constitucional con la intención de dotar a los municipios de nuevas competencias en materia de desarrollo local. En este sentido, en 1984, también se creó el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM) y se puso en funcionamiento el Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal. Estas acciones, estaban orientadas a reactivar las economías regionales, desde el ámbito local, y a fortalecer la legitimidad democrática de las élites ante los impactos de las reformas estructurales en materia económica y las nuevas necesidades del perfil ciudadano, producto de las transformaciones del “desarrollo estabilizador”. En este sentido, algunos de los mecanismos propios del régimen decadente, centralistas tanto de control político como social, inauguraron una tendencia de pérdida de influencia sobre algunos temas, en el orden municipal, cuyas repercusiones en el ámbito de seguridad pública hoy impactan y forman parte del contexto actual de violencia. También, con respecto al ámbito judicial, entre 1986 y 1987 se impulsaron iniciativas a los artículos 17, 46, 73, 94, 97, 104, 107, 115 y 116 de la CPUM con la finalidad de fortalecer los siguientes aspectos: la “gratuidad y prontitud de la impartición de justicia”; la independencia de los órganos judiciales

Paralelamente a los cambios señalados, el manejo de los tiempos políticos se generó bloqueando a la oposición, interna y externa al PRI, a partir de distintos mecanismos. Por ejemplo, se dio curso a solicitudes de licencia de gobernadores “no alineados” propiciando el relevo de élites políticas locales, más dóciles ante los cambios impulsados por la subred dominante y que permitían generar espacios de negociación frente a la oposición¹²¹; se procesó judicialmente a funcionarios públicos relacionados con las subredes hostiles o rivales de la subred dominante¹²².

Asimismo, derivado de las reformas estructurales, se generaron vacíos de poder que fueron llenados por la oposición política y social, así como su expresión a través de manifestaciones y enajenación de lugares públicos (plazas, carreteras, avenidas, etc.)¹²³.

De este modo, cuando se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de 1988, la subred dominante presentó como candidato priísta a Carlos Salinas de Gortari, miembro de una de las familias de la élite priísta y exsecretario de Programación y Presupuesto del gobierno de

de los estados; la estandarización de procedimientos judiciales a nivel nacional; y la reasignación de competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito. Del mismo modo, en el rubro electoral se realizaron reformas vinculadas a los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77 de la CPUM, con la finalidad de aumentar la representación proporcional de los partidos y con ello el número de diputados de 400 a 500; alterar la división del país en cinco circunscripciones fijas, retirándole a la Comisión Federal Electoral la facultad de determinar discrecionalmente el número y límites de las mismas; establecer el relevo de la mitad de los senadores cada tres años, teniendo como colegio electoral al Congreso de la Unión; implementar la sustitución de la Ley electoral de ese entonces por un Código Federal Electoral; iniciar la descentralización de la administración de padrones electorales; y crear al Tribunal de lo Contencioso Electoral, órgano que se encargaría de dirimir jurídicamente las controversias electorales. Asimismo, se planteó la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Véase a Miguel González Compeán, *El partido de la Revolución Institución y conflicto (1928-1999)*, Pp. 510, 511-515 y 522.

¹²¹ Este fue el caso de Graciano Alpuche Pinzón, sustituido en Yucatán por Víctor Cervera Pacheco; Enrique Velasco Ibarra, sustituido por Agustín Téllez Cruces, en Guanajuato; y Óscar Ornelas Kuchle, sustituido por Armando Almeida, en Chihuahua.

¹²² Como ejemplo de estos casos, se puede recordar el procesamiento de varios funcionarios del Consejo de Administración de PEMEX, entre ellos el Exdirector, Jorge Díaz Serrano, y algunos operadores políticos de la cúpula sindical petrolera como Héctor García Hernández, alias “El trampas”. Véase a Manuel Buendía, *Los Petroleros*, Océano, México, 1984. Asimismo, nos podemos remitir, como otro ejemplo, al encarcelamiento del Exjefe de la Policía del DF y excomandante de la DFS, Arturo Durazo Moreno, en 1984.

¹²³ En este caso, se presentaron manifestaciones, derivadas de conflictos postelectorales violentos en “Oaxaca (agosto de 1983), Sinaloa (septiembre de 1984), Chiapas (febrero de 1985), San Luis Potosí (enero de 1986), Puebla (abril de 1986), Chihuahua (julio de 1986) y Durango (1986)”. Véase a Miguel González Compeán, *El partido de la Revolución Institución y conflicto (1928-1999)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. P. 529.

Miguel de la Madrid¹²⁴. En respuesta, el PAN nominó a Manuel J. Clouthier, agroindustrial cercano al líder de Acción Nacional, Luis Héctor Álvarez¹²⁵; y la subred cardenista, a partir de entonces en la oposición¹²⁶, a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano¹²⁷.

En dichas circunstancias de cambio estructural, el cardenismo movilizó a muchas organizaciones populares y apoyos dentro del PRI. Entre éstos, figuraron sectores del magisterio y el apoyo del líder del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana¹²⁸. Al final, el PRI ganó la elección presidencial de 1988 con poca diferencia y credibilidad, dañando la legitimidad de Carlos Salinas de Gortari¹²⁹.

¹²⁴ Según el estudio de Gil Mendieta, Raúl Salinas Lozano, padre de Carlos Salinas de Gortari, se había convertido en uno de los 9 actores políticos con más vínculos (en consecuencia más poder) de la élite política desde 1950 y para 1980 era el cuarto actor social con más conexiones entre la muestra analizada. Jorge Gil Mendieta, *Estudios sobre la red política de México*, UNAM-IIMAS, 2005. Pp. 73 a 85.

¹²⁵ Luis H. Álvarez proviene del empresariado chihuahuense del sector textil y fue de los impulsores de la entrada de empresarios al PAN, como fue el caso de Clouthier y Fox. Véase a Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, Tusquets, México, 1998. P. 405 y a Víctor Reynoso, *Para entender el Partido Acción Nacional PAN*, Nostra, México, 2009. P. 44.

¹²⁶ El FDN fue conformado por la coalición del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Socialista de los Trabajadores del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y recibió el apoyo, tras la declinación de Heberto Castillo a favor de Cárdenas, del Partido Socialista Unificado de México (PSUM). Sobre el resto de los participantes en la contienda véase a Octavio Rodríguez Araujo, *Régimen Político y Partidos en México (Ensayos)*, IEEM, México, 2002. Pp. 104 y 105.

¹²⁷ El resto de los partidos de oposición, impulsaron candidaturas de figuras públicas y luchadores sociales de izquierda y derecha sin mayor relevancia electoral, tal y como fue el caso de Ignacio González Gollaz Gumersindo Magaña, abanderado del derechista Partido Demócrata Mexicano y Rosario Ibarra de Piedra, en el Partido Revolucionario de los Trabajadores. Véase a Octavio Rodríguez Araujo, *Régimen Político y Partidos en México (Ensayos)*, IEEM, México, 2002. Pp. 104 y 105.

¹²⁸ Entre las acciones de promoción del voto en contra de Salinas, Hernández Galicia, alias "La Quina", financió la publicación y distribución de un "pasquín donde se contaba la historia de que Salinas mató a su sirvienta con su hermano cuando eran niños". Carmen Aristegui, *Transición*, Grijalbo, México. P. 101. Y Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, Tusquets, México, 1998. P. 419.

¹²⁹ Al respecto, Rodríguez Araujo afirma que entre las irregularidades reconocidas oficialmente esta la desaparición, en el padrón, de 5.6 millones de votantes; la falta de control en el número de casillas instaladas; inconsistencias en la apreciación oficial sobre el abstencionismo, en la que un día se manejaba una cifra histórica de participación y dos días después se comunicó que la cifra histórica correspondía al abstencionismo; y la falta de continuidad en los flujos de información sobre el computo de la elección, derivada de "problemas técnicos" que posteriormente fue conocida como "la caída del sistema". Véase a Octavio Rodríguez Araujo, *Régimen Político y Partidos en México (Ensayos)*, IEEM, México, 2002. Pp. 107 y 108

b) Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

La elección presidencial delató, en el interior del PRI, a los opositores del proyecto de la subred dominante e hizo posible visualizar la capacidad real de movilización de sus rivales externos, planteando los márgenes y espacios de negociación política frente a la oposición.

En este orden de ideas, a lo largo del sexenio se dio un equilibrio, en el gabinete, entre 13 economistas frente a nueve abogados y aunque se mantuvo el predominio de egresados de la UNAM, aumentó ligeramente el número de egresados de universidades privadas.

Cabe resaltar que la movilidad entre los integrantes del gabinete marca tres tiempos políticos del periodo salinista. El primero relacionado con la superación de la crisis de legitimidad, abarcando de 1988 a 1992/1993; el segundo, con el apogeo del salinismo, entre 1992 y 1993; y el tercero, el de la crisis política de final de sexenio, en 1994.

De este modo, entre 1988 y enero de 1993 algunos cargos estratégicos del gabinete fueron ocupados por políticos que no necesariamente eran salinistas, pero que fueron claves en la solución de los conflictos postelectorales y en los ajustes de cuentas con actores sociales que no fortalecieron la candidatura de Salinas. En este sentido, los políticos claves en comento fueron Fernando Gutiérrez Barrios, en la titularidad de SEGOB; Manuel Bartlett Díaz, desde la de SEP, y Enrique Álvarez del Castillo, en PGR¹³⁰. Dos de ellos, Bartlett y Gutiérrez, involucrados en el proceso de rediseño institucional de las instancias civiles de inteligencia, iniciado con Miguel De la Madrid.

¹³⁰ Aunque a Fernando Gutiérrez Barrios se le analiza más adelante con mayor profundidad, en relación con su designación como titular de SEGOB, resulta claro apreciar que se debía a la experiencia y conexiones para controlar la estabilidad del sistema político mexicano, derivadas de haber formado parte de la subred que controló a la DFS desde su fundación. Asimismo, las capacidades de Bartlett como operador político disciplinado se habían mostrado durante su gestión como Secretario de Gobernación y en el caso de Álvarez del Castillo, su encargo se puede interpretar a partir de la necesidad de tener un interlocutor con la vieja guardia priista, con experiencia en situaciones de gobernabilidad frente a la delincuencia organizada, tras su experiencia en el gobierno de Jalisco, y un político capaz para un manejo pragmático de la ley, derivado de su prestigio como abogado y académico. Véase a Luis del Villar, *Los que mandan*, Quehacer Político, México, 1990. Pp. 55-79, 269-282 y 389-406.

Por otra parte, en la Dirección Nacional (DN) del PRI se conformaron cinco comités directivos, cifra que contrasta con los dos comités generados durante el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado y que refleja la gestación, maduración y declive de las crisis políticas del sexenio. En dichas conformaciones salinistas de la DN, se aprecia el rol de respaldo a la subred dominante, gestado entre el presidente del partido y el secretario general, situación que dotó de mayor margen de maniobra política entre las subredes mencionadas, al mismo tiempo que debilitó a la DN frente al presidente de la República.

En consecuencia, el primer presidente nacional del PRI, durante el periodo de Carlos Salinas, fue Luis Donald Colosio Murrieta quien contó, en la Secretaría General del partido, con la experiencia de Rafael Rodríguez Barrera, un político echeverrista planteando un pacto inicial entre subredes para operar los requerimientos del presidente. Ello, duró unos meses hasta el arribo de Genaro Borrego Estrada, a la DN, quien mantuvo la dinámica de inicio con un salinista en la presidencia y un representante de las otras subredes en la Secretaría General del Partido, en este caso, Beatriz Paredes.

No obstante los equilibrios buscados durante el sexenio, al evidenciarse las fracturas entre las subredes priistas, tras registrarse el asesinato de Luis Donald Colosio, lejos de buscar otra dupla equilibrada en el partido, el Presidente de la República impuso a dos salinistas en la Presidencia y Secretaría General. Ellos, fueron Ignacio Pichardo Pagaza y su excuñado y miembro de una de las dinastías liberales priistas, José Francisco Ruíz Massieu¹³¹.

En medio de las dinámicas descritas, la administración salinista tuvo que enfrentar diversos retos como asesinatos de miembros de su equipo, problemas con la delincuencia organizada y la necesidad de concretar la recuperación económica. En las soluciones dadas a dichos problemas, hubo relevos sindicales, reformas estructurales, cambios en la política interna y exterior, negociaciones de apoyo al gobierno a cambio del reconocimiento de triunfos

¹³¹ Miguel González Compeán, *El partido de la Revolución Institución y conflicto (1928-1999)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Pp. 748-752. Es pertinente señalar que Pichardo Pagaza era un nodo de la red de Atlacomulco y Hank González, grupo de la vieja guardia con el que la subred salinista tendió una alianza estratégica.

electorales para el PAN y la consolidación del nuevo sistema de inteligencia civil mexicano, sustituto de la DFS.

En relación con los relevos sindicales, éstos tuvieron dos efectos fundamentales: el primero fue brindar legitimidad al presidente al anular a líderes cuyos excesos eran públicos y el segundo fue “redefinir las relaciones entre el Presidente, el partido e importantes sectores de la sociedad”¹³².

Así pues, durante la administración del presidente Salinas se generó el acenso del liderazgo de Elba Esther Gordillo en el SNTE¹³³, relegando a las fracciones sindicales vinculadas con la subred cardenista a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), donde disputarían espacios con grupos radicales de izquierda.

En cuanto a la anulación del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, alias “La Quina”, perpetrada el 10 de enero de 1989, mediante un operativo del Ejército Mexicano y la PGR, justificado jurídicamente con una denuncia sobre introducción ilegal al país y acopio de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército y Fuerzas Armadas de México¹³⁴.

Posteriormente, la administración de Carlos Salinas inició un largo proceso de negociaciones frente a la oposición. En este proceso, el gobierno liberó espacios de representación política y pactó la creación de instituciones orientadas a dar certidumbre electoral al PAN, mientras

¹³² Miguel González Compeán, *El partido de la Revolución Institución y conflicto (1928-1999)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. P. 551.

¹³³ Véase a Mauricio Torres, *Los casos que cimbraron al sindicalismo mexicano-La destitución de Jongitud*, disponible en <http://www.mexico.cnn.com/nacional/2013/02/26/la-destitucion-de-jongitud>

¹³⁴ En este operativo, supuestamente fueron aseguradas “200 ametralladoras uzi, 10 cajas con 25, 000 cartuchos y 40 armas de diferentes calibres”. Véase a Miguel González Compeán, *El partido de la Revolución Institución y conflicto (1928-1999)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. P. 551. Asimismo, aparentemente fue asesinado el Agente del Ministerio Público Federal, Gerardo Antonio Zamora Arriola, por detonaciones realizadas desde el lugar donde se guarecía “La Quina”. En consecuencia, en Tamaulipas, se llevó a cabo la aprehensión de 20 integrantes del sindicato en comento, así como del empresario Sergio Bolaños, supuesto prestanombres de “La Quina” y, en el DF, fue detenido Salvador Barragán Camacho, líder nominal del sindicato. Cabe mencionar que testimonios posteriores, entre ellos el del General Jorge Carrillo Olea, han dado a conocer que las armas aseguradas, el parque e incluso el cadáver del funcionario de PGR eran ajenos al líder petrolero y fueron dispuestos por la PGR, SEDENA y la SEGOB. Véase a Jorge Carrillo Olea, *México en riesgo*, Grijalbo, México, 2011. P. 151.

que éste no impidió las transformaciones estructurales ni abandonó la vía institucional de búsqueda del poder¹³⁵.

Lo anterior, contextualizó la depuración del padrón electoral y la creación del Registro Federal de Electores, instancia que mantendría la actualización del padrón; la reducción de las facultades del gobierno federal en el Instituto Federal Electoral; la eliminación de la Cláusula de Gobernabilidad, y la renovación del Tribunal Federal Electoral¹³⁶.

Dicha dinámica de negociación, propició la sustitución del Gobernador bajacaliforniano, Xicoténcatl Leyva Mortera, y el reconocimiento del triunfo panista de Ernesto Ruffo Appel¹³⁷. Asimismo, en las elecciones de 1992, en Michoacán y Chihuahua, el gobierno federal intervino. En la primera entidad, sin reconocer el triunfo de la oposición, aceptó la falta de legitimidad del candidato priista y designó a un gobernador provisional¹³⁸, mientras que en la segunda entidad, se reconoció el triunfo del candidato panista Francisco Barrio Terrazas.

Como consecuencia de tales negociaciones, se reformó el artículo 27 de la CPEUM, mediante la cual se transformó “el régimen de propiedad”, habilitando la posibilidad de comercializar los ejidos y cambiando la manera en que se había establecido el medio predominante de producción agrícola y el control político del sector campesino¹³⁹; se flexibilizó el Estado mexicano frente a la iglesia católica¹⁴⁰, y se impulsó un programa innovador para el

¹³⁵ En 1989, “el PAN contaba con la quinta parte de las diputaciones y su fracción parlamentaria, sumada a la del PRI, garantizaba la mayoría calificada que se necesitaba para las reformas constitucionales”. Miguel González Compeán, *El partido de la Revolución Institución y conflicto (1928-1999)*. P. 558.

¹³⁶ Miguel González Compeán, *El partido de la Revolución Institución y conflicto (1928-1999)*. Pp. 562 a 564.

¹³⁷ “Salinas de Gortari instruyó a Colosio para que aceptara sin amagues la derrota. Era la primera vez en la historia moderna de México (y del PRI) en que un candidato de oposición –el panista Ernesto Ruffo- llegaba a la gubernatura de un estado.” Véase a Enrique Krauze, *La presidencia imperial*, Tusquets, México, 1998. P.421. y a Miguel González Compeán, *El partido de la Revolución Institución y conflicto (1928-1999)*.pp. 566 a 567.

¹³⁸ El Gobernador interino fue Genovevo Figueroa Zamudio, priista cercano a la subred cardenista.

¹³⁹ Esta reforma “daba por terminado el reparto agrario y se permitía que los ejidatarios pudieran asociarse y rentar o vender los ejidos a nacionales o extranjeros. Para fines prácticos, era la privatización del ejido, algo que el PAN siempre había pedido.” José Agustín, *Tragicomedia mexicana 3*. P. 193

¹⁴⁰ “Desde la campaña presidencial, José María Córdoba Montoya, el cuasivicepresidente, estableció contactos con la alta jerarquía católica, especialmente con el nuncio Prigione, quien parecía proclive a colaborar con el régimen.” José Agustín, *Tragicomedia mexicana 3*. P. 191. De este modo, en febrero de

desarrollo social que trastocó las estructuras de poder local. Este programa fue denominado Solidaridad e implicó el financiamiento de proyectos relacionados con el desarrollo de capacidades en las comunidades del país, fomentando la organización comunitaria y cierto grado de corresponsabilidad. Dicha concepción sobre la implementación de proyectos, aportó una gran cantidad de información para el gobierno federal y constituyó una plataforma política de legitimidad.

Estos cambios estratégicos, decisiones políticas, negociaciones con la oposición¹⁴¹, reformas constitucionales, recuperación económica, así como la propaganda adjunta a la negociación y firma del TLCAN, propiciaron una imagen de seguridad y estabilidad política al final del gobierno de Carlos Salinas. En este contexto, el impulso de transformaciones para el ámbito de seguridad, implícitas en el nuevo esquema de inteligencia civil y en el relevo generacional de la DFS, se materializó con la creación del CISEN, el CENDRO y la destitución de Fernando Gutiérrez Barrios de la titularidad en la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, a partir de mayo de 1993, sucedieron una serie de eventos que fueron devaluando la imagen de estabilidad y que se relatan a continuación:

El primer suceso fue la ejecución del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, aparentemente como producto de la confusión en un grupo de pistoleros, supuestamente vinculados con la delincuencia organizada, quienes accionaron sus armas contra dicho sacerdote¹⁴². La

1990, la administración salinista designó a Agustín Téllez Cruces como enviado personal del presidente ante el Estado Vaticano; en mayo de 1990, el Papa Juan Pablo II visitó México; el 2 de noviembre de 1991 se anunciaron las reformas a la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, orientadas a regularizar las relaciones diplomáticas con el Vaticano; y el 15 de julio de 1992, se publicaron las últimas reformas salinistas a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la CPEUM, con las cuales se dio solución favorable a la iglesia con respecto a los intereses que le había limitado el Estado Mexicano y que habían derivado en el distanciamiento de la etapa postrevolucionaria. Véase a José Galindo Rodríguez, *Las reformas en la relación Iglesia-Estado durante el periodo del presidente Salinas*, disponible en biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3101/32.pdf

¹⁴¹ De acuerdo con la reseña de José Agustín, a los dos días de la toma de posesión, el presidente Salinas se reunió a negociar con Luis H. Álvarez, Carlos Castillo Peraza y Diego Fernández de Ceballos y desarrolló muchas alianzas con ellos a partir de entonces. Nótese que los tres individuos citados por Agustín, en distintos tiempos, serían protagonistas que ayudaron a definir los liderazgos panistas y candidaturas presidenciales de Acción Nacional desde 1988 hasta 2010. José Agustín, *Tragicomedia mexicana 3*. P. 177.

¹⁴² La versión oficial, difundida por el Procurador Jorge Carpizo y recuperada por José Agustín, indica que los pistoleros fueron enviados por la organización delictiva de “los Arellano Félix” y tenían instrucciones de matar a “El Chapo” Guzmán a quien confundieron con el cura asesinado. Véase a José Agustín, *Tragicomedia mexicana 3*. P. 237.

respuesta, indirecta, por parte del gobierno mexicano, se presentó con la detención de Joaquín Guzmán Loera, alias “El Chapo”, anunciada el 10 de junio del mismo año. Sin embargo, dicha respuesta no impidió el enfrentamiento mediático entre algunos sectores de la iglesia y el gobierno, demeritando los apoyos políticos buscados con la reforma en materia religiosa.

El segundo hecho político, se registró cuando la subred dominante mostró divisiones importantes con motivo de la sucesión presidencial. En este sentido, Manuel Camacho Solís¹⁴³, quien operaba sectores importantes de la base electoral del DF, mostró públicamente su inconformidad por ser descartado como presidenciable.

El tercer problema político de relevancia se registró a partir del 1 de diciembre de 1994, día en que entraba en operación el TLCAN, al darse a conocer el levantamiento armado de grupos subversivos indígenas, autodenominados EZLN, quienes ocuparon momentáneamente varias cabeceras municipales, en Chiapas.

En medio del inicio del segundo problema, las fisuras en la subred dominante se profundizaron cuando el gobierno nombró como interlocutor honorario a Manuel Camacho Solís, situación que lo proyectó nacionalmente y que debilitó la candidatura de Colosio, provocando problemas entre el candidato y algunos miembros de la subred dominante¹⁴⁴.

Así, evidenciada la tensión en el núcleo político salinista, sobrevino el cuarto problema político cuando se registró el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio Murrieta, el 23 de marzo de 1994. Este evento, demostró la debilidad de la subred dominante sobre otros actores sociales y subredes; algunas de las deficiencias de las innovaciones en las instituciones de inteligencia y procuración de justicia; y, toda vez

¹⁴³ La amistad entre Camacho Solís y Salinas se remonta a 1966, en la UNAM y los vínculos con la subred dominante relacionan al primero con personajes como Rodolfo Ruiz Echeverría, Emilio Lozoya y Fernando Solana, entre otros. Véase a Luis del Villar, *Los que mandan*, Quehacer Político, México, 1990. Pp. 375-384.

¹⁴⁴ Subprocuraduría Especial para el Caso Colosio, *Informe de la investigación del homicidio del licenciado Luis Donaldo Colosio Murrieta Entorno político y narcotráfico*. P. 56.

que fue una línea de investigación, la permeabilidad de la élite política y económica de nuestro país frente a la delincuencia organizada¹⁴⁵.

Posteriormente, el quinto problema político sucedió con el asesinato del Secretario General del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, después de que Salinas abandonó la lógica de colaboración entre su subred y otras subredes, dentro del liderazgo de la DN del PRI, al imponer en la presidencia y secretaría general del partido a su grupo político. Este estado de cosas, determinó el preámbulo de otra de las crisis económicas, con repercusiones globales, que ha enfrentado México.

c) Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).

En consecuencia, los asesinatos mencionados; la fuerza política que mantenía el ex presidente Carlos Salinas, aun después de dejar el poder, y las debilidades políticas y personales de Zedillo, presentaron a un presidente frágil ante el resto de las subredes.

En consecuencia, aunque Zedillo logró ensamblar un gabinete derivado de la subred dominante pero con pocos elementos abiertamente salinistas, se vio obligado a realizar los primeros cambios, antes de que su administración cumpliera ocho meses¹⁴⁶. En medio de estas eventualidades, a lo largo del sexenio, se mantuvo la relación de 11 economistas por siete abogados y continuó moderadamente el crecimiento de la presencia de profesionistas no egresados de la UNAM.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que Salinas y Zedillo pertenecen a la misma subred dominante pero con orígenes distintos. El segundo inició su carrera vinculado con una de las ramificaciones fuera de la familia Salinas e indirecta a la subred de Miguel de la

¹⁴⁵ Subprocuraduría Especial para el Caso Colosio, *Informe de la investigación del homicidio del licenciado Luis Donald Colosio Murrieta Entorno político y narcotráfico*. Pp. 388 a 411.

¹⁴⁶ Estos cambios fueron en SHCP, donde Jaime Serra Puche fue sustituido a consecuencia del manejo de los primeros momentos de la crisis económica; en SEGOB, donde Esteban Moctezuma fue relevado por problemas de salud; y en SEP donde Fausto Alzati fue obligado a renunciar al descubrirse que no contaba con cedula profesional a pesar de sus títulos académicos.

Madrid¹⁴⁷. Esta situación, independientemente de los candados jurídicos, pudo haber coadyuvado a la nominación de Zedillo, si consideramos las pugnas de poder entre las distintas subredes tras el asesinato de Colosio. Asimismo, puede explicar cómo inició la administración zedillista con funcionarios integrantes de la misma subred dominante, en medio de un enfrentamiento creciente con su antecesor en la presidencia.

En este sentido, convocó a actores políticos que probablemente mediaban entre el presidente y el expresidente, como fue el caso de Emilio Chuayffet Chemor, Arsenio Farell y Miguel Limón. Asimismo, integró a profesionistas prestigiados como Juan Ramón de la Fuente, Rosario Green, Julia Carabias, Santiago Oñate, Jorge Madrazo y el panista Antonio Lozano Gracia.

De esta manera, junto con los cambios que se generaron en las áreas estratégicas del gabinete, durante el primer año, y las pugnas entre el presidente y el ex presidente, desatadas en 1995¹⁴⁸, se desarrollaron cambios importantes en el partido, favoreciendo a las otras subredes, aliadas con operadores del presidente, y debilitando al salinismo.

En consecuencia, en el CEN del PRI se registró gran movilidad durante el sexenio, generando una dinámica con premio político a los operadores eficientes, a quienes se les nombraba dirigentes, y de castigo público al destituirlos como resultado de crisis en el partido, derivadas de malos resultados electorales¹⁴⁹. Ello, contribuyó a los fracasos electorales a nivel estatal y federal¹⁵⁰.

¹⁴⁷ A diferencia de Salinas, Zedillo no provenía de un entorno familiar integrado a la élite y a diferencia de De la Madrid, sus vínculos con la política se inician hasta su ingreso al campo laboral y no desde el seno familiar o las instituciones de educación superior. En este sentido, la primera subred a la que ingresa es a la de Leopoldo Solís, en el Banco de México. Véase a Luis del Villar, *Los que mandan*. Pp. 155 y 157.

¹⁴⁸ Véase a José Agustín, *Tragicomedia mexicana 3*. P. 289.

¹⁴⁹ En consecuencia, entre 1995 y 1999, por la cúpula del partido pasaron personajes como Santiago Oñate, Humberto Roque Villanueva, Mariano Palacios Alcocer, Socorro Díaz, Carlos Rojas y Dulce María Sauri Riancho.

¹⁵⁰ En 1997, por primera el PRD se convirtió en la segunda fuerza política en la Cámara de Diputados, con 118 legisladores y aumentar el número de senadores de 13 en 1997 a 15 en el año 2000. Asimismo, el PAN aceleró una tendencia ascendente en las preferencias electorales para legisladores, misma que le permitió tener 117 diputados en 1997 y 206 en el año 2000; 33 senadores en 1997; y 46 senadores para el año 2000. Véase a Sergio Aguayo Quezada, *México todo en cifras*, Aguilar, México. P. 144. Además, candidatos del PRD obtuvieron las primeras gubernaturas entre 1997 y 2000 (Baja California Sur, Chiapas, DF, Tlaxcala y

Así, desde diciembre de 1994, la prensa consignó discrepancias importantes entre Salinas y Zedillo, escalaron políticamente cuando inició el proceso penal en contra de Raúl Salinas, hermano del expresidente, el 28 de febrero de 1995, bajo la acusación de asesinato y enriquecimiento ilícito. Este hecho, marcó el inicio de un proceso jurídico que creció conforme avanzó el sexenio, situación que independientemente del sustento jurídico de la acusación y posterior liberación, marcó un hecho político histórico de disputas entre la élite mexicana¹⁵¹.

La siguiente crisis política que enfrentó el presidente derivó de un despliegue de poder del Gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa Alcocer, que terminó con el asesinato de 17 campesinos vinculados al PRD. Esta crisis, justificó la remoción Figueroa y coincidió con el relevo, en SEGOB, de Esteban Moctezuma a Emilio Chuayffet¹⁵².

Además, se enfrentaron problemas de negociación política que involucraban a los partidos de la oposición en torno a decisiones legislativas trascendentales para atajar la crisis económica de 1994¹⁵³.

Adicionalmente, las elecciones de 1997 implicaron la pérdida del control priista en la Cámara de Diputados y en el gobierno de la capital del país. Esta situación, generó un intento de bloqueo institucional por parte del PRI, el cual se solucionó cuando el presidente impuso su

Zacatecas), mientras que en el mismo periodo, el PAN mantuvo los gobiernos de Baja California y Jalisco y conquistó Aguascalientes, Guanajuato, Morelos, Querétaro y Nuevo León.

¹⁵¹ Al respecto Raúl Salinas afirma que “El presidente de la república, Ernesto Zedillo, ordenó meterme en la cárcel para su beneficio político”, además insinúa hostigamiento a sus abogados y familiares. Véase Raúl Salinas de Gortari, *Diario del Infierno de Almoloya*. Pp. 9, 10-12, 28, 47 y 51.

¹⁵² Cabe señalar que éste caso constituiría un ejemplo de las vulnerabilidades de la presente investigación, si se corroborara la información de Leticia Hernández, columnista de *Sin embargo*, quien indicó que el reporte del CISEN sobre la matanza de Aguas Blancas “indicaba que los campesinos agredieron a los policías desatándose un enfrentamiento, tras el cual numerosas armas de grueso calibre y municiones útiles fueron halladas en el lugar. Todo fue una mentira.” Mentira que probablemente pretendía emplearse, a través de un órgano de inteligencia mexicano, para influir en la decisión del consumidor de información a favor del responsable de la matanza, el Gobernador Rubén Figueroa Alcocer. Véase a Ana Leticia Hernández Julián, “Chuayffet y Aguirre salen premiados, Figueroa y Zedillo disfrutan de la vida: Aguas Blancas, a 18 años”, *Sin embargo.mx* del 28 de junio de 2013, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/28-06-2013/667696>

¹⁵³ Entre estos problemas estuvo la votación por el aumento del IVA de 10% a 15%, en marzo de 1995, y la socialización de la deuda de la banca comercial con la creación del IPAB, en diciembre de 1998.

autoridad para obligar al priismo a dar cauce a los correspondientes procesos de transición, en los citados espacios de representación.

Sumándose a los problemas mencionados, el 22 de diciembre de 1997, un nuevo conflicto político se presentó a la administración zedillista tras el asesinato de 45 indígenas. Este problema derivó en otra crisis política que obligó a la destitución del Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet y, hasta el año 2013, con la amenaza de iniciar un proceso judicial en EEUU, en contra del expresidente Zedillo¹⁵⁴.

Además de los problemas anteriores, la aprobación de una iniciativa impulsada por el Rector de la UNAM, Francisco Barnés de Castro para modificar a los marcos normativos de la Universidad Nacional, derivó en la última “huelga” estudiantil del siglo XX.

Independientemente de la trascendencia social del paro de actividades en la “Máxima casa de estudios de América Latina”, el impacto de dichos sucesos, desde la perspectiva teórica de esta investigación, se puede sintetizar en los siguientes rubros: a) se interrumpió la continuidad en el flujo de estudiantes a la universidad y el trabajo de investigadores y profesores, impactando en la transferencia de parte del capital humano y recursos financieros, implícito en profesores y estudiantes, a otras universidades con distinta orientación ideológica; b) se dañó severamente el prestigio de la universidad, inhibiendo el ingreso de hijos de la élite y de los de operadores de la misma a dicho centro de estudios; y c) como resultado de los dos rubros anteriores, se alteró la captación de cuadros de profesionistas con cierto perfil ideológico, que tienden a fortalecer la heterogeneidad de pensamiento para la toma de decisiones. Este hecho, necesariamente fortaleció el proceso de homogenización de visiones entre las redes y subredes políticas en relación con la subred dominante.

En medio de dichos conflictos políticos y de las negociaciones impulsadas para realizar los cambios exigidos por las circunstancias de la crisis financiera de 1994, otras redes de la élite

¹⁵⁴ Esta amenaza perduró hasta que el 6 de enero de 2012, Zedillo, solicitó inmunidad legal ante la corte de Connecticut, misma que fue tramitada por la cancillería mexicana a los pocos días y que el Departamento de Estado de EEUU terminó por reconocer. Véase redacción, “La SER solicitó inmunidad para Zedillo”, *Proceso.com*, 10 de enero de 2012, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=294350>

del poder en México, impulsaron la apertura de espacios políticos para la oposición. Esta apertura, terminó por reequilibrar a las distintas redes de la élite en espacios públicos de toma de decisión, materializando en reformas el intento de reconfiguración de equilibrios políticos que se habían buscado desde la década de 1980 y que hoy en día continúan en proceso¹⁵⁵. Entre éstas, se encuentran las reformas de noviembre de 1996, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), con las que se generaron condiciones de control ciudadano en el Instituto Federal Electoral y en los procesos electorales. Ellas fueron suficientes para acompañar los avances electorales de la oposición, a partir de 1996, y dotar de credibilidad al proceso electoral que determinó la titularidad del Ejecutivo Federal, entre 2000 y 2006, rompiendo con la hegemonía que había tenido la red política priista durante los 70 años.

Asimismo, dicha reconfiguración, propició reformas que dieron certidumbre al relevo entre las distintas redes de la élite y aportaron legitimidad a ésta frente al resto de la sociedad. Ello, también se reflejó en los cambios que se realizaron a la estructura y organización del Poder Judicial de la Federación (PJF), los cuales representaron la posibilidad de generar la impresión de mayor autonomía de la judicatura. Así, desde los ministros hasta los jueces federales empezaron a involucrarse en la validación de determinadas decisiones políticas, a partir de interpretaciones jurídicas que los posicionaron como un factor real de poder.

A lo anterior, se sumó una tercera reestructuración de la inteligencia civil mexicana al crearse la Policía Federal Preventiva y con ella un área de inteligencia que complementaría el cambio realizado a través de CISEN y CENDRO, orientado a profesionalizar y desconcentrar las responsabilidades que algún día ejerció la DFS.

¹⁵⁵ Simultáneamente, en esta lógica de reequilibrios, se presentaron los triunfos electorales de panistas como Alberto Cárdenas Jiménez, en las elecciones de 1995 para gobernador de Jalisco; como el ex banquero Fernando Canales Clarion, durante las elecciones de 1997 para gobernador de Nuevo León; como el ex gerente de Coca-Cola, Vicente Fox Quezada, durante las elecciones de 1997 para gobernador de Guanajuato; como el expresidente de COPARMEX Ignacio Loyola Vera, en las elecciones de 1997 para gobernador de Querétaro; y del también expresidente de COPARMEX Felipe González y González, tras las elecciones de 1998 para gobernador de Aguascalientes. Asimismo, se le reconoció, a la subred cardenista, el primer espacio de poder político-electoral con proyección nacional desde su repliegue iniciado en 1982, al aceptar el triunfo perredista de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, tras las elecciones de 1997 para Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

d) Sexenio de Vicente Fox Quezada (2000-2006)

Los cambios descritos, contextualizaron el triunfo electoral de Vicente Fox Quezada, quien era un nodo puente entre el panismo y los empresarios. En este sentido, el cambio generacional con ruptura en la continuidad histórica, iniciada en la década de 1980, empezó a manifestarse en la estructura del gobierno y en su organización. Lo anterior, mediante una red político-empresarial indirectamente vinculada, a través de los liderazgos panistas de la década de 1990, con la subred que había dominado al PRI en el veintiato final del siglo pasado.

No obstante tales vínculos, un partido con las capacidades de movilización y operación política, como era y continúa siendo el PRI, unido o confrontado, representaban un factor de real poder en el México del foxismo. Con ello se proyectaba una relación difícil frente al priísmo y con respecto a sus subredes, posicionadas a nivel nacional en la mayoría de los gobiernos estatales, en la fracción más importante del Congreso de la Unión, en sindicatos como el SNTE y en movimientos sociales como Antorcha Campesina. Asimismo, el aparato de inteligencia se apreciaba dominado por el priísmo, situación que lo proyectó como un tema estratégico en la agenda foxista.

En consecuencia, sin buscar una reestructuración de fondo en el sistema político mexicano que implicara un proceso de rendición de cuentas para administraciones pasadas, hecho que representaba un riesgo real de inestabilidad, se impulsaron cambios orientados a eficientar la administración pública, desde una perspectiva gerencial¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Tanto en la entrevista a Carrillo Prieto, como en la entrevista al funcionario anónimo, cercano a Cabeza de Vaca, se señala directamente que la opción de no impunidad no implicaba profundidad, pero era defendida por actores como Aguilar Zinser, mientras que la opción de impunidad a cambio de verdad histórica era impulsada por Castañeda. Ninguna opción sucedió y, según ambos entrevistados, lo que prevaleció fue un intento de adaptar el aparato de control político al panismo, sin develar los “secretos” del antiguo régimen.

De este modo, en la integración del gabinete foxista se puede encontrar el primer indicio de los cambios organizacionales y estructurales que se buscaron durante el sexenio. Así, al romper la lógica de gabinetes de abogados o economistas para migrar a un equilibrio en el que había tanto empresarios como abogados, unos pocos economistas y varios profesionistas de otras ramas miembros de la élite empresarial o académica.

Asimismo, se puede observar que se redujo a su mínimo histórico, desde 1946, la presencia de cuadros emanados de la UNAM. Es decir, sólo ocho de los colaboradores del presidente, en el gabinete, egresaron de la Universidad Nacional, frente a 17 funcionarios egresados de otras instituciones, siete de ellas privadas y el resto extranjeras o públicas de los estados.

Sin embargo, ni los cambios administrativos ni la lógica empresarial resolvieron el problema de eficiencia de la burocracia, ni la corrupción; pero sí dificultaron la consumación de esta última, haciéndola más compleja al reestructurar muchos trámites, generando la impresión de transparencia y nuevas herramientas de la rendición de cuentas.

A pesar de dichos mecanismos de legitimación democrática y control administrativo, la naturaleza de los intereses de grupo y la dificultad de implementación de las políticas públicas, terminaron por hacer que dichas innovaciones resultaran ajenas a los arreglos entre subredes y redes de la élite, los que se tradujeron en más problemas políticos.

Por otra parte, entre los cambios estructurales que realizó la administración de Fox, está la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, institución que se analiza con mayor profundidad en otro subapartado, y que tenía la finalidad de desconcentrar el poder de la SEGOB en materia policial. En esta secretaría fue designado el abogado y antropólogo, vinculado a las subredes cardenista, priista y empresariales, Alejandro Gertz Manero.

Además, Fox hizo los siguientes nombramientos: en SEGOB designó al abogado y ex director del Departamento de Derecho del ITAM, Santiago Creel Miranda, vinculado a la

élite económica chihuahuense y al Grupo Bal¹⁵⁷; en la SRE nombró a Jorge Castañeda Gutman, internacionalista, vinculado a la subred cardenista y a la red priista, al ser ex colaborador de Cuauhtémoc Cárdenas e hijo de un ex secretario de Relaciones Exteriores, respectivamente; en PGR propuso al General Rafael Macedo de la Concha, primo de la ex esposa del Presidente y ex procurador de Justicia Militar¹⁵⁸; en SHCP mantuvo, durante todo el sexenio, a Francisco Gil Díaz, egresado del ITAM y vinculado a la subred de Salinas, a través de Pedro Aspe Armella; en la SEP designó al ex rector de la Universidad Autónoma de Nuevo León, vinculado a CEMEX y FEMSA, Reyes S. Tamez Guerra; en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) nombró a Josefina Vázquez Mota, economista de la Universidad Iberoamericana y ex asesora de COPARMEX y CONCANACO; y en la Secretaría de Economía (SE), antes SECOFI, designó a Luis Ernesto Derbez, vinculado al Banco Mundial por lo menos desde 1986¹⁵⁹.

Adicionalmente a los intereses articulados en el gabinete, al comparar la relación entre el titular del ejecutivo y su partido, podría afirmarse que Vicente Fox fomentó una colaboración coordinada, no subordinada, con el PAN. Sin embargo, ni el partido pudo influir plenamente en el presidente, ni éste en el partido, debido a las dinámicas de poder en el panismo, aspectos organizacionales¹⁶⁰ y a la necesidad de distinguirse del priísmo.

En cuanto al PRI se refiere, después de la derrota en las elecciones presidenciales, sobrevino un debilitamiento considerable de su presencia a nivel nacional. Asimismo, aun le pesaban los costos de la devaluación de 1994 y los problemas relacionados con violencia y corrupción. Derivado de estas dos circunstancias, aunadas al declive del control del CEN sobre los gobernadores, el primer año de la administración foxista se caracterizó por la recomposición de los equilibrios entre las subredes priístas.

¹⁵⁷ El *Grupo Bal* es un consorcio de empresas dominado por la familia Balleres con intereses en los sectores agropecuario, comercial, industrial, financiero y educativo, a través de empresas como *Grupo Nacional Provincial*, *Peñoles*, *Palacio de Hierro*, *Valores Mexicanos-casa de bolsa*, *Médica móvil*, *Fresnillo*, *Profuturo*, *Crédito Afianzador* y el *ITAM*. Véase www.bal.com.mx/espanol/somos.htm

¹⁵⁸ Cabe recordar que ello implicó continuar el repliegue en el control civil de las instituciones de inteligencia. Véase a Luis Astorga, Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares*. Pp. 95,96 y 106.

¹⁵⁹ Mussacchio, Humberto, *Los milenios de México*, Royce, México, 2000; *¿Quién es quién? en la política mexicana*. Pp. 34, 78,79, 103, 251, 398 y 416.

¹⁶⁰ Víctor Reynoso, *Para entender el Partido Acción Nacional PAN*. Pp. 62 y 63.

Esto propició una dinámica en la que por un lado, la Secretaria General del PRI, Elba Esther Gordillo, se presentó como una oposición colaboracionista frente al PAN, mientras el presidente del partido, Roberto Madrazo, se mostraba beligerante. Ello, posiblemente motivado por la diferencia de intereses, ya que, al igual que con los gobernadores, la pérdida de la presidencia de la república implicó una oportunidad de independencia para el SNTE con respecto del partido.

En este contexto de descoordinación priísta, Madrazo capitalizó el desgaste de Gordillo, derivado del colaboracionismo hacia Fox y operó políticamente para excluirla, primero de la coordinación de los diputados federales y después de la dirigencia del partido¹⁶¹. No obstante, la “profesora” seguía siendo Diputada Federal y mantenía el control del sindicato magisterial, lo cual le facilitó negociar de manera independiente con otras subredes.

En medio de dichas divisiones, al final del sexenio, Gordillo apoyó a Arturo Montiel Rojas para obtener la candidatura presidencial del PRI en las elecciones de 2006. Sin embargo, dicha alianza feneció tras las filtraciones sobre el patrimonio y estilo de vida que tenía Montiel y quien cedió la candidatura a Madrazo¹⁶².

Posteriormente, en la contienda presidencial de 2006, Gordillo negoció el apoyo corporativista de su sindicato y su influencia sobre gobernadores priístas para apoyar al panista Felipe Calderón, prolongando la alianza política que había iniciado con Fox¹⁶³. Ello,

¹⁶¹ Madrazo se entrevistó con algunos miembros del grupo legislativo del PRI y se planteó la necesidad de remover a la coordinadora Gordillo, ante lo que el Presidente del partido solicitó la creación de una comisión que incluyera diputados gordillistas. Finalmente, para el 28 de noviembre de 2003, Elba Esther Gordillo fue destituida. Véase SUN-AEE, “Acepta Madrazo destitución de Gordillo”, *El Siglo de Torreón*, viernes 28 de noviembre de 2003, disponible en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/62308.html>

¹⁶² Véase: Israel Dávila, *La contraloría mexicana exculpa a Arturo Montiel de enriquecimiento ilícito*, publicado el 17 de diciembre de 2005 en La Jornada, disponible en www.jornada.unam.mx/2005/12/17/index.php?section=politica&article=012n1pol ; *Influyentismo y complicidades*, sistema para adquirir propiedades, publicado el 13 de octubre de 2005 por La Jornada, disponible en: www.jornada.unam.mx/2005/10/13/index.php?section=politica&article=008n2pol; y Red política, perfil de Arturo Montiel, disponible en: www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/arturo/montiel-rojas

¹⁶³ Véase a Karina Avilés, “Confesiones de la maestra”, *La Jornada*, Política, jueves 30 de junio de 2011. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/30/politica/002n1pol> y a Redacción, “Sí pacté con

para enfrentar a la fuerza política que proyectó, en pocos meses, a Andrés Manuel López Obrador como favorito en las encuestas.

En este contexto, se puede recordar que tras perder la elección presidencial el PRI presentó una queja, ante el IFE, por la operación de una red financiera que transfirió recursos de manera ilícita a la campaña del Fox. Esta red financiera, aparentaba una serie de triangulaciones en las que se involucraba al coordinador de la asociación “Amigos de Fox”, el empresario, Lino Korrodi Cruz y varias cuentas bancarias supuestamente relacionadas con Carlota Robinson¹⁶⁴. Cabe mencionar que esta información, sumada a filtraciones sobre la vida privada de Fox, al final de la campaña, planteó ejemplos del uso particularizado de instituciones de inteligencia¹⁶⁵ e influyó en la discusión intragabinete sobre redefinir la estructura del sistema civil de inteligencia.

Así, en un ambiente de desconfianza hacia los servicios de inteligencia, el primer problema que enfrentó esta administración fueron las movilizaciones sociales contra el decreto expropiatorio del 22 de octubre de 2001 y la construcción del aeropuerto que complementaría las operaciones del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México¹⁶⁶.

Gordillo, admite Calderón”, *Proceso.com*, 7 de julio de 2011. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=275152>

¹⁶⁴ Véase el artículo de la Redacción de *Proceso* del día 16 de junio de 2002, “Carlota Robinson y sus cheques de seis cifras”, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=242661>

¹⁶⁵ Dicha denuncia generó una serie de enfrentamientos políticos y jurídicos entre el PAN y los partidos de oposición que terminó por justificar una multa de 399 millones al PAN, en octubre de 2003. No obstante el histórico desenlace, no existieron mayores repercusiones para personas, físicas o morales, relacionadas con el caso por lo que se ha llegado a conjeturar que existió algún tipo de negociación entre PRI y PAN. Esto, considerando que de manera simultánea se investigó un desvío de recursos del STPRM a la campaña del PRI, denominado por la prensa como “Pemexgate”, mismo que aunque arrojó la posibilidad de desaforar al Sen. Carlos Romero Deschamps, líder de dicho sindicato, tampoco generó mayores sanciones que trascendieran a una histórica y millonaria multa. Véase la crónica de la formación de una comisión instructora para determinar si procedía un juicio político en contra de Carlos Romero, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=245055> Al respecto Lino Korrodi afirma que “El Pemexgate y Amigos de Fox pusieron a prueba, el diseño legal en México para llevar a cabo una exhaustiva fiscalización a las asociaciones políticas, y al Instituto Federal Electoral quien, tras diversos procesos de investigación, no exentos de controversia, finalmente llegó al fondo de los hechos e impuso sanciones, a los partidos políticos involucrados, en virtud de no haberse encontrado elementos para responsabilizar ni a la asociación Amigos de Fox, ni la de persona física o moral alguna.” Véase http://linokorrodi.blogspot.mx/2011/01/lino-korrodi-cruz-empresario-mexicano_18.html

¹⁶⁶ María de la Luz González, *Cronología del conflicto de San Salvador Atenco*, *El Universal*, 21 de enero de 2008, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/475742.html>

Otro evento de desgaste político para la nueva red dominante se presentó al pretender cumplir el ofrecimiento foxista de resolver el conflicto armado chiapaneco en 15 minutos. Entonces, el Presidente de la República ofreció garantías al EZLN para reunirse en la capital del país e impulsar un nuevo proceso de paz. Hecho que se tradujo en una gira publicitaria por varias entidades federativas que no erradicó el conflicto pero sí reanimó a la red de apoyo neozapatista y fortaleció a dicha organización frente al gobierno federal¹⁶⁷.

En el plano internacional, la administración de Fox, intentó jerarquizar desproporcionadamente la fallida negociación de un acuerdo migratorio con los Estados Unidos de América, en pos del cual se dañaron relaciones con otros países y se transformó la dinámica de seguridad entre el gobierno mexicano, otros gobiernos y organizaciones extranjeras subversivas¹⁶⁸. Ello, sin contar que, tras los atentados terroristas en el World Trade Center de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, tampoco se capitalizó una oportunidad de mejora en las relaciones México-estadounidenses en el contexto de cambio de prioridades del gobierno estadounidense hacia el combate al terrorismo y la protección de zonas ultramarinas estratégicas para EEUU.

Aunado a lo anterior, desde el comienzo del sexenio foxista el gabinete enfrentó el desprestigio mediático como consecuencia de la rivalidad entre la Secretaría de Seguridad

¹⁶⁷ La promesa de acabar, “en 15 minutos”, con el conflicto armado fue hecha por Vicente Fox en septiembre de 1999, en ante un grupo de indígenas purépechas. El ofrecimiento del presidente para reunirse con los dirigentes zapatistas fue hecho en el DF y emitido el 9 de enero de 2001 y la caravana del EZLN arribó al D.F. en marzo del mismo año. Véase a Manuel Camacho Solís, “Chiapas: enseñar a dialogar”, El Universal, 17 de enero de 2005, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/26151.html>. En 2014 se cumplieron 20 años de iniciado el conflicto armado y de haberse establecido un cese al fuego pero sin restablecer la paz entre el EZLN y el gobierno, ni las condiciones de desarrollo social aceptables para los pueblos indígenas del país y tampoco el fin de las actividades de grupos armados, tanto de mercenarios como de rebeldes, en el estado de Chiapas.

¹⁶⁸ El 13 de octubre de 2001, en el marco de una visita oficial a España, el expresidente Fox anunció que su gobierno daría por finalizada la situación de refugio a miembros de organizaciones terroristas como ETA, circunstancia que era entendida como un acuerdo tácito entre el gobierno y los “refugiados” a condición de que ellos coadyubaran pasiva o activamente en preservar la estabilidad en el país. En este sentido, la infructífera búsqueda de la atención del gobierno estadounidense para proseguir con el acuerdo migratorio pudo poner en riesgo a la seguridad del país. Información sobre la declaración de Fox disponible en http://www.abc.es/hemeroteca/historico-13-10-2001/abc/Nacional/fox-mexico-no-sera-paso-o-refugio-para-terroristas_52871.html

Pública y la PGR, así como por el protagonismo de sus titulares. Esta dinámica, propició más filtraciones y escándalos que derivaron en el relevo de Alejandro Gertz Manero¹⁶⁹ por Ramón Martín Huerta, en la titularidad de la SSP.

Sumado a todo lo anterior, el presidente de la República pretendió aprovechar un problema jurídico del Gobierno del Distrito Federal, para desaforar y procesar al Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador. Así, con la intención política de inhabilitarlo como candidato presidencial en las elecciones de 2006. Sin embargo, el apoyo social reaccionó a favor de López y propició el repliegue en dicha táctica¹⁷⁰ y una serie de decisiones por parte del presidente que fueron interpretadas como derrotas políticas.

En consecuencia, en abril de 2005, el Procurador General de la República, Rafael Macedo, inconforme con la decisión presidencial, presentó su renuncia¹⁷¹.

Ante tal pérdida en el gabinete y con el antecedente de los enfrentamientos mediáticos entre SSP y PGR, el presidente optó por designar al Notario Daniel Francisco Cabeza de Vaca como procurador, pues era una persona ligada a su subred y cuya lealtad y coordinación laboral con Ramón Martín Huerta, sustituto de Gertz en SSP, eran probadas.

A pesar de tal intento por estabilizar las relaciones intragabinete, al poco tiempo murió el secretario Martín, entonces el Presidente designó como sustituto a quien hasta ese momento fue el titular del CISEN, Eduardo Medina Mora. Esta designación dio resultado, ya que el

¹⁶⁹ La última filtración en el marco de este conflicto al interior del gabinete fue realizada aparentemente por PGR e involucró una acusación, aparentemente no sustentada y sin repercusiones penales, sobre compras irregulares por parte del Oficial Mayor de la SSP, Genaro Pérez Rocha, quien es amigo y colaborador de Gertz. Esta fue el detonante de la renuncia del primer titular de la Secretaría de Seguridad Pública durante el gobierno de Vicente Fox. Para más detalles sobre este caso véase la crónica de Miguel Ángel Granados Chapa, disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/110134.html>

¹⁷⁰ De este modo, después de haberle retirado el fuero a López Obrador, la PGR desistió por instrucciones presidenciales, motivadas en querer desactivar el numeroso movimiento social que se estructuró en defensa del Jefe de Gobierno, ante lo que algunos consideraban un intento por usar al aparato judicial y de procuración de justicia con fines personales. Véase a Jorge Herrera, "Celebra PRD pronunciamiento de Fox en caso de AMLO", *El Universal*, Ciudad de México, jueves 28 de abril de 2005. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/280510.html>

¹⁷¹ Esta información, aun en calidad de rumor político, fue corroborada por la fuente anónima cercana al Consejero Cabeza de Vaca.

nuevo titular de SSP sabía los temas de la agenda, conocía los problemas de rivalidad que no debían repetirse, era un personaje informado en materia de política y seguridad y estaba ligado a miembros de la élite académica y empresarial¹⁷².

Otro problema, crítico del sexenio foxista sucedió en el estado de Oaxaca, tras varios meses de enfrentamientos entre cuerpos policiales estatales y federales contra simpatizantes de la Asociación Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO). Lo anterior, teniendo como resultado de negociaciones fallidas entre el gobierno local y la sección 22 de Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE)¹⁷³.

Adicionalmente, como resultado de un operativo policial en el Estado de México, con motivo de remover a unos floristas del mercado municipal, derivaron 207 detenciones y 2 muertes. Cabe resaltar que la información presentada por organismos defensores de derechos humanos sostiene que 145 de las 207 detenciones fueron arbitrarias y se acompañaron de excesos en el uso de la violencia y presuntas violaciones sexuales¹⁷⁴.

Hasta este punto, se ha desarrollado una perspectiva histórica general sobre el contexto político general de la élite y el régimen político. Asimismo, se ha podido mostrar, a través de ejemplos, el rol de las élites nacionales y de la presión internacional en la gestación, administración y desenlace de algunos problemas económicos, sociales y políticos de nuestro país, así como la importancia de la legitimación social de dicha élite, mediante el paradigma democrático. En consecuencia, a continuación se analizan algunos aspectos del periodo en torno a temas específicos.

¹⁷² Roderic Ai Camp, *Mexican political biographies 1935-2009*, University of Texas, USA, 2011; www.eluniversal.com.mx/notas/392608.html ; www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/eduardo/molina-mora-icaza

¹⁷³ Cabe resaltar que este conflicto social en Oaxaca comenzó a ser controlado después de una orden presidencial que dispuso la intervención de elementos de la Marina Armada de México para disuadir, a través de patrullajes y acompañamiento a policías civiles, a la APPO con el objeto de disminuir la escalada de violencia en la capital del estado.

¹⁷⁴ El informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que además se registró la detención de 10 menores de edad y que aunque no encontró indicios de tortura sí identificó acciones orientadas a la violación de la libertad sexual de 26 mujeres. Véase la recomendación 38/2006 de la CNDH, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Cart_news/carta164.pdf

2.2 Dinámicas de cooperación y conflicto en las relaciones México-Estados Unidos de América, entre 1985 y 2006.

Tras la aproximación histórica a la evolución de las dinámicas generales de poder en México, desde 1982 a 2006, descritas en el subapartado anterior, a continuación se presenta un análisis sobre la influencia de dichas dinámicas en temas específicos sobre seguridad pública, procuración de justicia y su impacto en la política interna y exterior de México.

En dicha tesitura, las siguientes líneas describen algunos conflictos y ejemplos concretos de eventos, internos y externos, que sirven para entender la intención de los cambios a los controles de poder en los ámbitos de Seguridad pública y procuración de justicia, entre 1985 y 2006, en el marco del paradigma democrático y la ruptura con la herencia cultural en la cúpula del régimen.

Antecedentes de 1964 a 1985, inteligencia en materia de contrainsurgencia, drogas y clase política.

Desde 1946, la consolidación de la centralización del sistema político mexicano en torno al presidente, y el dominio político de los civiles frente a los militares, en la Presidencia de la República, plantearon la necesidad de centralizar también el control de los órganos mexicanos de inteligencia. Esta necesidad, encontró la oportunidad de materializarse a partir de un incentivo externo, planteado por los Estados Unidos de América, fundado en los riesgos para los intereses estadounidenses, implícitos en la posibilidad de inestabilidad política en México, alentada, directa o indirectamente, por la potencial influencia soviética en Latinoamérica¹⁷⁵.

En consecuencia, se creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS), diseñada por un amigo del presidente Alemán¹⁷⁶ con asesoría estadounidense¹⁷⁷, controlada por un grupo de oficiales

¹⁷⁵ Véase a Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*.

¹⁷⁶ Luis Astorga Almanza, *Drogas sin Fronteras*. Pp. 283 y 284.

¹⁷⁷ Sergio Aguayo Quezada, *La Charola*. P. 62.

del ejército mexicano y orientada a investigar y nulificar actividades, grupos y actores sociales, nacionales y extranjeros, considerados como un riesgo a la estabilidad del régimen o a los intereses de EEUU.

De esta manera, durante los primeros años de la DFS, esta institución fue acaparando la capacidad operativa y de concentración de inteligencia del resto de las instituciones, locales y federales, en materia de seguridad del régimen. Ello, colaborando con autoridades estadounidenses, fundamentalmente a través del intercambio de información relativa a grupos subversivos, tráfico de drogas y anulación de agentes de gobiernos del bloque socialista y simpatizantes, tanto nacionales como extranjeros, de izquierda que pasaran por territorio mexicano.

Estas áreas de colaboración, aparentemente continuaron hasta finales de la década de 1960 cuando, a consecuencia de presiones estadounidenses, esta institución priorizó formalmente, entre sus responsabilidades, la inteligencia y el espionaje en el ámbito del combate al tráfico de drogas¹⁷⁸.

En cuanto al resto de las instancias de inteligencia mexicana, como por ejemplo el Estado Mayor de la SEDENA y otras instancias de SEGOB, todo parece indicar que, con respecto a la relación con EEUU, tenían patrones similares al de la DFS. Es decir, durante mucho tiempo se limitaron al intercambio de información contra actividades de grupos subversivos y de cualquier actor social que representara riesgos a los intereses estadounidenses o del régimen; pero a partir de 1970, fueron priorizando gradualmente el tema de las drogas hasta que éste se convirtió en uno de los principales objetivos, en la década de 1990¹⁷⁹.

¹⁷⁸ El punto de quiebra lo marca la Operación Intercepción y la Operación Cooperación, tras las cuales cambió consistentemente la intensidad y el tipo de las acciones del gobierno mexicano en contra del tráfico de drogas. Véase a Luis Astorga Almanza, *Drogas sin Fronteras*. P. 350.

¹⁷⁹ Cabe señalar que de acuerdo con documentos desclasificados por el gobierno estadounidense, esta colaboración, a través del intercambio de información de inteligencia, se benefició de una red de vínculos tendida por Win Scott, Jefe de la estación de la CIA en la Embajada de EEUU en México. Esta red, incluyó a varios actores sociales como Adolfo López Mateos, Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y varios miembros de sus respectivas subredes, tanto en el ámbito familiar como en el servicio público. Asimismo, información manejada por los medios de comunicación estadounidenses y mexicanos, durante los últimos 10 años, indica que varios de los integrantes de la subred dominante en la DFS también pudieron haber sido reclutados por la CIA como informantes, independientemente del natural punto de contacto institucional. Entre ellos figuran

En dichas circunstancias, entre 1940 y 1980, los intercambios de información de inteligencia fueron vitales para mantener el control de la estabilidad en la relación bilateral con los Estados Unidos de América, a pesar de la rebeldía discursiva de los presidentes mexicanos que abarcaron desde la pasividad al chantaje. Sin embargo, con el colapso del “Estado de bienestar” mexicano y el subsecuente cambio generacional en la élite del poder, terminó la justificación interna para mantener el poder centralizado de la DFS. Ello, sin considerar que, puesto que los intereses políticos de la subred dominante, en dicha institución, constituían un riesgo para la continuidad de la subred dominante a nivel nacional, que era la que impulsaba las reformas estructurales que para ese momento ya formaban parte de los intereses de las élites en ambos lados de la frontera.

En consecuencia, en 1985, con la intención de operar con mayor facilidad los cambios políticos y estructurales impulsados por la subred dominante, se generó la desaparición de dicha dirección y se inauguró, con ello, una nueva etapa de colaboración entre EEUU y México, en materia de inteligencia, ahora dirigida contra la delincuencia organizada dedicada al comercio ilícito de drogas.

Esta operación política, incluyó la desarticulación de la subred que había dominado a la DFS, desplazando de la vida pública a algunos de sus integrantes, como fue el caso de Nazar Haro; estableciendo sanciones judiciales para otros, como fue el caso de Zorrilla Pérez, y cooptando a otros con cargos públicos como fue el caso de Gutiérrez Barrios.

Por supuesto, no puede escaparse del análisis el hecho de la resistencia presentada ante el proceso de desarticulación de dicha subred de la DFS, que se había consolidado como aliada de varios grupos, subredes y actores sociales tanto en México como en Estados Unidos. Situación que había facilitado la impunidad de algunos de sus líderes y agentes involucrados en actividades ilegales desde su fundación¹⁸⁰.

los nombres de varios directores de dicha institución como el Cap. Fernando Gutiérrez Barrios (1965-1970), el Cap. Luis de la Barrera Moreno (1970-1977), el Ten. Cor. Miguel Nazar Haro (1978-1982) y el Lic. José Antonio Zorrilla Pérez (1982-1985).

¹⁸⁰ Luis Astorga, *Drogas sin Fronteras*. P. 285, 287 y 288.

En este sentido, entre los principales operadores de la desaparición de dicha institución y de los distintos mecanismos que se desplegaron para anular la resistencia de la subred que la dominaba, estaban, en México, el secretario de SEGOB, Manuel Bartlett Díaz, y desde los Estados Unidos de América, el embajador y algunos oficiales de la DEA. Asimismo, la coyuntura de su disolución se justificó con tres incentivos que fueron la falta de disciplina al Secretario de Gobernación; los escándalos públicos sobre la infiltración de la delincuencia organizada en la institución, en el marco de la ejecución del agente de la DEA, Enrique Camarena, alias “Kiki”, y el asesinato del periodista mexicano Manuel Buendía.

Así, la disolución de la DFS y la construcción del esquema de inteligencia impulsado por la subred neoclásica se contextualizaron en un reordenamiento de la relación bilateral. Éste moldeó sus dinámicas y definió sus ritmos a partir de hechos políticos como el conflicto por el asesinato de Camarena y las posturas que plantearon tanto Zedillo como Fox, circunstancias que se analizan en el siguiente subapartado.

Distensión durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

Considerando los problemas bilaterales descritos, el final de la década de 1990 se puede describir como una etapa de distensión plena; siguiendo la inercia del salinismo y los intereses confluyentes tras de crisis de 1994, ambos gobiernos mostraron la intención de empezar a confiar mutuamente y, aunque no cesó el unilateralismo estadounidense, si disminuyó considerablemente.

En este sentido, Zedillo tomó como ejemplos algunas acciones salinistas exitosas como la detención de Miguel Ángel Félix Gallardo y Joaquín “El Chapo” Guzmán o la reestructuración de la PGR¹⁸¹ que impactaron en la distensión de la relación bilateral, a partir de atender la preocupación estadounidense sobre el tema de las drogas.

¹⁸¹ Esta reestructuración incluyó la creación el Instituto Nacional para el Control de las Drogas, una subprocuraduría contra la delincuencia organizada, y la puesta en marcha del Centro de Planeación para el Control de Drogas.

De este modo, siguiendo el patrón salinista, la administración de Zedillo realizó acciones como la detención de Héctor Palma Salazar, la extradición de Juan García Abrego, la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), y el involucramiento de fuerzas especiales del ejército contra la delincuencia. Estos actos, ayudaron a disminuir el impacto de las demandas republicanas al gobierno demócrata de William Clinton para que se aplicaran sanciones al gobierno mexicano por la supuesta falta de compromiso con la atención del tema estadounidense del combate al tráfico de drogas ilícitas.

No obstante lo anterior, los esfuerzos mexicanos fueron insuficientes para evitar que el gobierno de los EEUU implementara acciones unilaterales que exponían la desconfianza en el gobierno mexicano y abrió cuestionamientos sobre la vulneración de la soberanía de México¹⁸².

A pesar del unilateralismo estadounidense, las presiones continuaron disminuyendo, estableciendo la posibilidad de cierta relación de cordialidad entre los presidentes de ambos países durante el foxismo.

La administración de Vicente Fox y la agenda de seguridad tras el 9/11.

Los procesos de negociación de la década de 1990, implícitos en las presiones estadounidenses y las acciones de los gobiernos de Salinas y Zedillo, perfilaron una relación con perspectivas históricas de cooperación con EEUU, durante el foxismo, lo anterior aunado a la presencia de funcionarios como Creel Miranda, Castañeda Gutman y Medina Mora en espacios estratégicos de la toma de decisiones de quienes se esperaba mayor flexibilidad. Así, en materia de control de drogas, se disminuyó la intensidad de la presión al gobierno mexicano, debido a que dichos funcionarios se vinculan académica, política y empresarialmente a perspectivas liberales de las relaciones internacionales.

¹⁸² Entre estos ejemplos, está la *Operación Casa Blanca*, en la cual, la DEA reclutó a funcionarios bancarios mexicanos y los involucró en un operativo para detectar y detener a banqueros y compañeros suyos que supuestamente, desde México, desarrollaban actividades financieras orientadas a legitimar recursos de procedencia ilícita.

Asimismo, otra de las condiciones que facilitaron la confianza estadounidense fue que el foxismo mantuvo a funcionarios de nivel alto y medio como José Luis Santiago Vasconcelos, en PGR y, fugazmente, Jorge Tello Peón, en SEGOB, quienes debido a sus trayectorias se habían convertido en puntos de contacto confiables para EEUU.

No obstante lo anterior, la prioridad que adquirió el terrorismo en la agenda internacional de los Estados Unidos de América y la resistencia de SEDENA a una cooperación sin controles, sirvieron para contener la tendencia a que México se apropiara de la agenda estadounidense en materia de control de drogas.

Así pues, durante el foxismo, la relación bilateral en el ámbito de la inteligencia parece no haberse integrado como en el periodo 2006-2012, pero presentó mayor cooperación y apertura en relación a administraciones priistas. Ello, al tiempo que continuaba el patrón de integración simbólica de las agendas de seguridad pública y procuración de justicia, a través de acciones como las detenciones de Osiel Cárdenas, en 2003, y del primer presunto terrorista de origen mediorienta, antiestadounidense, que ha intentado planear un ataque contra intereses de EEUU, desde México, en junio de 2005¹⁸³.

Derivado de lo anterior, los cambios en dicha cooperación internacional fueron acompañados, en el ámbito nacional, por el proceso de reconfiguración de los servicios de inteligencia, los cuales se analizan en el siguiente subapartado.

2.3 Desconcentración y especialización del sistema de inteligencia entre 1985 y 2006.

El proceso de desconcentración del sistema de inteligencia mexicano, parece haber sido impulsado por la subred que accedió al poder presidencial en 1982 como una herramienta de poder frente a sus rivales, consistente en aislar y sustituir a las redes de inteligencia de la

¹⁸³ El Gobierno de la República anunció el 22 de junio de 2005 la detención de Amer Kaykel, británico – libanés aparentemente vinculado a Al-Qaeda, en Todos los Santos, Baja California Sur. Información disponible en <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=19072&pagina=240>

nomenclatura. Así, las instituciones de seguridad presentan evidenciada de una evolución estructural y organizacional que va de las redes informales de inteligencia en instancias como la Policía Federal de Caminos o la Policía Judicial Federal a instituciones de inteligencia más modernas. Ello, debido a que la evidencia que aporta la información pública muestra que se impulsó la profesionalización y especialización de las labores de inteligencia creando nuevas instituciones y relevando, gradualmente a las subredes de la DFS y los viejos esquemas de espionaje como actores principales de la inteligencia mexicana. En este sentido el presente subapartado está orientado a realizar un recuento histórico general de dicho proceso, entre 1985 y 2006.

En este orden de ideas, en la década de 1980, la Dirección Federal de Seguridad (DFS), principal órgano civil de inteligencia política para la seguridad nacional, había añadido a sus funciones el generar inteligencia policial en materia de lucha contra las cadenas productivas del comercio de drogas ilícitas, específicamente en el tráfico y la producción. Este hecho, incrementó la fama que relacionaba a agentes y directivos de esta institución con sucesos de desapariciones forzadas, arbitrariedades, corrupción e infiltración de organizaciones delictivas en la institución, impresión ratificada con los casos Camarena y Buendía.

En consecuencia, a partir de 1985, el gobierno mexicano inició un proceso de reconfiguración de la comunidad de inteligencia civil mexicana en la que las labores y responsabilidades comenzaron a desconcentrarse paulatinamente por temas e instituciones, con la finalidad de profesionalizar y legitimar las labores de inteligencia. Ello, atendiendo necesidades de la subred dominante y las demandas de la DEA y ciertos sectores de la oposición política nacional¹⁸⁴.

Así, en una primera etapa se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), organismo dotado de cierta independencia con respecto de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y principal responsable de la generación de inteligencia, orientada a salvaguardar la seguridad nacional. Asimismo, entre 1993 y 1994, las labores de inteligencia orientadas a fortalecer la labor ministerial y a combatir actividades relacionadas con la producción, tráfico

¹⁸⁴ Jorge Carrillo Olea, *México en riesgo*. P. 128.

y comercio de drogas ilícitas, antes bajo la responsabilidad de la DFS, fueron transmitidas al Centro Nacional para el Control de Drogas (CENDRO), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR).

Posteriormente, al final de la década de 1990, continuó el proceso de desconcentración de labores de inteligencia al dividir responsabilidades en materia de inteligencia policial e inteligencia para la procuración de justicia. Proceso que sucedió cuando se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), subordinada entonces a la SEGOB, a la que se encomendó la inteligencia policial, a través de una de sus direcciones, dejando al CENDRO la única responsabilidad de generar y administrar la inteligencia para la procuración de justicia.

Con la misma lógica, tras la transmisión de poderes presidenciales del año 2000, el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada continuó el proceso de desconcentración gradual de responsabilidades e incremento de controles en el sistema de inteligencia civil mexicana. En este sentido, se definieron cambios de distinta índole en el CISEN, la PFP y el CENDRO.

Con respecto al CISEN, los registros más importantes de cambios son los que le confirió la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31 de enero de 2005, y sus reformas de diciembre de ese año. Éstos, implicaron el establecimiento de roles para la cooperación interinstitucional, la confirmación de su naturaleza de organismo desconcentrado de SEGOB, con autonomía técnica, operativa y presupuestal, situación que reafirmó las dinámicas de independencia política en relación con la mencionada secretaría.

En la misma forma, la tendencia se reafirmó con la Policía Federal Preventiva (PFP) a la que se separó de SEGOB y se le incorporó a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). En este sentido, la inteligencia policial quedó conferida a la Coordinación General de Inteligencia para la Prevención (CGIP), la cual se incorporó a la Subsecretaría de Estrategia e Inteligencia Policial (SIP), creada en 2008.

Con intención similar, en 2003, se dispuso que el CENDRO se transformara en el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia

(CENAPI) como una instancia orientada a administrar información y coordinar a otras instituciones para el manejo de información relativa a la procuración de justicia.

La crisis y desaparición de la DFS.

Tras la crisis de la deuda, se presentó la necesidad de reorientar el enfoque y estructura del sistema de seguridad del régimen con la finalidad de adecuar sus instituciones para funcionar bajo un esquema de control social, acorde con los parámetros de eficiencia técnica de la visión que tenía la nueva subred dominante y que no representara un reto político a la continuidad de la misma¹⁸⁵.

En este sentido, al inicio de la década de 1980, la centralización del poder e influencia de la DFS y su subred dominante, así como la relación privilegiada de algunos de sus integrantes con instancias como la CIA, situación hecha pública por periodistas como Manuel Buendía, representaban un reto a la subred neoclásica. Además, la subred de la DFS, en complicidad con otras instituciones policiales, se coludió con delincuentes y se benefició impunemente del desarrollo de actividades ilícitas, hecho que ya fue documentado y constituyó un problema de legitimidad para la élite en su conjunto¹⁸⁶.

Asimismo, la opción de sustituir a la subred de la Federal de Seguridad, sin disolver a la institución, implicaba la posibilidad de fortalecer a otra subred y generar un rival político y un obstáculo futuro a los intereses de la subred neoclásica.

Así, al contrastar la información del Gral. Jorge Carrillo Olea, en su libro *México en riesgo*, con datos publicados por CISEN¹⁸⁷ y las declaraciones de Manuel Bartlett Díaz en la mesa

¹⁸⁵ Al respecto, Jorge Carrillo Olea recuerda que durante la campaña presidencial de 1982, Miguel de la Madrid le compartió “inquietudes” sobre la “construcción de un sistema de seguridad para México” y que antes de la desaparición de la DFS, entre marzo y abril de 1983, el presidente dispuso la eliminación de por lo menos 10 cuerpos de policía. Véase a Luis Herrera-Lasso M., *CISEN 20 años de historia: Testimonios, CISEN-SEGOB*. Pp. 23 y 24.

¹⁸⁶ Tanto Vásquez Colmenares como Carrillo Olea, menciona que entre las motivaciones para la desestructuración de la DFS y cuerpos policiales de espionaje como el Servicio Secreto era el desprestigio de los mismos. Luis Herrera-Lasso M., *CISEN 20 años de historia: Testimonios, CISEN-SEGOB*. Pp. 19 y 25.

¹⁸⁷ Véase a Luis Herrera-Lasso M., *CISEN 20 años de historia: Testimonios, CISEN-SEGOB*.

de análisis del programa de Carmen Aristeguí, del 6 de enero de 2014, se puede reconstruir la siguiente evolución de los hechos:

Para 1982, la subred dominante en la Federal de Seguridad, vinculada al ejército, representaba un obstáculo potencial a las reformas económicas que se implementarían, una competencia política futura para la subred dominante, un elemento de desprestigio para toda la élite¹⁸⁸ y un factor de poder vinculado a subredes antagónicas a la subred dominante. Por ello, debía ser desestructurada y neutralizada.

En consecuencia, la administración de Miguel de la Madrid, inicialmente mantuvo a la subred de la DFS para garantizar la paz social pero designó a Manuel Bartlett como titular de SEGOB para operar la neutralización de ésta y al Gral. Carrillo Olea para ir proyectando la sustitución gradual de dicha dirección, soportada por otra parte del ejército.

Asimismo, aunque Carrillo afirma haber tenido la intención de desarticular a la DFS desde el principio, el gobierno debía operar todos los mecanismos de cooptación que tenía a su disposición; por ello la táctica debía incluir un periodo de desgaste público que preparara el terreno y presentar tanto alternativas como castigos potenciales a los directivos de la DFS.

En consecuencia, desde SEGOB se alentó la publicación de trabajos periodísticos que señalaran los atropellos y posibles actividades ilícitas de miembros y ex miembros de la Dirección Federal en comento. Además se filtró información a autoridades estadounidenses para que éstas, a su vez, la transmitieran a periodistas de ese país y se ventilaran públicamente los indicios sobre vínculos entre miembros y ex miembros de dicha institución con la delincuencia organizada¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Carrillo Olea afirma, sobre la DFS, que su peligrosidad “radicaba en la calaña de sus integrantes. La gran mayoría estaba vinculada de una u otra manera con actividades criminales; brindaban protección y extorsionaban a pequeñas bandas de ladrones así como narcotraficantes.” Jorge Carrillo Olea, *México en riesgo*. P. 121.

¹⁸⁹ Información proporcionada por el Dr. Fernando Pérez Correa con motivo de sus reflexiones sobre su colaboración con Bartlett en el seminario de investigación que imparte en la FCPyS.

Asimismo, es probable que hubiesen esperado a tiempos electorales específicos para plantear candidaturas políticas a los miembros de la subred policial mencionada como alternativa a la disolución de la DFS. En este sentido, se presentó la posible candidatura, en 1985, de Zorrilla Pérez para Diputado Federal¹⁹⁰ y, en 1986, de Gutiérrez Barrios para Gobernador de Veracruz.

En el caso de Gutiérrez, desde el inicio de la administración de Miguel de la Madrid, fue removido de los servicios de inteligencia, situación que el capitán aceptó disciplinadamente y que probablemente fue uno de los elementos que le permitieron ser considerado para ocupar los cargos de gobernador de Veracruz y Secretario de Gobernación.

En contraste, para el caso de Zorrilla Pérez parece que las amenazas que hizo contra el Gobernador de Hidalgo, el día de su “destape”, en Pachuca¹⁹¹, justificaron su exclusión para dicho cargo de representación y la imposibilidad para regresar a la DFS. Este contexto, constituyó el escenario para ejemplificar “el castigo” y, en consecuencia, se le probó responsabilidad en el asesinato de Manuel Buendía, periodista de gran prestigio al que se le había filtrado parte de la información que vinculaba a la subred en la que participaba Zorrilla con la delincuencia organizada y al que aparentemente ejecutaron por publicarla¹⁹².

Asimismo, en 1984, la administración de delamadridista procedió penalmente contra Arturo Durazo, ex funcionario de la DFS, quien había sido Jefe de la Policía del DF entre 1976 y 1982, planteando indirectamente otro mensaje de posible castigo contra los miembros de la subred policial de la Federal de Seguridad.

De esta manera, con Zorrilla y Durazo como ejemplos políticos de los excesos castigables de la clase política, con Gutiérrez Barrios cooptado para disciplinarse, con Bartlett impulsando los últimos golpes mediáticos contra la Federal de Seguridad y con Carrillo Olea diseñando la transición técnica en los servicios de inteligencia, llegó a su fin la DFS.

¹⁹⁰ Jorge Carrillo Olea, *México en riesgo*. P. 122.

¹⁹¹ Ídem. P. 122.

¹⁹² Ibídem. P. 124.

Cabe señalar que otro elemento exógeno que facilitó la reestructuración, como indica Sergio Aguayo Quezada en “La Charola”, fue que “El desplome de la DFS coincidió con el terremoto de 1985 que dejó inservible el “bunker” de la Plaza de la República”, en el que se centralizaban, físicamente, las capacidades de la Federal de Seguridad.

De la DISN de 1985 al CISEN de 2006

Eliminada la DFS, las labores de seguridad nacional quedaron momentáneamente asignadas a la Dirección de Investigaciones y Seguridad Nacional (DISN). Esta institución, incorporó la experiencia de algunos miembros de la DFS al proceso de adaptación de nuevos elementos de inteligencia que formarían al Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN).

En este sentido, Jorge Carrillo Olea, empezó a convertirse en uno de los protagonistas del proceso de profesionalización del sistema de inteligencia civil mexicano, al realizar acciones como la reestructuración de los modos de reclutamiento; las directrices para elaborar los productos de inteligencia; la definición de los objetivos de la seguridad nacional; y en la selección de metodologías para la recopilación de información y análisis que tendría el CISEN¹⁹³.

El cambio se dio entre 1985 y 1989, en esta etapa, como director de la DISN se designó a Pedro Vázquez Colmenares, político y académico de prestigio, mientras que Jorge Carrillo Olea y su equipo¹⁹⁴ diseñaron los cambios, implementados por Pablo González Ruelas, ex miembro de la DFS y ajeno a la subred de Gutiérrez Barrios y Zorrilla.

Con el inicio del gobierno salinista, se generó el siguiente paso en la transformación del principal órgano de inteligencia civil mexicano, con la creación del CISEN, poniendo a su

¹⁹³ En el equipo que Carrillo Olea utilizó para reconfigurar el sistema civil de inteligencia política, a través de CISEN y el sistema civil de inteligencia para la procuración de justicia, a través del CENDRO, estaban Jorge Tello Peón, Alejandro Alegre Rabiela y Cibeles Marín. Luis Herrera-Lasso M., *CISEN 20 años de historia: Testimonios, CISEN-SEGOB*. P. 27.

¹⁹⁴ El propio Gral. Carrillo Olea señala que la base de su equipo estaba conformada por Jorge Tello Peón, Alejandro Alegre Rabiela, Cibeles Marín y Lilia Hernández. Jorge Carrillo Olea, *México en riesgo*. P. 145.

disposición instalaciones recién construidas, nuevo personal de origen académico y nuevas herramientas tecnológicas. Asimismo, a partir de decisiones presidenciales entre 1989 y 1994 se evitó que una sola subred dominara dicho organismo al propiciar la alternancia entre el grupo de Carrillo Olea (1989-1990), que retomó el control del centro hasta 1994 con Jorge Tello Peón (1994-1999), frente a los grupos de Pedro Vázquez Colmenares, Fernando Del Villar Moreno (1990-1993) y Eduardo Pontes Chico (1993-1994).

Por otra parte, también se puede interpretar que, con la intención de no renovar la fuerza de las subredes de la DFS pero aprovechar su experiencia en control político, Salinas nombró a Gutiérrez Barrios como Secretario de Gobernación. Ello, probablemente mantuvo la vieja práctica de pasar por alto el control estructural que tenía SEGOB sobre CISEN y establecer una relación directa con el presidente, en función de la rivalidad entre Carrillo y Gutiérrez¹⁹⁵. Esta práctica continuó, al menos, hasta el periodo de Felipe Calderón Hinojosa, y en no pocas ocasiones reprodujo disputas políticas caracterizadas por dinámicas similares a las que establecieron Manuel Bartlett, como titular de SEGOB y la insubordinada subred de la DFS.

Así pues, la profesionalización del CISEN terminó por depurar a los elementos de la DFS al final de la década de 1990¹⁹⁶ sin embargo, no existe evidencia que permita suponer que dicha profesionalización generó productos de inteligencia que pudiesen haber prevenido el levantamiento armado de 1994, el asesinato de Colosio o la ejecución de Ruiz Massieu. De este modo, dichos acontecimientos pueden ser clasificados como los primeros fracasos de los servicios de inteligencia civil mexicana como herramienta de estabilidad en la etapa de cambio generacional de la élite y ruptura de la continuidad histórica del PRI.

Por otra parte, cuando se generó la transmisión de poderes en la titularidad del ejecutivo federal, dando paso a la alternancia política y a la supuesta democratización en la vida institucional del país, se planteó la posibilidad de iniciar nuevos cambios en el CISEN. Así, en el gabinete foxista Creel propuso cambios organizacionales, manteniendo la adscripción

¹⁹⁵ *Ibíd.* P. 143.

¹⁹⁶ Pedro Vázquez Colmenares afirma que en la transición de la DFS a la DISEN se dio de baja a más de 800 funcionarios. Véase a Luis Herrera-Lasso M., *CISEN 20 años de historia: Testimonios, CISEN-SEGOB*. P. 20.

de CISEN a SEGOB, con la intención de continuar la profesionalización sin poner en riesgo la estabilidad del nuevo gobierno. En contraste, Aguilar Zinser señalaba la necesidad de democratizar al CISEN, realizando otros cambios estructurales que permitieran la aplicación de controles de poder democráticos y que desvincularan a SEGOB y CISEN¹⁹⁷. Esto último, con la intención de no permitir que administraciones panistas o de otros partidos, propiciaran una concentración de poder e impunidad similares a las que mostró la DFS, enajenando los servicios de inteligencia en beneficio de intereses particulares.

Posteriormente, el foxismo se inclinó por someter la decisión a un estudio que realizaría Eduardo Medina Mora, primer director de CISEN en administraciones panistas, tras el cual se definió impulsar cambios en metodologías y de tipo organizacional, manteniendo la vinculación con SEGOB.

En este sentido, Medina Mora y el foxismo no pudieron concretar los proyectos anunciados al inicio de la administración y, mediante relevos en la dirección del “centro”, cambios estructurales y la disminución presupuestal terminaron por debilitar sustancialmente sus capacidades de apoyo a la toma de decisiones¹⁹⁸.

Del CENDRO al CENAPI

Como parte del proceso de profesionalización y desconcentración de poder del sistema de inteligencia civil mexicano, se decidió retirar de SEGOB las labores de inteligencia para el control de drogas y transferirlas a un nuevo centro adscrito a PGR. En este sentido, una vez puesto en marcha el CISEN, se le encomendó al Gral. Carrillo Olea la creación de un centro de inteligencia para PGR, en este sentido primero se creó la Dirección General de Planeación

¹⁹⁷ Aguayo Quezada, *La Charola*. P. 291.

¹⁹⁸ Tanto en la obra de Herrera Lasso como en el libro de Jorge Torres, *CISEN*, se destaca la problemática encontrada por Guillermo Valdés, consistente en deterioro del capital humano (en 2001 se despidieron a 300 funcionarios), de las herramientas tecnológicas (Valdés encontró atraso tecnológico) y de la capacidad de influencia en la toma de decisiones del Presidente de la República. Véase a Luis Herrera-Lasso M., *CISEN 20 años de historia: Testimonios, CISEN-SEGOB*. P. 15. y a Jorge Torres, *CISEN*. Pp. 22 y 23.

en Delitos contra la Salud y, a partir del 26 de junio de 1992, se creó el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO)¹⁹⁹.

Con el paso del tiempo, las necesidades de PGR, los escándalos de corrupción, la alternancia en el poder y la diversificación de las actividades delincuenciales planteó la pertinencia de ampliar el margen de acción de dicho centro para cubrir las necesidades de inteligencia con respecto al resto de los delitos federales. En este sentido, se tomó la decisión de hacer una nueva transformación estructural y organizacional, el 24 de julio de 2003, que derivó en la creación del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI).

Cabe señalar que si bien el CISEN dejó de tener un liderazgo militar con la salida de Carrillo Olea, en su organización siempre se ha conservado la presencia de elementos de la Armada o del Ejército. Asimismo, en el caso del CENDRO, salvo el año en que fue dirigido por Jorge Tello Peón, desde sus inicios hasta los primeros años del CENAPI fue dirigido por militares, liderazgo interrumpido por civiles hasta la administración de Felipe Calderón y reanudado en 2009.

Federalización de la inteligencia policial (DGIP-CGIP)

Establecida la desconcentración de la inteligencia civil, a principios de la década de 1990, para efectos de seguridad nacional, a través del CISEN, y procuración de justicia, en el CENDRO, faltaba la desconcentración de la inteligencia policial. Sin embargo, para poder generar un marco institucional que materializara el desarrollo de inteligencia policial con proyección nacional y desconcentrada de los citados centros, paradójicamente era necesario reconcentrar todas las funciones policiales a nivel federal.

¹⁹⁹ Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, Congreso de la Unión, México, 2011. P. 2, disponible en http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010_1159_a.pdf

En consecuencia, desde 1997, se puso en marcha el proyecto de unificación de todas las instituciones policiales del país con proyección nacional bajo una nueva instancia, subordinada estructuralmente a SEGOB, que se formó en 1998 y que se denominaría a partir de ese momento como Policía Federal Preventiva (PFP)²⁰⁰.

Dicha instancia policial, entró en funciones el 4 de enero de 1999, concentró las funciones policiales a nivel federal, se integró con elementos del ejército mexicano y, tras fugaces ejercicios de civiles, comenzó sus operaciones bajo la conducción del entonces Vice Almirante Wilfrido Robledo Madrid. Éste, estableció en su estructura la Dirección General de Inteligencia para la Prevención (DGIP).

Tal y como lo señala Carrillo Olea, desde la fundación, “no tardaron en salir a flote las inconveniencias. Rebeldías en los altos niveles: Wilfrido Robledo Madrid, el primer director de la policía, se negaba a someterse a la jerarquía de la Secretaría de Gobernación; graves conflictos entre los miembros del Ejército, la Marina y la Policía de Caminos con los que se integró la policía; corrupción por falta de una reglamentación para adquisiciones especiales, nada menos que de varios aviones 727”²⁰¹.

De este modo, uno de los primeros cambios estructurales que impulsó la administración de Vicente Fox fue la desconcentración de la inteligencia policial al separar a la PFP del organigrama de SEGOB e integrarla a la entonces recién creada Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

Como ya se ha mencionado, en dicha secretaría fue designado el Dr. Alejandro Gertz Manero, compañero de primaria de Fox, quien entre 1997 y 1999 se había desempeñado como el Jefe de la Policía del DF, en el equipo de Cuauhtémoc Cárdenas, por lo que contaba con un equipo de colaboradores con alguna experiencia en materia policial.

²⁰⁰ Mario Pavel Díaz Román, *Relaciones en conflicto. Operativos de la Policía Federal Preventiva*, Tesis para obtención de grado de Maestría, UNAM-FCPyS, México, 2013. P. 13.

²⁰¹ La información hemerográfica afirma que las irregularidades se generaron en 12 aeronaves. Véase a Jorge Carrillo Olea, *México en riesgo*. P. 199. y a Mario Pavel Díaz Román, *Relaciones en conflicto. Operativos de la Policía Federal Preventiva*. P. 82.

De tal manera, el choque entre las personalidades de Gertz y Robledo no se hizo esperar y, tras los primeros desplantes, el entonces Vice Almirante fue removido del cargo y se dispuso la sustitución del Ing. Genaro García Luna por el Mtro. Nicolás Suárez Valenzuela, politólogo y experto en seguridad pública.

A las pocas semanas de la designación de Suárez, la reestructuración general de la administración pública, durante el foxismo, transformó a la DGIP en la Coordinación General de Inteligencia para la Prevención (CGIP) con mayores atribuciones y presupuesto. Esta coordinación continuó durante el foxismo bajo el liderazgo de distintos funcionarios, luego de la renuncia de Suárez, en 2004, encontrando mayor estabilidad hasta el periodo de Felipe Calderón, en el que la coordinación se convirtió en subsecretaría.

Conclusiones capitulares:

Durante tres décadas el Estado Mexicano experimentó una serie de transformaciones estructurales y organizacionales que cambiaron los equilibrios de poder en el sistema político mexicano, en los sectores empresariales y en las dinámicas de participación política de la sociedad.

En este sentido, la revisión de algunos aspectos políticos del periodo 1985-2006 indica el rol definitorio de las élites nacionales y de la presión internacional en la gestación, administración y desenlace de problemas estructurales y coyunturas económicas, sociales y políticas de nuestro país. Esto, ubicando la participación de los movimientos sociales y del ciudadano común, a través de las prácticas democráticas, como herramientas de legitimación social para dicha élite y mecanismos de presión que utilizan sus redes y subredes para impulsar cambios en los equilibrios de poder.

Dichos elementos, la presión internacional y el reequilibrio de fuerzas políticas en el ámbito nacional, también implicaron cambios radicales en la capacidad de despliegue del gobierno mexicano en los ámbitos policiales y ministeriales y en la concepción de los objetivos,

estructura y métodos para desarrollar y explotar productos de inteligencia, así como la cooperación internacional en dicha materia.

En consecuencia de lo anterior, como un aspecto emblemático del periodo, sobrevinieron cambios, como la disolución de la DFS y la generación de un nuevo esquema institucional de seguridad pública y procuración de justicia en lo general y de sus respectivos aspectos de inteligencia en lo particular. Estos esquemas fueron moldeados por incentivos e intereses, nacionales y extranjeros, en torno a concretar el cambio generacional en el régimen, manteniendo en el poder a subredes ideológicamente afines con las transformaciones estructurales en materia económica y política. Ello, materializado en las estructuras de inteligencia desarrolladas entre 1985-2012 y caracterizado por una tendencia a la desconcentración de funciones, empleo de mayor tecnología, profesionalización de cuadros, aplicación de técnicas de investigación y análisis cada vez más sofisticadas y mayor cooperación bilateral con EEUU.

Capítulo 3.

Los cambios estructurales en los ámbitos federales de seguridad, en la inteligencia civil para la seguridad nacional, seguridad pública y procuración de justicia y su impacto los controles sobre los tomadores de decisiones, 1985 - 2006.

“La limitación es esencial a la autoridad, pues un gobierno sólo es legítimo si está efectivamente limitado.”

Lord Acton.

Asimilando una perspectiva del poder congruente con la teoría de las élites y haciendo un primer acercamiento al paradigma del análisis de redes de actores sociales, desde una perspectiva general a una particular, este capítulo presenta una revisión crítica del desarrollo de dichos controles de poder durante el proceso de cambio generacional en la élite; la influencia de éstos en las dinámicas de poder de las subredes representadas en dichas instituciones, a nivel cupular, y el estatus de dichos controles, hacia 2006.

Éste apartado se propone describir algunos límites y alcances, en los Controles de Poder Público, como elementos disuasivos para el uso particularizado de información de inteligencia, sin entrar en detalles de casos particulares, ni realizar un debate jurídico sobre dichos mecanismos

Así, en este capítulo se presenta una reconstrucción de algunos aspectos sobre el desarrollo de los controles, políticos y jurídicos, aplicables a cualquier funcionario público federal, entre 1985 y 2006; una revisión de los controles dirigidos específicamente a PGR, SEGOB y SSP, durante el mismo periodo, y el recuento de algunos impactos de dichos mecanismos, en los equilibrios de poder, entre las subredes representadas en dichas instituciones, a través de sus titulares y los titulares de sus respectivas instancias de inteligencia en dicho lapso de tiempo.

Cabe reiterar que en el citado periodo contextual presenta un corte estratégico en la continuidad de las redes e instituciones de inteligencia y la creación y desarrollo de nuevas instancias formales de inteligencia. Situación que probablemente constituyó elementos que

garantizaron la estabilidad del sistema político ante el relevo generacional del régimen de la revolución y el régimen del liberalismo clásico en el poder presidencial.

3.1 Evolución de los mecanismos generales aplicables a la Administración Pública entre 1985 y 2006

Durante el proceso relevo generacional, además de los cambios estructurales y en los equilibrios políticos descritos en el capítulo anterior, la oferta política de la subred neoclásica, como nueva subred dominante, incluía la profesionalización del servicio público y nuevos esquemas controles de poder público. Ello, entendido como un método para eficientar el uso de recursos públicos, legitimar su posición de dominio y establecer nuevos elementos a las reglas para la disputa por el poder entre subredes y redes de actores sociales.

En este sentido, tal oferta política, la de los controles y la eficiencia, también se enfocó al ámbito de la inteligencia civil, la seguridad pública y la procuración de justicia como respuesta a la necesidad sistémica de inhibir la reproducción de grupos de poder con las características de la DFS. Así, la subred proyectaba algunos recursos de legitimidad política frente a sus competidoras.

En dicha tesitura, explicar la evolución de los límites del poder público en el México contemporáneo, requiere reconocer los mecanismos generales, directos e indirectos, que regulan las obligaciones, ámbitos de acción, derechos, compromisos, tipos de coerción o coacción y tolerancia de las partes involucradas en dichas dinámicas. Asimismo, exige la aceptación de la existencia de mecanismos formales y visibles que se articulan con mecanismos de control informales o subyacentes.

Con esta lógica, históricamente, la red dominante en el régimen político había constituido su posición de poder, a partir de la combinación de la aplicación selectiva del marco jurídico vigente y esquemas informales y violentos de control de poder. Estos esquemas, en su etapa inmediata al final del *Maximato*, incluían el acoso con grupos armados, el asesinato, la manipulación abierta de investigaciones ministeriales y policiales, la manipulación de

medios de comunicación, el control electoral, el espionaje, el chantaje con información sobre la esfera privada de los actores sociales y el despliegue de actos vandálicos, entre otros²⁰².

A través de dicha combinación, se establecieron los equilibrios y posiciones de poder entre las distintas subredes y se impuso una concepción de orden, entre dominantes y dominados, que involucró a la red dominante, sus subredes y el resto de las redes. Ello, respaldado con el uso de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y espionaje. Asimismo, dichos recursos y dinámicas interactuaban en torno a una lógica abiertamente autoritaria, propia de una visión caciquil del ejercicio del poder público con antecedentes históricos que se remontan a épocas precolombinas y que fueron haciéndose más complejos con el correr de los siglos.

Dicha lógica, estaba legitimada socialmente a partir de ser complementada con la atención a determinadas prioridades y necesidades de sectores medios de la base social, a través el subsidio y protección a ciertas redes del sector empresarial y mediante la confluencia de intereses económicos, extranjeros y nacionales, anticomunistas.

No obstante lo anterior, conforme se alteró el perfil socio demográfico del país y evolucionó la guerra fría, cambiaron las necesidades y prioridades de algunos sectores de la base social y de la élite nacional, alterando los equilibrios de poder, los medios de legitimación de la élite y los mecanismos de control social. Lo anterior, derivó en la necesidad de democratizar y liberalizar el sistema económico y político para hacerlo compatible con las nuevas demandas sociales, en consecuencia, fue indispensable desconcentrar y profesionalizar los medios de control social entre los que se encontraban las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia y espionaje.

Esta necesidad, sin que aún se determine si se generó como parte de las inercias generacionales o por las condiciones de un estado inteligible, repercutió en los mecanismos

²⁰² La bibliografía que registra esta condición del sistema es amplia y abarca desde confesiones como las de Gonzalo N. Santos en sus *Memorias*; crónicas como los tres tomos de la *Tragicomedia mexicana* de José Agustín; o análisis abundantemente documentados como el de Luis Astorga y su *Drogas sin Fronteras*.

de control de la red dominante del régimen sobre los tomadores de decisiones en dichos ámbitos y en la manera en que ellos se relacionan con el resto de la élite.

Dichos procesos se pueden visualizar cuando se consideran mecanismos como la exclusión política de miembros de la élite u operadores de la misma como consecuencia de fracturas y la necesidad de reafirmar el dominio o establecer nuevos límites de poder entre las redes y subredes que la componen. Así, durante la segunda mitad del siglo XX, la exclusión política de algún actor social, como castigo y ejemplo de límites para resto de la élite, ya no era la etérea y voluble idea de la contrarrevolución, sino la sanción simbólica por el inadecuado uso de recursos públicos. Es decir, al legitimar la caída política de determinados actores sociales de la élite, se migró de señalarlos como reaccionarios para poder ejecutarlos o exiliarlos, como fue el caso de Saturnino Cedillo²⁰³ o Plutarco Elías Calles, a publicitar procesos judiciales y administrativos “ejemplares” como se hizo con Carlos Madrazo Becerra, Jorge Díaz Serrano y Joaquín Hernández Galicia²⁰⁴.

Asimismo, no se pueden omitir, en el análisis de estas dinámicas, los factores, formales e informales, externos de control político entre las distintas subredes y redes. Éstos, perceptibles a través de filtraciones a medios de comunicación extranjeros sobre información reservada en México, señalamientos de actores sociales de otros países sobre actividades ilegales vinculadas a nuestra élite o la presión política de organizaciones internacionales a nuestro gobierno²⁰⁵.

En este sentido, dichos mecanismos han establecido relaciones verticales y horizontales entre las élites internacionales (materializadas en organismos intergubernamentales, el periodismo

²⁰³ Martínez Assad, documenta y registra las circunstancias en las que se gestó la rebelión y la muerte del General Cedillo. En la versión no oficial, sin opciones de rendición, fue sorprendido, tras una balacera quedó herido e inmóvil y al ser identificado, recibió un impacto en la región parietal derecha. Véase a Carlos Martínez Assad, *El Camino de la rebelión del General Saturnino Cedillo*. P. 120.

²⁰⁴ Véase: “Renovación Moral: caso Díaz Serrano” en www.mmh.org.mx/cambio/node/71; “Carlos Alberto Madrazo Becerra” en www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/MBC15.html; Rosa Elvira Vargas, “La captura de La Quina, represalia de Salinas porque se habían enfrentado”, *La jornada*, 15 de mayo de 2009 en www.jornada.unam.mx/2009/05/15/politica/012n2pol

²⁰⁵ Véase: caso de Edmundo de la Madrid en reseña de Narcotráfico, disponible en www.mmh.org.mx/nav/node/589

extranjero, instituciones financieras, OSC's extranjeras) y las élites nacionales, generando estímulos indirectos que interfieren en el equilibrio nacional de redes y subredes. En consecuencia, se establecieron o reforzaron tendencias de transformaciones institucionales orientadas al modelo económico liberal y al paradigma democrático, rasgos característicos de las necesidades ambientales de los intereses, nacionales y extranjeros, de la élite y sus medios de legitimación.

Como ejemplos de dichos controles entre los ámbitos nacionales y externos podemos encontrar los siguientes tipos: a) controles externos, visibles, por ejemplo, en las condiciones impuestas por instancias como el FMI a cambio de recursos financieros, los cuales, interfieren en los equilibrios de poder en México, impulsando decisiones políticas y cambios institucionales en el ámbito nacional; b) controles nacionales, materializados en reformas institucionales orientadas a democratizar el sistema político mexicano, reequilibrando el poder entre las subredes y redes, generando nuevos mecanismos de sanción y autolimitación entre ellas y canalizando institucionalmente las expresiones sobre necesidades de distintos sectores sociales, y c) controles nacionales y extranjeros, formales y subyacentes, ejercidos a través expresiones de poder alternas a mecanismos jurídicos.

Todo lo anterior derivó, entre otras cosas, en la creación de mecanismos de control de poder público, a partir de la década de 1980, que, al articularse con mecanismos informales, han cambiado las reglas de control del poder en el servicio público y en las relaciones entre las subredes y redes políticas y empresariales mexicanas. Esto último, se ha traducido en un esfuerzo generacional, sin precedentes, que tras 30 años creó nuevas instituciones, leyes y mecanismos, impactando en las instancias de inteligencia del gobierno mexicano y su interrelación con la clase política y la sociedad civil, a través de mecanismos verticales, horizontales y transversales, tanto formales como subyacentes.

Mecanismos Verticales

En términos generales, los mecanismos verticales de control del poder público se han estructurado a partir de dinámicas no escritas, implícitas en las jerarquías de la burocracia

federal; en las facultades legales de los marcos normativos de cada institución; en las características organizacionales de las instituciones; y en algunos factores externos.

Así, algunas de las dinámicas descritas, se han materializado en toda la Administración Pública Federal (APF) a través de los distintos medios que impactan en aspectos de contratación, estímulos, sanciones, financiamiento y separación del cargo público, transformando los elementos de movilidad de la burocracia. Esto es, gradualmente se han ido democratizando y profesionalizando los procesos institucionales de ingreso, movilidad y sanciones en la APF para migrar del tipo de burocracia señalada por Pablo González Casanova, en *La democracia en México*, a estructuras y procesos institucionales tendientes a la creación de un servicio profesional de carrera moderno para la APF.

De este modo, en la década de 1980, se empezaron a establecer mayores controles sobre el empleo de recursos públicos y hacia el final de la década de 1990, empezaron a surgir mecanismos de estandarización de procesos y evaluación de resultados a partir de cumplir con determinados requerimientos destinados a asignar valores de calidad. Éstos, en relación con los controles verticales, obligaron a los funcionarios públicos a reportar, a sus superiores jerárquicos las actividades y procesos apeándose a una serie de parámetros preestablecidos para calificar su desempeño y el uso del presupuesto²⁰⁶.

Así, como consecuencia directa de los citados mecanismos, teóricamente permitió tener más elementos, desde la perspectiva del “jefe”, para sancionar, premiar, contratar y despedir

²⁰⁶ En este sentido, el 3 de febrero de 1983, se publicó en el DOF, la reforma al artículo 26 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)* y el 5 de enero de 1983, la *Ley de Planeación*, mediante las cuales se generó el marco jurídico que, a partir de ese momento, obliga a las administraciones a establecer los objetivos que guiarán su trabajo. Asimismo, a finales de la década 1990 en distintas instituciones públicas de la APF empezó la acreditación de procesos administrativos mediante calificaciones tipo ISO.

Posteriormente, el 10 de abril de 2003, se publicó en el DOF la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*, acompañada de diversas modificaciones en marcos jurídicos como la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*, la *Ley de Planeación* y la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. No obstante, hubo una contrarreforma, el 1 de septiembre de 2005, en la que se excluyeron del sistema a algunos cargos, entre los relacionados con seguridad pública y los que se hallaban sujetos a pago por honorarios, en los que se incluye la mayoría de los funcionarios del rubro de procuración de justicia e inteligencia. Finalmente, el 9 de enero de 2006, la *Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF*, fue adicionada con la precisión de principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, competencia y equidad de género, dentro del Sistema del Servicio Profesional de Carrera.

funcionarios. Ello, impactando hipotéticamente en mejorar los perfiles de la burocracia y sus resultados laborales.

Además, estos mecanismos empezaron a constituirse como una carta de presentación para el funcionario subordinado, ante eventuales sustituciones del mando inmediato, con la intención de favorecer un cambio gradual a favor de la construcción de un servicio profesional de carrera.

De este modo, entre los años 2000 y 2012, se fueron desarrollando e implementando diversos procesos de contratación y ascensos mediante exámenes, en los que se involucraba a la Secretaría de la Función Pública, en la selección de nuevos funcionarios, capacitación y asignación de ascensos.

Asimismo, durante dicho periodo, se desarrollaron las herramientas y espacios de denuncia, entre subalternos y mandos, por distintos tipos de acoso o irregularidades en el ejercicio del cargo, institucionalizando hipotéticamente la característica de bilateralidad en las relaciones de dominio y encausando éstas al mejoramiento del servicio público²⁰⁷.

Toda la descripción anterior resulta útil para contrastar la evolución de los controles de poder vertical, aplicables a toda la burocracia, frente a la de aquéllos inherentes a los funcionarios que ejercen cargos de tomadores de decisiones, en los niveles de secretarios de Estado y subsecretarios, en los que permanecen esquemas análogos a momentos previos a 1980²⁰⁸. Esto es, técnicamente, los miembros del gabinete presidencial, a partir de una consideración sobre la responsabilidad inherente a la toma de decisiones estratégicas, están habilitados para nombrar y remover libremente a sus subsecretarios y éstos, por motivos estructurales, están impedidos para tramitar actas administrativas contra sus superiores jerárquicos.

²⁰⁷ Al respecto, cada institución cuenta con instancias mediante las cuales se pueden denunciar ese tipo de irregularidades e inconformidades, las cuales pueden derivar en llamados de atención, actas administrativas y otro tipo de sanciones, acordes con cada caso.

²⁰⁸ El artículo 8 de la *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal* se excluye de las pruebas a funcionarios desde el Secretario de Despacho hasta Jefes de Departamento.

Por otra parte, aunque hipotéticamente podrían recurrir a ciertas instancias para denunciar malos manejos por parte de sus superiores, bajo casi cualquier contexto, políticamente esto implicaría la autoexclusión futura para continuar su carrera profesional en el servicio público. Adicionalmente, en términos de control vertical, los subsecretarios podrían acudir al Presidente; sin embargo, esta posibilidad es asequible, según el acceso que tengan a dicho funcionario, y sus resultados dependerán de la relación que tenga el titular del ejecutivo federal con su subalterno inmediato, miembro de su gabinete y jefe del subsecretario. No obstante, existen controles informales, en este tipo de relaciones bilaterales, implícitos en la histórica práctica de posibles deslealtades del subsecretario frente al miembro del gabinete, consistentes en la filtración de información, institucional o privada, a medios de comunicación o a rivales políticos con altos costos para ambos sujetos.

En ese sentido, salvo algunas excepciones en las que el subsecretario mantiene mejor o igual relación que su jefe inmediato con respecto al Presidente, la bilateralidad de los controles de poder entre secretario y subsecretario es poco viable, en virtud de las afectaciones directas y coactivas que tendría el subalterno.

En consecuencia, la dinámica de poder vertical entre dichos sujetos es, por lo común, considerablemente favorable al dominante y mantiene al dominado sin recursos directos, en aras de fortalecer el liderazgo y la estrategia del Presidente en relación con su primer círculo de colaboradores. Ello, siempre que las características de la autonomía institucional que tenga la subsecretaría en alusión, no permita prácticas organizacionales contradictorias al perfil estructural. Por ejemplo, históricamente la autonomía técnica, presupuestal y de gestión que guarda el CISEN con respecto a la SEGOB, implica que, a pesar de la adscripción del centro a la secretaría en comento, existen prácticas organizacionales que plantean rasgos de una institución no subordinada al Secretario de Gobernación, tal y como se ejemplifica en subapartados posteriores.

Mecanismos horizontales

El análisis general de los mecanismos horizontales de control del poder público, en el ámbito federal, está directamente relacionado con perspectivas de rendición de cuentas intrainstitucionales, interinstitucionales, externos al Poder Ejecutivo, internacionales y la interacción entre dichos espacios jurisdiccionales con los controles verticales.

Con esta tesitura, los controles intrainstitucionales horizontales son aquéllos que se generan entre pares o instancias estructuralmente no subordinadas, en el interior de las instituciones. Por ejemplo, aquéllos que derivan de las interacciones entre los subsecretarios frente al Oficial Mayor, en cualquier secretaría; los que se presentan entre los subprocuradores ante la Visitaduría General, en PGR, y los que tienen los funcionarios de cualquier institución frente a los Órganos Internos de Control (OIC).

Asimismo, los controles interinstitucionales horizontales, son aquéllos que se establecen entre distintas secretarías y sus subsecretarías, como es la relación de rendición de cuentas entre cualquier secretaría frente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o como se hacía en relación con la Secretaría de la Función Pública²⁰⁹.

Del mismo modo, los controles horizontales externos al Poder Ejecutivo, son aquéllos que establecen dinámicas de rendición de cuentas entre el Poder Ejecutivo o alguna de sus partes frente a organismos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos u otros órganos del poder público constituido como el Poder Legislativo o el Poder judicial²¹⁰.

²⁰⁹ Para mayores detalles sobre la coordinación entre la SFP y la SHCP, a través de los distintos mecanismos de fiscalización al Ejecutivo Federal, véase a Pardo María del Carmen, “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno” en Merino, Mauricio, *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Pp. 30 a 87.

²¹⁰ En este sentido, desde 1999, el Poder Legislativo, a través de la Auditoría Superior de la Federación (Órgano de la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión) y los trabajos de las comisiones legislativas, realiza la fiscalización, horizontal-externa al Poder Ejecutivo, sobre el ejercicio presupuestal, mientras que, desde las reformas de 2002 y 2007, el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental realiza el trabajo de transparentar la información generada por la acción de gobierno desde un ente autónomo. Mauricio Merino y López Ayllón, Sergio, “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos” en Merino, Mauricio, *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Pp. 17 y 20.

Por otra parte, los controles horizontales internacionales parten de la igualdad entre Estados, en el contexto institucional de organismos intergubernamentales como la Organización Mundial de Comercio (WTO por sus siglas en inglés) o la Organización de las Naciones Unidas (ONU) e implica investigaciones y señalamientos entre los países miembros. De este modo, aunque muchas de las resoluciones e instancias no resultan vinculantes directamente, sí existen medidas de presión que, sumadas a las resoluciones de instancias vinculantes, resultan muy efectivas en materia de rendición de cuentas entre los Estados y sus elementos subnacionales.

Dicha diversidad en los controles horizontales del poder público es relativamente nueva en México, puesto que debido a que antes de la ruptura generacional, algunos controles eran prácticamente inexistentes, se encontraban sumamente limitados; no tenían interacción real y, en muchos casos, su aplicación estaba totalmente supeditada a las repercusiones políticas colaterales del ejercicio de controles verticales, impulsadas por el Presidente de la República.

En este sentido, desde finales de la década de 1980 y principios de la de 1990 hasta el presente, se han generando instituciones, marcos normativos y acuerdos internacionales que derivaron en la construcción de un complejo sistema de controles horizontales en el que interactúan todos los tipos de controles horizontales²¹¹.

²¹¹ Así pues, durante la década de 1980, se impulsó el fortalecimiento de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo (Reforma al Art. 73 constitucional, 10 de agosto de 1987); se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos; se ampliaron los sujetos de responsabilidades, y se integraron los principios rectores del ejercicio de recursos públicos (Reforma al Art. 109 constitucional, 28 de diciembre de 1982). Asimismo, durante la década de 1990, se desarrollaron facultades constitucionales de control y fiscalización en el poder Legislativo, mediante la Auditoría Superior de la Federación (Reforma al Art. 73 y 79 constitucional, 3 de julio de 1996 y 30 de julio de 1999). Por último, durante las dos administraciones panistas se generaron los avances más notables con las reformas que establecieron la base jurídica de la rendición de cuentas, información estadística y evaluación del plan nacional de desarrollo con respecto a resultados (Reforma al Art. 26 constitucional, 7 de abril de 2006); la obligación del poder legislativo para el fortalecimiento de la capacidad de sanción de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo (Reforma al Art. 73 constitucional, 4 de diciembre de 2006); la ampliación de las atribuciones de la ASF (Reforma al Art. 79 constitucional, 7 de mayo de 2008); la inclusión de organismos autónomos como sujetos de responsabilidad (Reforma al Art. 108 constitucional, 13 de noviembre de 2007); y la inclusión del principio de transparencia en el uso de recursos públicos (Reforma al Art. 134 constitucional, 7 de mayo de 2006); la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (DOF, 11 de junio de 2002); la evolución de la Secretaría de la Contraloría y Administración a la Secretaría de la Función Pública y el fortalecimiento de controles de la SHCP a través de mecanismos como el Sistema Integral de Gestión (SIG), las Unidades de Inversión y de Política y Control Presupuestal, o el Sistema de

Por otra parte, en lo concerniente a la inferencia directa de este tipo de controles a niveles de Secretarías de Estado y Subsecretarías, el establecimiento de responsabilidades resulta distinto al que se genera en el cuerpo burocrático y adquiere matices diferentes en cada modalidad, derivados de las dinámicas políticas entre las subredes y redes. Esta circunstancia refleja la articulación entre mecanismos formales y subyacentes de control de poder.

De este modo, intrainstitucionalmente los controles horizontales operan como una extensión del control vertical en el que determinado miembro del gabinete presidencial puede ordenar, bajo un riesgo político calculado, disminuir o incrementar la atención y presión sobre su subordinado y la consecución de resultados. No obstante, dicha extensión puede ser tan efectiva como lo permitan las atribuciones administrativas de cada institución, de manera tal que, cuando los subalternos están al mando de instancias con control directo del secretario, la citada extensión funcionará plenamente y disminuirá su influencia si el organismo del subordinado tiene mayor autonomía. Así, una Subsecretaría o Unidad Administrativa estará más sujeta a dicha extensión de control si se le compara con una instancia desconcentrada, descentralizada, con autonomía técnica, de gestión y/o presupuestal.

En contraste, las capacidades de rendición de cuentas interinstitucionales, a nivel del gabinete, potencialmente implican controles directos más efectivos que los intrainstitucionales. Sin embargo, el sistema de controles está dispuesto de tal manera que, a menos que exista un enfrentamiento político inarbitrable por el Presidente, las instituciones involucradas, en estos controles, tienden a colaborar en una lógica de equipo con el proyecto del Presidente. Es decir, los controles operan como un filtro para atender correctamente las solicitudes de información y disminuir los errores en los flujos de información hacia órganos

Evaluación de Desempeño (SED), la implementación del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control, la creación de los Órganos Internos de Control, la presentación del Programa de Combate a la Corrupción y Fomento de la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 y el Programa Nacional para la Rendición de Cuentas Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012. Véase a Merino, Mauricio, *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Pp. 1-87; Bolaños Guerra, Santiago, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Reformas y adiciones 1917-2000*, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal-Presidencia de la República, México, 2000; y CPEUM disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

fiscalizadores, ajenos al Poder Ejecutivo, para atenuar las posibilidades de sanciones a la secretaría y a los funcionarios de alto nivel del equipo del Presidente.

Por otra parte, en cuanto a los mecanismos horizontales externos al Poder Ejecutivo, en lo concerniente a los miembros del gabinete y subsecretarios, la estructura tiende a aumentar las posibilidades de convertir a dichos funcionarios en objetivos de los ataques políticos contra el Presidente, pero pocas veces, estos ataques trascienden a las esferas administrativas o penales. Asimismo, como miembros fieles de la élite, tanto los tomadores de decisiones en los mecanismos de control, como los miembros del gabinete y subsecretarios, reiteran el principio de auto-preservación apelando a alternativas que propician el establecimiento de responsabilidades en funcionarios de menor nivel o establecen esporádicos casos ejemplares de castigo.

Además, durante las últimas tres décadas, los mecanismos horizontales internacionales han evolucionado notablemente en su impacto en el ámbito nacional, sin embargo, en la mayoría de los países, debido a delicados equilibrios de poder en los organismos intergubernamentales, no afectan de manera directa a las élites. Este hecho, en relación con los funcionarios de alto nivel, reduce la trascendencia de dichos mecanismos a esporádicos escándalos políticos ventilados en los medios de comunicación y, esporádicamente, en algún señalamiento discursivo. Asimismo, por lo general no presentan mayores repercusiones, ni sanciones desplegadas desde alguno de los órganos involucrados en los otros mecanismos verticales y horizontales.

Mecanismos Transversales

Durante el periodo revisado de 1985 a 2006, los mecanismos transversales prácticamente se mantuvieron en denuncias mediáticas o expresiones de descontento social informal - mediante protestas públicas- que se convertían en argumentos y señalamientos emitidos por algún actor social, desde alguno de los mecanismos de control vertical u horizontal.

Asimismo, estos canales sociales de presión política, se alimentan ocasionalmente de información relacionada con actos de corrupción o comportamientos socialmente reprobables de determinados actores sociales, involucrados en pugnas entre las distintas redes y subredes de la élite. Esto es, como parte del golpeteo político inherente a la lucha por el poder entre los integrantes de la élite, quienes tienden a filtrar a los medios de comunicación, datos de desprestigio sobre sus rivales con la finalidad de debilitarlos y, en algunas ocasiones, al detonar procesos judiciales, convertirlos en un mensaje político entre la subred dominante y el resto de la élite.

En el caso de personas que hubiesen sido miembros de gabinete o subsecretarios y que fueron sometidos a escándalos mediáticos, procesos administrativos o que renunciaron como consecuencia de la conjunción entre dichos controles transversales y alguno de los otros mecanismos horizontales descritos están: Fausto Alzati Araiza, Emilio Chuayffet, Ernesto Martens, Alejandro Gertz Manero o José Luis Figueroa Cuevas.

3.2 Evolución de los mecanismos, políticos y normativos, en materia de inteligencia policial y para la procuración de justicia en SEGOB, PGR y SSP, entre 1985 y 2006.

Hecho el análisis general de la evolución de las dinámicas de control de poder público en nuestro país, toca a este subapartado precisar cómo evolucionaron dichos impactos, enfocándonos específicamente en tres instituciones y sus respectivos centros de inteligencia.

Así pues, entrando en materia, resulta indispensable recordar que los funcionarios públicos pueden ser sujetos de responsabilidad política, penal, civil y administrativa, en el marco del artículo 109 de la CPEUM. Asimismo, que tras las reformas del 28 de diciembre de 1982 se precisó que “los procedimientos para la aplicación de sanciones disponen de autonomía por lo que un mismo acto u omisión puede generar dos o más de estas responsabilidades. Sin embargo, la constitución prohíbe terminantemente la aplicación de sanciones de una misma naturaleza dos o más veces por la misma conducta”²¹².

²¹² Enrique Sánchez Bringas, *Derecho Constitucional*. P.725.

Aunado a lo anterior, resulta pertinente resaltar las condiciones en las que se presentan las citadas posibilidades de responsabilidad, correspondientes a los siguientes escenarios: a) responsabilidad política, derivada de un juicio político contra los funcionarios señalados en el artículo 110 de la CPUM, “cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que afecten los intereses públicos fundamentales”, ante los cuales puede haber repercusiones en la destitución del funcionario público y su inhabilitación; b) responsabilidad penal, que establece, a partir del artículo 109, fracción II, que la comisión de delitos por cualquier servidor público será perseguida y sancionada de acuerdo con lo que determine la legislación penal y los plazos de la prescripción de estos delitos se disponen en el artículo 114 de la CPUM; c) responsabilidad civil, que resulta vinculante para el servidor público, sin importar su posición, en cualquier momento, de acuerdo con el artículo 111 de la CPUM; y d) responsabilidad administrativa, regulada en los artículos 109 y 113 de la CPUM, en los que se establecen los lineamientos generales de las sanciones que se especificaran en las leyes secundarias correspondientes a la materia de responsabilidades²¹³.

Por otra parte, además de las responsabilidades, un elemento constitucional de control del poder público, circunscrito al ámbito de inteligencia, seguridad pública y procuración de justicia está determinado en el artículo 16 de la CPUM. Éste, señala la inviolabilidad de la privacidad de las personas, sus domicilios, papeles o posesiones, salvo en caso de una orden judicial escrita para efectos específicos en dichos ámbitos. Asimismo, dicho concepto históricamente ha determinado las condiciones generales que deben de tener las órdenes de aprehensión, la obligación de poner a disposición del juez al inculpado y la responsabilidad implícita en no poner, tan pronto como sea posible, a un detenido en el momento de la comisión del delito, ante el Ministerio Público.

Aunado a lo anterior, dicho artículo también establece las condiciones generales en que se deben desarrollar las detenciones “urgentes”; el tiempo máximo en que el Ministerio Público puede retener a una persona antes de ponerla a disposición de un juez o liberarla; las circunstancias legales en que un juez puede valorar las acotaciones a la libertad y privacidad de las comunicaciones personales y en que una autoridad puede intervenir dichas

²¹³ Ídem.

comunicaciones, y determina las condiciones legales del cateo domiciliario, las visitas domiciliarias y la revisión de documentos privados.

Asimismo, el artículo 20 de la CPUM dispone los rasgos generales del proceso penal y los derechos de las personas imputadas y de las víctimas u ofendidos. Estos lineamientos constitucionales fueron construidos paulatinamente, a través de las reformas del 14 de enero de 1985 y del 3 de noviembre de 1993, con la intención de controlar posibles excesos de la autoridad policial o ministerial durante las investigaciones.

Adicionalmente, el artículo 89, fracción II, de la CPUM establece la facultad del Presidente de la República para remover y nombrar libremente a sus secretarios y a cualquier otro empleado de la Unión cuya movilidad no esté reglamentada por la constitución o leyes mexicanas. Esta situación, representa un control político formal y directo.

Por otra parte, en relación con los controles horizontales, vale recordar la disposición del artículo 93 de la CPEUM en la que se presenta como facultad del Congreso de la Unión la obligación de los miembros del gabinete para comparecer ante cualquiera de las Cámaras. Además, este precepto señala la obligación de responder a cualquier pregunta escrita de los representantes populares a los funcionarios públicos del ejecutivo federal.

Complementando las disposiciones constitucionales descritas, desde el 29 de diciembre de 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha perfilado la estructura y ámbitos de acción de las instituciones que integran al gabinete presidencial y algunas de sus obligaciones sobre reglamentación. Asimismo, este marco jurídico fue complementado desde el 13 de marzo de 2012 con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), reglamentaria del Título cuarto de la CPEUM y , desde el 31 de diciembre de 1982, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LRSP).

En este orden de ideas, la LFRASP retoma como sujetos de responsabilidad a los funcionarios enunciados en el artículo 108 de la CPUM, entre los que están los secretarios y subsecretarios.

Adicionalmente, la LFRASP constituye uno de los ejes que articulan a todas las instancias de control, enunciadas en su artículo 3, las materias de responsabilidad de los servidores públicos, descritas en el artículo 1, las obligaciones del funcionario, planteadas en el artículo 8, y los periodos de prescripción de responsabilidades, planteados en el artículo 9.

Así, para los efectos de esta investigación, la LFRASP establece, en el artículo 8, las obligaciones de los funcionarios públicos sobre cumplir con el servicio encomendado; formular y ejecutar planes, programas y presupuestos; utilizar los recursos para los fines a que están afectos; custodiar y cuidar la documentación e información bajo su responsabilidad; desempeñar el cargo sin pretender obtener beneficios, y, mediante el artículo 9, hasta un año después de dejado su encargo, no aprovechar su influencia, ni obtener ventajas derivadas de su función y no usar en provecho propio o de terceros la información o documentación.

En cuanto a la LRSP, este texto da pormenores sobre los procedimientos de juicio político y en torno a las sanciones administrativas y mecanismos de control verticales entre los funcionarios de la administración pública federal. Con ello, complementa la reglamentación del título cuarto de la CPEUM.

No obstante la claridad de la norma, existen testimonios sobre ex secretarios y ex subsecretarios de administraciones anteriores a la de 2006-2012, en los que tan pronto el funcionario se separó del cargo, ingresó a instituciones privadas o públicas de ámbitos locales y municipales, burlando los controles mencionados. Ello por desempeñar funciones vinculadas con el tipo de información que solía manejar como servidor público, sin que medien los plazos señalados o eludiendo sanciones bajo el argumento del respeto a la autonomía del ámbito local frente al federal.

En este sentido, la falta de aplicabilidad probablemente tolerada a partir de necesidades laborales e incertidumbre en el encargo presenta un indicio de vulnerabilidades en los controles hasta aquí descritos.

SEGOB/CISEN

Además de los lineamientos revisados hasta este punto, el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las áreas de competencia de la SEGOB.

También, la Secretaría de Gobernación ha operado históricamente bajo un reglamento interno, en las versiones vigentes, desde 2002, del artículo 2 se desprende que las funciones y atribuciones de cada subsecretaría y órganos adscritos son delimitadas por el Secretario de Gobernación mediante acuerdos publicados en el DOF²¹⁴.

También, de acuerdo con el artículo 5, vigente desde 2002, le corresponde a dicho funcionario la libre designación y remoción de los servidores públicos del nivel jerárquico inmediato inferior que no sean nombrados por el Presidente de la República. En este sentido, de no existir el vínculo directo entre el Presidente y el director del CISEN, el secretario tendría un mecanismo de control vertical.

Por otra parte, en términos de control horizontal, el Oficial Mayor es uno de los mecanismos que tiene el Secretario frente a sus subsecretarios. Sin embargo, desde la época de la DFS y después de la creación del CISEN, hasta nuestros días, dicho centro permanece sin ningún control horizontal o vertical con respecto al Secretario de Gobernación²¹⁵.

En palabras de Carrillo Olea, probablemente el único marco de referencia que podría servir de control sobre las actividades del CISEN es la Ley de Seguridad Nacional, promulgada en 2005²¹⁶. Ello, ya que antes de la promulgación de esta ley, el único referente legal del Centro era el decreto de su creación, firmado por el Presidente Salinas en febrero de 1989.

²¹⁴ De acuerdo con los relatos de Jorge Carrillo Olea, se puede inferir que esta atribución era vigente en la década de 1980. V. José Luis Herrera-Lasso, *CISEN 20 años de historia*. P. 28.

²¹⁵ Véase Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación vigente en 2002 y el publicado en el DOF el 2 de abril de 2013. Ambos documentos disponibles en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2002i/Compila2002/Compila2002/19RISEGOBE01.pdf> y http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=529485&fecha=02/04/2013

²¹⁶ V. José Luis Herrera-Lasso, *CISEN 20 años de historia*. P. 33.

En consecuencia, derivado de la situación jurídica descrita y de la condición del CISEN como “órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito al titular de dicha secretaría”, no se puede hablar de controles verticales sólidos entre el Secretario de Gobernación y el Director del Centro.

Además, tanto en el caso del secretario como en el de su director de inteligencia, no hay mecanismos internos de fiscalización, ni controles de sus actividades posteriores a sus respectivos y delicados encargos.

PGR/CENDRO-CENAPI

Considerando el tipo de labores que desempeñan tanto la PGR como sus centros de inteligencia, la particularización de los controles de poder público sobre estas instituciones implica el cumplimiento de ciertos parámetros y reglas de actuación.

En esta lógica, además de las limitaciones constitucionales y de leyes federales mencionadas, para entender los controles de poder enfocados en estas instituciones, es necesario remitirnos al marco legal de actuación en materia de procuración de justicia.

En consecuencia, el artículo 19 de la CPUM dispone, por ejemplo, los lineamientos y límites generales de la prisión preventiva, con la finalidad de permitir a las autoridades judiciales competentes determinar los abusos de autoridad. Aunado a esto, dicho marco constitucional en el artículo 21, establece, desde 1996, los roles de la policía y el Ministerio Público en las investigaciones y persecución de los delitos. De igual forma, al inicio, la PF constitucionalmente estaba bajo el mando inmediato del ministerio público, situación que fue matizándose hasta generar una ambigüedad que ha impactado el ejercicio de las funciones de ambas instituciones, propiciando escenarios institucionales de rivalidad.

De la misma manera, históricamente se había mantenido en el artículo 89, fracción IX, un control vertical y horizontal en la facultad del Presidente para designar, mediante ratificación

del Congreso de la Unión, al Procurador General de la República. Funcionario cuya remoción se podía efectuar de manera libre por parte del titular del Ejecutivo Federal.

Complementando dichas disposiciones, el artículo 102 de la CPUM estipula los lineamientos generales que guiarán y definirán las facultades y nombramiento del ministerio público de la federación.

En otro orden jerárquico normativo, la PGR cuenta con un historial legal que regula su estructura y funcionamiento desde 1919, a través de la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones.

Dicha ley fue sustituida en 1934 por la Ley Reglamentaria del 102 constitucional y sus reformas de 1955. Posteriormente, el 27 de diciembre de 1974, se expidió la Ley de la Procuraduría General de la República, mediante la cual se detallaban las actividades de sus distintas áreas.

En el marco de dicha ley de 1974, el 8 de marzo de 1985, se publicó el reglamento de la PGR, reorganizando a la procuraduría y sus partes, esfuerzo que por motivos presupuestales tuvo que ser reestructurado el 27 de diciembre de 1985, con una nueva Ley Orgánica y sus modificaciones de 1986 y 1987. Como consecuencia de estos cambios, se creó la consultoría jurídica y se reforzó la contraloría interna.

Durante la administración salinista, se modernizó la institución y se generó una nueva Ley Orgánica, publicada el 4 de febrero de 1991. Con esta modernización, se reestructuró al ministerio público federal y se empezaron a atender aspectos relacionados con la protección de derechos humanos.

Tiempo después, mediante el decreto presidencial del 17 de junio de 1993 se creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, integrado con el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO); la Coordinación General para la Atención de Delitos contra la Salud y varias direcciones operativas y de análisis y recopilación de información. Asimismo, en

octubre de 1993, mediante modificaciones a la Ley Orgánica, se habilitó la facultad de crear nuevas instancias de investigación especializadas.

De este modo, en la década de 1990, el proceso de institucionalización de las instancias de inteligencia para la procuración de justicia había comenzado y fue complementado con mecanismos de control de cooperación internacional, mediante INTERPOL, en 1998 y de control de confianza a partir de 1999.

En esta dinámica, tras el cambio de gobierno del año 2000, desde la administración del Presidente Fox se emprendieron una serie de transformaciones estructurales, en el marco de las cuales el CENDRO se transformó en el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI), instancia que realizaría las labores propias de un centro de inteligencia. No obstante el hecho de haber iniciado operaciones en 2003, el CENAPI fue incluido en la Ley Orgánica hasta las reformas del 20 de agosto de 2008²¹⁷.

Esto es, al inicio del periodo de Felipe Calderón, dicho centro de inteligencia operaba sin definir sus alcances legales ni límites estructurales²¹⁸, tal y como sucedió con el CISEN hasta la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional de 2005. No obstante, los integrantes de la estructura de dicha institución, en atención a lo dispuesto en los artículos 67 y 70 de la Ley Orgánica, antes de 2005 ya eran sujetos de responsabilidades²¹⁹.

²¹⁷ *Manual de Organización General de la PGR*, PGR, México, 2009. Pp. 8-17. Documento difundido por Eduardo Medina Mora el 13 de abril de 2009.

²¹⁸ El primer documento en el que se establecen los objetivos y funciones del CENAPI fue el Manual de Organización General de 2009. Este documento, en sus páginas 108 a 110, incluye como objetivos “Aprobar y establecer los mecanismos de integración, análisis y explotación de información” para la implementación de las estrategias de la PGR, “proporcionar y proponer diagnósticos nacionales e internacionales”, “establecer y conducir mecanismos de intercambio de información con dependencias nacionales y extranjeras” y “proporcionar e implementar en los procesos de generación de inteligencia las tecnologías de información y comunicaciones, en un entorno de alta seguridad”.

²¹⁹ En el caso del artículo 67, se establece que “toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la institución está sujeto al régimen de responsabilidades a que se refiere el Título y la legislación aplicable”. Asimismo, el artículo 70 señala que “Se podrán imponer a los servidores públicos de la Procuraduría General de la República, por las faltas en que incurran en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las responsabilidades de los servidores públicos mediante el procedimiento que en los mismos se establezcan”. V. *Manual de Organización General de la PGR*. Pp. 95 y 96.

Señalados los anteriores controles jurídicos, además de las obligaciones de fiscalización que deben cumplir estas instituciones ante la SHCP, la SFP y el Poder Legislativo, existen controles horizontales y verticales implícitos en el desarrollo de sus actividades. Es decir, en el caso de la labor exclusivamente ministerial, existen controles técnicos derivados del análisis que realizan los órganos del Poder Judicial Federal, de manera tal que, cuando un ministerio público no integra adecuadamente sus casos, facilita la absolución de los inculpados. Dicha situación, si bien no es directamente vinculante, sí genera un historial de ineficiencia que puede repercutir en acciones adversas por parte de los órganos internos de control en la propia institución.

Asimismo, horizontalmente se generaron instancias como la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad que, como consecuencia indirecta de su labor, puede generar información que al ser difundida al público se convierte en un elemento de desgaste político tanto para el procurador como para el director del centro de inteligencia. Además, la PGR contaba con la Oficialía Mayor, encargada de la administración de recursos humanos y materiales; la Visitaduría General que se enfocaba en investigaciones internas y delitos cometidos por servidores públicos; y el Centro de Evaluación y Control de Personal de Confianza responsable de las evaluaciones psicológicas, toxicológicas, médicas y de entorno a los funcionarios. Estas áreas operaron como mecanismos de control vertical indirecto del procurador sobre su director de centro de inteligencia.

Por otra parte, prevalece el prejuicio de que dichas instancias cumplen el rol de mecanismos de control vertical indirecto en los casos en que el Director del Centro de inteligencia correspondiente requiere remover a determinados funcionarios sin comprometerse directamente o cuando sus subalternos requieren hacer dichos movimientos. En este sentido, los mecanismos de control de confianza, control de personal y control de recursos financieros y materiales, además de ser medios de control general, también son mecanismos de control vertical indirecto mediante las instancias de control horizontal.

SSP/DGIP-CGINP

Tal y como ya se ha indicado, en materia de seguridad pública y procuración de justicia, el artículo 21 de la CPEUM determina la responsabilidad de la PF en la investigación de delitos bajo la conducción del ministerio público. La interpretación de este artículo, aunada a los intereses políticos y presupuestales implícitos en la proyección pública de la labor de la SSP y PGR fue el fundamento de las rivalidades entre ambas instituciones. En 2005, estas se intentaron atenuar, pero sin marcar la claridad necesaria en el marco constitucional que, hasta 2006, continuaba siendo un detonante de problemas al interior del gabinete presidencial.

Independientemente de la confusión resultante de la redacción del artículo 21, desde el 4 de enero de 1999, se expidió su ley reglamentaria, denominada Ley de la Policía Federal Preventiva.

En esta ley, en su artículo 4, fracción IX, se estipulaba la responsabilidad de realizar trabajos de inteligencia, sin señalarlo textualmente, al indicar que estaba facultada para “obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de los delitos, sea directa o mediante los sistemas de coordinación previstos por otras leyes federales”²²⁰. Este ordenamiento, inicialmente sometía a dicha institución a la jurisdicción de la Secretaría de Gobernación.

Posteriormente, el 30 de noviembre de 2000, fueron publicadas en el DOF diversas disposiciones y reformas a varios marcos normativos, entre los cuales se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de la Policía Federal Preventiva. Como consecuencia de ello, se creó la Secretaría de Seguridad Pública y se sometió a su control a la Policía en comento.

²²⁰ Ley de la Policía Federal Preventiva, publicada en el DOF el 4 de enero de 1999, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref20_04ene99.pdf

No obstante dichas transformaciones estructurales, la PF mantuvo como marco normativo principal la ley de 1999, la cual no fue sustituida sino hasta el primero de junio de 2009. De este modo, durante 10 años, el principal marco normativo de la policía federal fue el concebido bajo la jurisdicción de la SEGOB. Sin embargo, dicho marco establecía algunos lineamientos y medios de control.

Tales medios de control implicaban la definición general de sus atribuciones en el artículo 4; la fiscalización mediante la SHCP y la SFP; los requisitos para ser Comisionado de la Policía Federal (artículo 8); establecía los lineamientos generales de conducta de los agentes; y las condiciones del servicio civil de carrera en la policía (art. 13 y 14)²²¹.

La circunstancia descrita perduró hasta la Ley de la Policía Federal, publicada en el DOF el 1 de junio de 2009. Este ordenamiento, amplió la descripción de las funciones, atribuciones, estructura, jerarquía, carrera policial, sanciones, perfil del comisionado, condiciones laborales del personal activo, separación del cargo y el régimen disciplinario.

Estableció a su vez una relación directa con el Reglamento de la Ley de la Policía Federal, publicado en el DOF, el 17 de mayo de 2010. En tal documento se precisaba la estructura, los manuales y documentos organizacionales, las atribuciones del Comisionado General y de los titulares de la estructura.

Derivado de lo anterior, en el artículo 19 del reglamento en comento, se precisan los esquemas de control horizontales intrainstitucionales a partir de la Unidad de Asuntos Internos, responsable, entre otras cosas, de las siguientes acciones: Conocer quejas y denuncias, incluso anónimas, derivadas de faltas administrativas o infracciones disciplinarias; llevar a cabo investigaciones y resguardo de identidad del denunciante; solicitar información a otras áreas de la institución, y dar conocimiento de los casos al Órgano Interno de Control²²².

²²¹ Ley de la Policía Federal Preventiva, publicada en el DOF el 4 de enero de 1999, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref20_04ene99.pdf

²²² Reglamento de la Ley de la Policía Federal, disponible en http://diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LPF.pdf

A pesar de la dilación en emitir un marco normativo adecuado, situación que representó vulnerabilidades para policías y ciudadanos, el reglamento y la Ley de la Policía Federal fueron, sin duda alguna, dos documentos que, en términos ideales, tocaron todos los temas del control, administración y responsabilidades para una policía de carácter nacional. Sin embargo, como en todo documento jurídico, la interpretación, las prácticas organizacionales y los poderes informales, siempre dejan un margen de distancia entre la realidad y la norma.

En este sentido, la norma no evitó un número considerable de casos denunciados por la prensa y las OSC's sobre excesos y abusos de autoridad; también, dicho marco generó un escenario institucional relativamente complejo en el que los mecanismos de control de poder vertical se aplicaban a través de procesos disciplinarios y exámenes de control de confianza. Es destacable que, al precisar y abundar en las atribuciones y obligaciones, se generan dos efectos; por un lado se dio certidumbre al funcionario público para actuar amparado por la ley, y por otro aumentaron las posibilidades de argumentar normativamente la operación de controles verticales.

Hay que considerar que, para los efectos de esta investigación los esquemas disciplinarios normativos no constituyen un mecanismo de control viable, ya que las faltas y quejas se desahogan en acuerdos del Consejo Federal; sin embargo, tanto el encargado de la División de Inteligencia, como el Comisionado son parte de dicho consejo y el reglamento no estipula dicha situación²²³. En tal sentido, el artículo 199 toca vagamente la posibilidad y no estipula nada en concreto sobre la falta disciplinaria de uno de los integrantes del consejo; por lo tanto, la denuncia sobre irregularidades de ambos funcionarios, Comisionado y Jefe de División, resulta tendencialmente en el potencial autobloqueo del denunciante para continuar su carrera policial.

²²³ Reglamento de la Ley de la Policía Federal, artículos 185 al 205, disponible en http://diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LPF.pdf

3.3 Recuento de las repercusiones de la aplicación de dichos mecanismos en los titulares de SEGOB, PGR, SSP y sus respectivos directores de centros de inteligencia, entre 1985 y 2006

Sin lugar a dudas, el recuento histórico jurídico planteado hasta este punto da cuenta de un esfuerzo institucional que el Estado Mexicano ha desarrollado desde la década de 1980. Como reflejo de dicho esfuerzo, resulta evidente y prácticamente indiscutible notar que las prácticas de autoritarismo y violaciones sistemáticas de derechos humanos, por parte de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, así como de sus respectivos centros de inteligencia, han disminuido drásticamente con respecto del estatus que prevalecía en los tiempos de la DFS.

Asimismo, los niveles de transparencia y difusión pública de información que hoy privan en la comunidad de inteligencia, en materia de seguridad pública y procuración de justicia a nivel federal, eran inimaginables hace 30 años. No obstante, al contrastar nuestras realidades institucionales con los ideales democráticos a los que se aspira en nuestro país, resulta necesario revisar la utilidad de dichos controles.

En consecuencia, como parte del contexto histórico, a continuación se hace una recapitulación de la operación de los controles descritos, a partir de ejemplos de sustitución y sanción de los titulares de SEGOB, PGR, SSP y sus respectivos centros de inteligencia en el marco de escándalos políticos o investigaciones sobre conductas irregulares entre 1985 y 2006.

SEGOB/CISEN

Entre 1982 y 2006, la SEGOB tuvo 10 titulares, entre los cuales sólo dos renunciaron al cargo, como producto de un escándalo o error político procesado por alguno de los tipos de control de poder enunciados.

En contraste, el resto de los actores sociales que ocuparon esa posición se separó del cargo por decisiones premeditadas del Presidente, por problemas personales o para contender por alguna candidatura presidencial. Sólo Manuel Bartlett Díaz terminó el periodo presidencial en el que fue designado Secretario desde el primer día de la administración.

Aunado a lo anterior, es oportuno mencionar que los dos secretarios que presentaron su renuncia como consecuencia de alguno de los controles mencionados se sometieron a la suma de controles verticales (desde el Presidente) y transversales (por parte de la presión social). El primero de ellos fue Patrocinio González Garrido, quien fue desbordado por el levantamiento armado de 1994 y su permanencia fue insostenible ante la evidente falta de control sobre la política interna, frente a las denuncias zapatistas sobre prácticas autoritarias durante su gestión como gobernador.

El segundo secretario en renunciar fue Emilio Chuayffet Chemor, como resultado del manejo político que se dio a la matanza del 22 de diciembre de 1997, en Acteal, Chiapas²²⁴. En este caso, la presión internacional y de la sociedad civil generó el escenario de la operación de los controles verticales y transversales.

Por otra parte, en lo concerniente al CISEN, de los nueve directores del centro, únicamente Eduardo Pontones Chico renunció como parte de la operación de los controles verticales, en el mismo sentido que el secretario González Garrido.

Derivado de lo anterior, resalta que en ninguno de los casos -González, Chuayffet o Pontones- se procedió administrativa, política o penalmente, a pesar de que sus respectivas acciones u omisiones hubiesen involucrado pérdidas de vidas humanas y crisis políticas de proporciones nacionales, con señalamientos internacionales en perjuicio del gobierno mexicano.

²²⁴ Véase a Claudia Herrera Beltran, "Labastida a la SG; el Estado, obligado a "detener esta lucha fratricida", *La Jornada*, 4 de enero de 1998, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/1998/01/04/labastidal.html>

Por otra parte, según el relato de Jorge Torres, *CISEN*, cuando Alejandro Alegre Rabiela dirigió el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional, filtró una ficha biográfica sobre el entonces candidato Vicente Fox, motivo por el cual el panista se mostró hostil ante el último director del CISEN durante el gobierno de Ernesto Zedillo²²⁵. Ello, sin que aparentemente se hubiese generado investigaciones o procesos administrativos que involucraran al director.

En ese sentido, los controles de poder público, aplicables a dicho centro de inteligencia y a la SEGOB, parecen no haber operado de acuerdo con el diseño previsto si se toma en cuenta que ninguno de los actores “responsables” de alto nivel experimentaron proceso alguno. Asimismo, considerando que en este periodo hubo crisis político-electorales que pusieron en riesgo al sistema, la muerte de un candidato presidencial, el asesinato de varios actores sociales de la oposición, el último levantamiento armado y varias crisis en las relaciones con EEUU, sin que se fincara proceso alguno contra los responsables, resulta válido cuestionar dichos mecanismos de control.

PGR/CENDRO/CENAPI

Entre 1982 y 2006, la PGR también tuvo 10 titulares, sin que ninguno hubiese renunciado al cargo como producto de un escándalo, por deficiencias en su actuar o como producto de la acción de los mecanismos de control político sobre el titular del Ministerio Público de la Federación.

Por tanto, no puede escapar de la memoria que al menos la renuncia de Diego Valadés, Antonio Lozano y Ricardo Macedo se generaron en torno a señalamientos públicos sobre omisiones o acciones que repercutieron en el incumplimiento de su deber. En el caso del primero, la renuncia se presentó a dos meses de las investigaciones sobre el caso Colosio; el segundo, Antonio Lozano Gracia, renunció en medio de derrotas jurídicas en los casos más importantes de la PGR y sin ser implicado en los casos administrativos y penales iniciados contra dos de sus principales colaboradores, Pablo Chapa Bezanilla y Mario Ruiz Massieu,

²²⁵ Jorge Torres, *CISEN*. P. 137.

y el tercero, tras hacer que el Ministerio Público desistiera, aparentemente por orden presidencial, de proseguir una causa penal contra el ex Jefe de Gobierno del DF, Andrés Manuel López Obrador.

Asimismo, entre el registro público de las circunstancias de renunciaciones de al menos tres de los directores de CENDRO, después CENAPI, no existe evidencia pública sobre los motivos de dichos relevos, ni de procedimientos políticos, administrativos o penales en contra de alguno de ellos. No obstante, al menos en el caso del Gral. Carlos Fernando Luque Luna, ex Director de CENDRO y primer director de CENAPI, existe registro público de filtraciones potenciales de información en virtud de haber sido cuñado del ex Coordinador Técnico de SIEDO, Miguel Colorado González quien aparentemente servía a la organización delictiva de los Beltrán Leyva²²⁶.

En tal sentido resulta justificado hacer una revisión sobre los controles de poder público, específicamente sobre los mecanismos de rendición de cuentas que involucran a los titulares de PGR y su centro de inteligencia.

SSP/PFP-DGIP-CGIP

Entre 1999 y 2006, la SSP tuvo tres titulares y al menos cuatro directores de centros de inteligencia y cuatro comisionados generales. Entre estos actores sociales, Gertz Manero renunció como producto de escándalos sobre mal uso de recursos públicos por parte de integrantes de su equipo; Wilfrido Robledo Madrid, ex Comisionado de la Policía Federal Preventiva, fue investigado e inhabilitado por 10 años, derivado de daños al patrimonio de la Policía Federal, y José Luis Figueroa Cuevas fue sometido a una investigación sobre su responsabilidad, fundada en posibles omisiones o acciones que condujeron a la muerte de dos elementos de la policía, tras un linchamiento en el Distrito Federal.

²²⁶ José Reveles, "El maridaje PGR-narcos", *Contralínea*, 15 de noviembre de 2008, disponible en <http://www.contralinea.info/archivo-revista/index.php/2008/11/15/el-maridaje-pgr-narcos/>

Considerando estos hechos, en un primer momento, se puede inferir que los controles de poder público en relación con los tomadores de decisiones son eficaces en esta institución; al menos más eficaces que aquéllos que operan en PGR o en SEGOB, en virtud de sus procesos de separación del cargo. Sin embargo, la inhabilitación de Robledo Madrid no le impidió ser nombrado Comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal en el Estado de México²²⁷; en el caso de Gertz Manero, tras renunciar al cargo de Secretario, ni él ni su Oficial Mayor, Genaro Pérez Rocha, fueron afectados por las investigaciones respectivas, y en el caso de Figueroa Cuevas, las investigaciones respectivas terminaron absolviéndolo de responsabilidades.

Conclusiones capitulares:

En concordancia con la inercia del análisis planteado en el capítulo 2, el presente apartado se enfocó en los esfuerzos del Estado mexicano por mejorar los controles de poder entre 1985 y 2006.

Durante, el análisis desarrollado en este apartado, se puede señalar que los esfuerzos institucionales por generar marcos de rendición de cuentas que nos permitan inhibir la posibilidad de reproducir las condiciones de impunidad que rodearon a la DFS, hasta 2006 habían sido eficaces. Sin embargo, en términos de perseguir objetivos relacionados con el paradigma democrático, correspondiente a la profesionalización y el control del poder de la seguridad pública y la procuración de justicia, la evidencia histórica muestra que aún existen deficiencias en cuanto a las esferas correspondientes a los tomadores de decisiones.

Estas deficiencias, contextualizan el estatus operativo de los controles de poder que encontraron los miembros del gabinete y titulares de centros de inteligencia de seguridad pública y procuración de justicia durante el periodo presidencial de Felipe Calderón. Ello representa los límites al despliegue de poder que pudieron haber realizado y los riesgos de generar casos de “delitos políticos”.

²²⁷ La Jornada, “Wilfrido Robledo Madrid será el nuevo titular de la Policía Federal”, 11 de marzo de 2011, publicado por Dossierpolítico.com, disponible en <http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanterioresphp?artid=67967&relacion=dossierpolitico>

Sin embargo, los citados límites parecen no impactar, ni tener consecuencias reales en los tomadores de decisiones. Ello, a pesar de los señalamientos realizados desde los medios de comunicación y la sociedad civil. Esta situación, muestra a los mecanismos de responsabilidades políticas, desde los poderes Poder Legislativo y Ejecutivo, con la apariencia de ser plenamente inaplicables para los tomadores de decisiones y rotundamente inaceptables en aspectos de legitimación del paradigma de Estado democrático contemporáneo.

En tal sentido, corresponde al siguiente capítulo reconstruir los aspectos generales de los casos que evidencien las vulnerabilidades en los sistemas de control entre 2006 y 2012.

Capítulo 4.

Fallas judicializadas y mediatizadas de los controles de poder sobre los titulares de SEGOB, PGR, SSP y los directores de sus respectivos centros de inteligencia, entre 2006 y 2012

“Cuando está de por medio la seguridad del Estado, no hay constituciones ni leyes que valgan una chingada.”

Miguel Nazar Haro²²⁸.

Como se mostró en los capítulos anteriores, las dinámicas histórico-contextuales que presentó el proceso de cambio generacional en el régimen y el rol que jugaron tanto su aparente réplica en las áreas de seguridad pública y procuración de justicia como la recomposición de las instituciones de inteligencia para su estabilidad, implicaron que durante los últimos 30 años, el Estado mexicano desarrollara nuevos controles de poder en dichas áreas. Este desarrollo fue creado e implementado con objeto de profesionalizar, controlar y legitimar las acciones realizadas en materia de inteligencia civil, orientadas a la toma de decisiones en los ámbitos mencionados para lograr la mayor eficacia posible, sin abusos de poder, como los que se registraron en la DFS.

Sin embargo, a pesar de dicho proceso, no ha sido posible evitar la persistencia de eventos que han derivado en escándalos sobre aparentes arbitrariedades errores u omisión de la autoridad y sin repercusiones en términos de rendición de cuentas. Asimismo, la opinión publicada ha señalado crónicas sobre procesos judiciales cuyas resoluciones arrojan indicios de ilegalismos e impunidad. Estas circunstancias, son evidencia de fallas en los controles formales y subyacentes de poder público, facilitadas por condiciones estructurales u organizacionales, y de lo que las hace susceptibles a replicarse, poniendo en riesgo la legitimidad del régimen y constituyéndose en vulnerabilidades del sistema de controles sobre los aparatos de inteligencia civil federal.

²²⁸ Rafael Rodríguez Castañeda, *El Policía*, Grijalbo, México, 2013. P. 77.

De este modo, derivado del párrafo anterior y del análisis de los dos capítulos precedentes, se puede adelantar que, si bien en los últimos 30 años se logró establecer una compleja estructura de controles de poder, se consiguió contener políticamente a la poderosa red dominante en la DFS, y se rediseñó el sistema civil mexicano de inteligencia a nivel federal; aún faltan muchos aspectos por mejorar y parecen seguir existiendo fallas en los controles de poder. En este sentido, a pesar de las grandes aportaciones realizadas durante los últimos 14 años, en materia de controles de poder, es ineludible apreciar los indicios, en información pública, que sugieren que tales controles no funcionaron plenamente con respecto de los titulares de SEGOB, CISEN, SSP, CGIP-SEIP, PGR y CENAPI, entre 2006 y 2012.

En consecuencia, se analizaron tres casos que muestran indicios de vulnerabilidades en el esquema de controles de poder, aplicables a los titulares de centros de inteligencia e instituciones del gabinete presidencial, durante la administración de Felipe Calderón. Así, el presente capítulo muestra reseñas de una serie de escándalos mediáticos que arrojan la presunción del uso de las instituciones públicas en atención a agendas políticas o económicas privadas, mostrando la incapacidad de articular los controles formales y subyacentes en torno a los titulares de las instituciones multicitadas. Los actores principales de estos casos fueron Javier Herrera Valles, Florence Cassez y Mario Marín Torres.

Así, recurriendo a información pública, reforzada con datos derivados de algunas entrevistas realizadas para esta investigación, a continuación se presentan los indicios de vulnerabilidades en los controles formales y fallas de la complementariedad entre controles formales y subyacentes. Ello, con objeto de contrastarlas con los elementos de análisis, desarrollados en el capítulo V, para detectar posibles incentivos estructurales de dichas vulnerabilidades.

Cabe señalar, antes de presentar esos casos, que el objetivo de esta investigación es ubicar áreas de vulnerabilidad en los controles de poder que han puesto en riesgo la legitimidad democrática de las reformas al sistema de inteligencia civil federal, enfocado en el combate a la delincuencia. El fincar responsabilidades o realizar señalamientos sobre actores sociales corresponde a otro tipo de trabajos e instancias.

4.1 Estudios de caso sobre posibles vulnerabilidades.

Tal como ya se ha mencionado, en esta investigación se entiende por vulnerabilidad a las circunstancias, estructurales u organizacionales, que probablemente han facilitado las fallas en los controles de poder público orientados a evitar que el sistema de inteligencia civil mexicana sea utilizado por los tomadores de decisiones, real o potencialmente, para fines particulares, restando legitimidad a todo el régimen.

Entonces, tras esbozar el contexto, procesos y características, políticas y jurídico normativas que enmarcaron los controles de poder en relación con los titulares de SEGOB, PGR, SSP, CISEN, CENAPI y CGIP/SEIP hacia 2006, se pueden ubicar, a partir de la revisión de casos específicos y escándalos mediáticos, indicios sobre dichas vulnerabilidades. Tales indicios surgen del uso privado, de grupo o por venganza, potencial o real, de la información y del poder de los actores sociales que fueron titulares en las instituciones mencionadas y que potencialmente son materia de estudio sobre “delito político”. Sin embargo, determinar esto último no es el objetivo primordial de esta investigación.

De esta manera, a continuación se presentan tres casos que, por su origen, desarrollo y desenlace, muestran el potencial uso de información y poder, en beneficio aparente de intereses privados. Estos ejemplos, ajenos a los objetivos y misión de las instituciones señaladas, han puesto en riesgo la legitimidad democrática del régimen.

4.1.1 La destitución, detención, encarcelamiento y liberación del Comandante Javier Herrera Valles

El jueves 6 de septiembre de 2012, el Magistrado del Segundo Tribunal Unitario Penal de Nayarit, Fernando Omar Garrido Espinoza²²⁹, revocó una sentencia del Juez Segundo de Distrito en Tepic, consistente en 10 años y tres días de prisión; una multa de 251

²²⁹ Alfredo Méndez, Intentó la PGR apresar de nuevo a Javier Herrera Valles, ex coordinador de la PF, La Jornada del jueves 13 de septiembre de 2012, Política, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/09/13/política/019n1pol>

salarios mínimos, y el cese del cargo público en contra de Javier Herrera Valles, Ex coordinador de Seguridad Regional de la Policía Federal²³⁰. Ello, bajo el cargo de delincuencia organizada con la finalidad de cometer delitos contra la salud.

Los antecedentes del caso citado empezaron entre febrero y mayo de 2008, cuando Herrera Valles, mediante dos cartas dirigidas al Presidente Felipe Calderón, intentó denunciar al Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, por designar mandos sin el perfil adecuado; ni la debida acreditación de exámenes de control de confianza; ni corregir fallas en la administración de inteligencia policial; y realizar prácticas de nepotismo²³¹.

Cabe señalar que, aunque aparentemente Genaro García Luna fue la segunda opción a la que tuvo que recurrir Felipe Calderón para designar a su Secretario de Seguridad Pública. En 2008, ya se apreciaba como un aliado fuerte del Presidente y, al final del sexenio, daba la impresión de ser un elemento indispensable para Calderón en la estrategia contra la delincuencia organizada. Lo anterior, debido a que, no obstante haber sido involucrado en una gran cantidad de escándalos, implicarse en conflictos intragabinete y no haber representado una fortaleza política para el Presidente, fue el único colaborador civil del área de seguridad que no fue removido y que vio incrementos presupuestales históricos para su secretaría²³².

Volviendo al caso que aquí se presenta, en la primera carta, remitida el 15 de febrero de 2008²³³, se señaló que, como resultado de determinadas fallas en las decisiones y

²³⁰ En los artículos 13 y 14 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, se establece la competencia de la División de Seguridad Regional. Esta implica, entre otras cosas, la coordinación, planeación y operación de lo que históricamente se conoce como policía federal de caminos, así como la elaboración de diagnósticos, propuestas y “crear, dirigir y aplicar técnicas, métodos y estrategias de investigación de los hechos y recopilación de los indicios...”. Véase: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LPF.pdf

²³¹ De acuerdo con información publicada, Genaro García incorporó entre sus colaboradores a su hermana Esperanza García Luna. V. “SSP: Publicidad engañosa”, Proceso, 22 de junio de 2008. Disponible en www.hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea474756fec=89335&rl=wh

²³² Esta situación resalta al recordar que hubo cinco secretarios de gobernación (dos por muerte accidental) y tres procuradores generales de la República, impactando en los titulares de sus respectivos centros de inteligencia.

²³³ Entrevista de Denise Maerker a Javier Herrera Valles en el programa “Punto de Partida” del 30 de noviembre de 2012, disponible en <http://tvolucion.esmas.com/noticieros/punto-de-partida/198792/entrevista-javier-herrera-valles/>

administración de información, se generaron problemas de coordinación entre la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y la PF. Ello, según Herrera, propició riesgos en operativos realizados en distintos estados del país y planteó las condiciones para que miembros de la delincuencia organizada pudieran detectar, capturar, torturar y ejecutar a tres elementos de la AFI, el 11 de septiembre de 2007, en Nuevo León. Este dato no es menor, si consideramos que, tres años antes²³⁴, la posibilidad de haber incurrido en responsabilidades por omisiones en el caso de tres policías federales linchados en el DF, implicó la separación del cargo del Alm. José Luis Figueroa Cuevas, entonces Comisionado de la Policía Federal, y de Marcelo Ebrard, quien fungía como Secretario de Seguridad Pública del DF²³⁵.

Además, en la segunda carta, enviada en mayo de 2008, aparentemente documentaba 13 irregularidades en el interior de la PF; señalaba la exposición de los elementos operativos a riesgos innecesarios, y sugería el inicio de una investigación a la gestión del titular de la SSP.

Según las declaraciones del ex Coordinador, las cartas no recibieron respuesta y propiciaron el acoso laboral por parte de sus superiores, el cual derivó en una orden para separarlo del cargo de Coordinador. Sin embargo, el ex policía continuó realizando los señalamientos mencionados, a los que agregó el acoso en la vida privada y la intervención de sus comunicaciones telefónicas. A esto último, se agrega que fue dado de baja de la PF, en octubre de 2008, bajo el argumento de haber acumulado cuatro inasistencias consecutivas.

Aparentemente el “acoso” continuó hasta su detención, el 17 de noviembre de 2008, por parte de elementos de la PF, momentos antes de empezar una entrevista en el programa de Denise Maerker, *Punto de Partida*, donde, en otra ocasión, ya había hecho señalamientos públicos hacia García Luna. Este hecho evidenció la falta de efectividad de los medios de comunicación como controles subyacentes ante una figura como el Secretario Genaro García

²³⁴ Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2004/11/24/042n3cap.php>

²³⁵ Haciendo una acotación sobre este primer acercamiento al caso, se puede apreciar que la influencia de los medios de comunicación generalmente constituye un mecanismo de control de poder subyacente que, en la ocasión de Tlahuac, forzó la salida e investigaciones de los tomadores de decisiones ante la sospecha de haber tenido responsabilidad. Sospecha, que en el caso del Alm. Figueroa fue disipada favorablemente para él pero sin efecto en su reubicación en el cargo del que se había separado.

Luna. Tras la detención de Herrera, inició el proceso judicial que derivó en una primera sentencia en su contra²³⁶.

En cuanto a la acusación, el argumento que sostenía la detención de Herrera, fueron las declaraciones de Víctor Hugo Martínez Rocha, alias “El Pitufito”, quien era testigo protegido, supuestamente vinculado a la organización delictiva de Sinaloa, y quien aparentemente afirmaba haber escuchado que el comandante era un aliado de Edgar Valdez, alias “La Barbie”.

En este sentido, el testigo protegido también aseguró que dicha fuente sostenía que el comandante había aceptado sobornos, en cuotas de 21 mil dólares, y participó en la infiltración de la delincuencia organizada en la PF con al menos 40 delincuentes del grupo delictivo de “La Barbie”, aparentemente dados de alta como agentes. En este contexto, Herrera Valles, inicialmente fue declarado culpable y sentenciado el 27 de diciembre de 2011²³⁷, fecha para la cual ya acumulaba tres años, un mes y 10 días de haber sido privado de la libertad.

A pesar de las circunstancias, Herrera Valles mantuvo su postura crítica sobre García Luna en declaraciones ministeriales, involucrando al secretario con actos de corrupción, tráfico de influencias, vínculos con la delincuencia organizada y el montaje de operaciones policiales con fines de publicidad mediática. En consecuencia inmediata, según la versión de David Herrera Valles, hermano del ex Comandante, García Luna dispuso la irrupción en la celda del comandante y actos de intimidación y tortura, dirigidos por el General Antonio Bonifaz Guillén²³⁸.

²³⁶ Entrevista de Denise Maerker a Javier Herrera Valles en el programa “Punto de Partida” del 30 de noviembre de 2012, disponible en <http://tvolucion.esmas.com/noticieros/punto-de-partida/198792/entrevista-javier-herrera-valles/>

²³⁷ Abel Barajas, Staff de Reforma, *Ordenan liberación de Herrera Valles*, Reforma, viernes 7 de septiembre de 2012, Nacional. P. 9

²³⁸ Este general aparentemente era uno de los elementos de confianza del secretario García Luna. Véase Redacción, Revés a García Luna; absuelve tribunal a Herrera Valles, su mayor crítico, Proceso, 7 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=319167> y www.proceso.com.mx/?p=306951

Posteriormente, hacia el final del sexenio, cuando el caso llegó a la jurisdicción de Garrido Espinoza, éste determinó que las acusaciones contra Herrera no se sostenían y declaró inocente al detenido.

En consecuencia de lo anterior, considerando la posibilidad de que las denuncias mediáticas fueran ciertas y asumiendo la verdad jurídica determinada por el Magistrado Garrido Espinoza, al absolver a Herrera, se puede apreciar una vulnerabilidad en la posible coordinación de las capacidades técnicas de espionaje de la PF, su área de inteligencia y algunos nodos de la subred de García Luna, en el ámbito ministerial. Esto es, el veredicto nos presenta indicios sobre la intención de García Luna y su subred para neutralizar el problema político implícito en la difusión de las acusaciones de Herrera contra su gestión como titular de la secretaría. Asimismo, las acciones realizadas para la detención, encarcelamiento y proceso de Herrera pueden asumirse como un despliegue de amedrentamiento institucional que abarcó, al menos, a la primera instancia del Poder Judicial de la Federación, a través del Juez Federal que determinó la primera sentencia.

En este hecho, adicionalmente se puede intuir que la efectividad de los mecanismos subyacentes, implícitos en los medios de comunicación, es irregularmente efectiva y varía a partir de la difusión otorgada por la empresa y del objeto sobre el cual ejerce su influencia. Esto es, mientras que en el caso de Tláhuac las imágenes transmitidas en televisión abierta truncaron momentáneamente las trayectorias públicas de dos personajes consolidados entre la red política, la difusión de argumentos, sin imágenes y en televisión restringida no generó efecto similar sobre los probables responsables en el caso de Herrera. A ello, debe añadirse el poder e influencia de la institución y su titular, tanto en la clase política como en el proyecto del Presidente, los cuales en el caso de García Luna habían aumentado considerablemente con respecto de 2007.

En consecuencia, a partir de este primer caso, es posible ubicar algunos rasgos de vulnerabilidades en los mecanismos de control de poder público, vigentes en el sexenio 2006-2012, a partir de los siguientes hechos: a) la ausencia de medios para denunciar irregularidades, en el interior de las instituciones, en los niveles de Secretario y Director de

centro de inteligencia; b) la inexistencia práctica de instancias para evaluar, metodológicamente, los procedimientos para determinar objetivos de inteligencia; y c) la ausencia de mecanismos que fiscalicen los procesos de administración de inteligencia y el uso de ésta como soporte a investigaciones ministeriales, cuando se presenten situaciones tan confusas como la de Herrera Valles y soportadas por una exoneración judicial.

Los elementos descritos en este caso, permiten encontrar hechos, circunstancias e intereses que, en un contexto en el que el Delito Político estuviese tipificado, se podrían generar dos consecuencias. La primera es que se inhibirían, o al menos se complejizarían, actividades relacionadas con el uso del poder y capacidades institucionales en atención a agendas personales. Y la segunda, es que tras el veredicto del juez, se hubiesen encontrado los elementos esenciales para iniciar una investigación contra las autoridades responsables del hostigamiento contra Herrera Valles.

En consecuencia, entre las primeras necesidades proyectadas por el caso aquí presentado está la de impulsar la tipificación del delito político, como se hace en otras sociedades, y la de crear un órgano colegiado que aporte perspectivas y criterios a partir del dominio teórico y la experiencia práctica de los temas de inteligencia. Ello, con la intención de generar insumos para la toma de decisiones, tanto en los ámbitos judiciales como en los ejecutivos y que represente una fuente de información para que la ciudadanía evalúe políticas, decisiones y acciones en materia de seguridad pública.

Caso Florence Cassez

En el verano de 2003, la ciudadana francesa Florence Cassez, inició una relación con el mexicano Israel Vallarta, hoy sentenciado por secuestro. Dicha relación continuó hasta 2005 y aparentemente se terminó, tras ser detenidos en un operativo de la AFI, televisado, y después de ser sometidos al subsecuente proceso judicial por su presunta participación en la comisión de secuestros. En el caso de la francesa, el proceso judicial se prolongó alrededor de ocho años, hasta su liberación por veredicto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

Cabe señalar que, a lo largo de esos ocho años, el caso de la francesa adquirió relevancia política en México para las administraciones de Fox y Calderón. Ello implicó varias acciones políticas a nivel presidencial entre Francia y México; generó un distanciamiento diplomático entre ambos países; mediáticamente significó un recurso publicitario para García Luna, al plantear el hecho como un éxito de su gestión en AFI; y, posteriormente, ya como Secretario de Seguridad Pública, una debilidad política al señalársele en diversos foros, entre ellos la Cámara de Diputados, como instigador de montajes y del encarcelamiento de inocentes²³⁹.

La causa penal que motivó el citado proceso, fue una investigación sobre la banda de secuestradores denominada “Los Zodiacos”, en la que presuntamente, tanto Vallarta como Cassez, tenían un rol aparentemente importante.

Con el tiempo, comprobar tal participación y el rol desarrollado por Cassez se convirtió en un asunto secundario. Esto, cuando la defensa logró demostrar que algunas de las pruebas presentadas por el Ministerio Público Federal (MPF) estaban viciadas y las circunstancias de la detención televisada implicaban problemas en relación con la garantía del adecuado proceso. Ello, debido a que se probó que la detención se había realizado horas antes y que la autoridad ministerial hizo ciertas acciones para recrear la detención y televisarla.

El objetivo personal de dicha recreación fue posicionar mediáticamente a la subred liderada por el director de la AFI, Genaro García Luna²⁴⁰, la intención de fortalecer las acciones desplegadas por la administración Fox en materia de procuración de justicia y la finalidad de presionar, por interés presidencial, al PJF. Esto último, debido al constante fracaso de los casos presentados por el MPF ante instancias judiciales federales, el cual desde la perspectiva

²³⁹ Durante su comparecencia ante las comisiones de la Cámara de Diputados, en el contexto de la glosa del Informe Presidencial de 2010, fue increpado en dichos sentidos por los diputados Fernando Noroña y Jaime Cárdenas, el 27 de septiembre de 2010.

²⁴⁰ Genaro García Luna inició su carrera en la década de 1990 como funcionario del CISEN, posteriormente, bajo el liderazgo del Almirante Wilfrido Robledo Madrid, se incorporó a la Policía Federal Preventiva y tras los conflictos político administrativos entre el secretario Gertz Manero y el Comisionado Robledo renunció y se incorporó a la PGR, en AFI, donde terminó el sexenio foxista. En el ámbito personal, el caso Cassez le permitió tener proyección mediática nacional, circunstancia que, sin duda alguna, fue uno de los factores que facilitaron su designación como Secretario de Seguridad Pública de la administración calderonista.

del Presidente se debía, en gran medida, a actividades irregulares de funcionarios de la judicatura y no tanto a la impericia legal de sus subalternos²⁴¹.

Tiempo después, a partir de 2013, la verdad jurídica constató que la detención televisada correspondió a una representación de la detención real, desarrollada horas antes, sin el consentimiento de los detenidos y en plena violación del derecho al adecuado proceso, motivo por el cual se liberó a la ciudadana francesa.

Dicho caso, adquiere relevancia para esta investigación en virtud de la participación de García Luna en el gabinete presidencial de Felipe Calderón y su subred en delicadas funciones políticas y administrativas en la SSP, entre 2006 y 2012, derivadas de su posicionamiento político y mediático²⁴².

En tal sentido, existen registros de posibles presiones sobre los juzgadores y el MPF, durante la administración de Felipe Calderón, para negar la verdad sobre el montaje televisivo y, con base en esto, respaldar el encarcelamiento de Cassez. Lo anterior, dispuesto por los titulares de SSP y PGR, con la probable intención de proteger políticamente a García Luna y su subred, situación que de no haberse gestado, posiblemente hubiera aumentado el desgaste político del titular de SSP, tanto en el interior del gabinete, como ante la opinión publicada, e indudablemente hubiese comprometido su permanencia como titular. Asimismo, según Luis de la Barreda, como parte de un acoso a la reclusa francesa y su entorno social de apoyo las autoridades del penal, llevaron un registro inusual sobre las personas que visitaban a la francesa detenida, marcando en la lista de visitas los nombres de las personas que acudían a verla.²⁴³

En consecuencia, el caso Cassez, de acuerdo con la verdad jurídica dispuesta por el veredicto final de la SCJN, representa lo siguiente: a) la ausencia de medios funcionales para evaluar y, en su caso, establecer responsabilidades sobre uso político y personal del poder e

²⁴¹ Esto último, de acuerdo con el cruce de información publicada por Luis de la Barreda Solórzano y aquella derivada de entrevistas realizadas para ésta investigación.

²⁴² Jorge Fernández Menéndez, *Calderón Presidente*. P. 296.

²⁴³ Entrevista a Luis de la Barreda Solórzano efectuada el 22 de abril de 2014.

información de inteligencia a nivel cupular; b) la ineficiencia de instancias para evaluar, metodológicamente, los procedimientos, en este caso de la AFI, para determinar objetivos de inteligencia y la toma de decisiones de los mandos; c) la ausencia de mecanismos que fiscalicen los procesos de administración de inteligencia y el uso de ésta como soporte a investigaciones ministeriales, en aras de evitar la politización de la justicia y la mediatización de las decisiones sobre políticas en materia de seguridad pública, y d) el desgaste de la legitimidad democrática ofrecida por el cambio generacional ante la falta de articulación de mecanismos formales y subyacentes que controlen los excesos de las autoridades por disposición de los funcionarios de alto nivel.

En el caso citado líneas arriba, al igual que en el de Herrera Valles, se percibe la necesidad de buscar generar un marco jurídico que incluya la persecución y sanción del delito político, y un órgano colegiado capaz de emitir opiniones, respaldadas en experiencia y conocimientos teóricos, sobre las labores de inteligencia policial y actividades policiales. Ello, con la intención de que pueda desincentivar el desarrollo de actividades características del ilegalismo y que asimismo pueda aportar información útil para que la ciudadanía y miembros de los tres poderes de la Unión tengan más y mejores elementos para valorar las actividades de la autoridad y el desempeño de los liderazgos en la inteligencia policial y de procuración de justicia.

De Mario Marín a Rafael Moreno

El 14 de febrero de 2006, apenas a un año de haber tomado posesión como Gobernador del Estado de Puebla, Mario Marín Torres se vio involucrado en un escándalo relacionado con la filtración de una serie de grabaciones telefónicas, en las que se presentaban indicios del uso del poder público por parte del gobernador, a favor de un empresario.

El escándalo en comento, fue publicado por el diario *La Jornada*, a través de un artículo de Blanche Petrich. En dicho reporte, se mostró la versión estenográfica de la grabación y se mencionó el contexto en que ésta fue recibida en el periódico, en “un sobre de papel manila sin remitente”.

Los datos contenidos en la plática, posteriormente difundida por radio y televisión, denotaban el acuerdo entre el empresario textilero Kamel Nacif Borge y el titular del ejecutivo poblano, Marín Torres, en función de que el segundo manipulara a la procuraduría estatal para “castigar” a una periodista -Lydia Cacho- por señalar posibles vínculos delictivos de Nacif. Estos vínculos, estaban relacionados aparentemente con una red de trata de personas con fines de explotación sexual, que incluía abusos sexuales contra menores; que se extendía a la península de Yucatán, y que involucraba a otros políticos y empresarios.

En la conversación referida, Nacif agradeció las gestiones del gobernador, como parte de una estrategia para deslindarse de los señalamientos de Cacho, sobre su presunta participación en la citada red de trata de menores con fines de explotación sexual. Preciso que en agradecimiento le enviaría un par de botellas “bellísimas” de coñac²⁴⁴.

Cabe señalar que, además de la posible manipulación de la procuraduría estatal, el apoyo del gobernador incluyó la detención de la periodista y su reclusión, mediante una serie de procedimientos ampliamente cuestionados por la violencia implícita, así como el hostigamiento a Cacho al interior de la cárcel. Adicionalmente, en su momento, la prensa especuló sobre algún sentido metafórico en la frase “botellas bellísimas de coñac” y un probable significado relacionado con la prostitución de menores.

Derivado de dicha filtración, se generó un gran movimiento mediático en defensa de Lydia Cacho y en contra de Marín. Asimismo, el PRI nacional y el candidato presidencial de ese partido, en 2006, se deslindaron del gobernador poblano y la SCJN inició un procedimiento para determinar responsabilidades que duró hasta finales de 2007, con el señalamiento público de Marín, pero sin consecuencias jurídicas.

²⁴⁴ Blanche Petrich, “‘Mi gober, tú eres el héroe’: Kamel Nacif a Mario Marín”, La jornada, martes 14 de febrero de 2006. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/14/index.php?section=politica&article=005n1pol>

Posteriormente, entre 2009 y 2010, las filtraciones de conversaciones telefónicas del mismo personaje, siguieron mostrando indicios de una relación sexual sostenida entre Marín y una menor de edad²⁴⁵.

Independientemente de las nulas consecuencias legales que generaron dichas grabaciones, el impacto político de éstas en la popularidad del gobernador y su partido jugó probablemente un papel sobresaliente en la proyección de Marín a nivel nacional y en su capacidad para intervenir en las elecciones estatales. En consecuencia, dichas filtraciones pueden ser consideradas como uno de los factores más importantes para la consolidación de una alianza opositora en el estado y la derrota electoral del gobernador y su partido en las elecciones de gobernador celebradas en 2010.

Derivado de lo anterior, podemos apreciar el carácter político de la filtración como un ejemplo potencial de delito político. Ello, debido a que, si bien dichas grabaciones pudieron haber sido realizadas por una gran cantidad de actores políticos, también existe la posibilidad de que hubiesen sido efectuadas desde instancias federales de inteligencia. En tal sentido, este caso es un indicio de vulnerabilidades en virtud de la relevancia del actor político afectado, del tiempo político realizado para su difusión -campañas para elecciones federales- y del impacto en procesos electorales en el estado de Puebla. Esto último, a partir de cruzar los datos mencionados con la información de las redes de actores sociales, desarrolladas en el capítulo V, en las que se muestra el posible contexto de enfrentamiento entre dos redes y el real aprovechamiento de dicha circunstancia por parte de una de éstas. Así, se puede confirmar la existencia de la vulnerabilidad.

En consecuencia, el caso nos plantea nuevamente la necesidad de establecer la tipificación de los delitos políticos dentro de nuestro marco normativo, en virtud de que apegándonos a la verdad jurídica del caso, Marín no ha sido encontrado responsable, pero sí fue castigado

²⁴⁵ Este escándalo ha sido cubierto en direcciones como las que a continuación se mencionan: Noticias Net.Mx, <http://noticiasnet.mx/portal/12281-otro-escándalo-sexual-del-gober-precioso> ; “Elecciones Poblanas” Nueva República, Diario Político de México, <http://www.eleccionespoblanas.blogspot.mx/2011/10/amante-menor-de-edad-de-mario-marin-es.html> ; SDPnoticias.com, <http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/nacional/2010/06/18/1003/1064428>

políticamente por las grabaciones que potencialmente pudieron haber sido filtradas por sus rivales políticos, y cuyas consecuencias terminaron por favorecer las trayectorias públicas de algunos funcionarios que, en el momento de las filtraciones, fungían como titulares de las instancias que pudieron filtrar los materiales. Estas instituciones podrían ser PGR y SSP, cuyos tomadores de decisiones han ocupado cargos en la administración poblana de Rafael Moreno Valle.

4.2 Escándalos y cuestionamientos mediáticos sobre relación de subordinación, entorno, toma de decisiones y desempeño de los titulares de SSP, SEGOB, PGR, CISEN, CGIP/SEIP y CENAPI, entre 2006 y 2012.

Hasta este punto, se han descrito los casos de indicios de vulnerabilidades en los controles de poder que han trascendido a procesos judiciales e impactado en los equilibrios políticos de las élites, a costa de la supresión momentánea de derechos de algunos individuos. Dichos indicios, constituyen elementos que se contrastarán con la información derivada del análisis de redes de actores sociales para determinar las vulnerabilidades, a partir del uso potencial del poder público en beneficio de intereses de grupo, contrastantes con esquemas de legitimidad democrática.

Adicionalmente, en este apartado se presentan algunos casos de escándalos que no repercutieron directamente en instancias judiciales, que se mantuvieron en el rubro de trascendidos en medios de comunicación o libros y que, también, representan indicios de vulnerabilidades o potenciales ejemplos de ilegalismo.

SEGOB/CISEN.

En el caso de SEGOB y CISEN, el periodo presidencial de Felipe Calderón arrojó los siguientes escándalos políticos, relacionados con los ámbitos de la inteligencia:

I. La filtración de los cambios estructurales y organizacionales, realizados por Guillermo Valdés Castellanos.

A lo largo del libro y del artículo periodístico, Jorge Torres señala cambios estructurales que, desde su punto de vista, carecían de sustento e implicaban gran cargo al erario público, así como algunas prácticas organizacionales que no ayudaron a continuar la modernización de los servicios de inteligencia civil mexicana. Asimismo, como el autor señala, el entonces Director del CISEN, Guillermo Valdés Castellanos, respondió públicamente descalificando el trabajo periodístico de Jorge Torres, a partir de desvirtuar la fuente de información del escritor y señalar errores en los tiempos y responsabilidades.

En relación con este punto, fuentes anónimas relacionadas con CISEN han confirmado que la mayoría de los señalamientos hechos por Torres no son desacreditables y que la respuesta de Valdés se generó en virtud de que, efectivamente, se manejaban datos veraces, filtrados como consecuencia de un intercambio de golpes políticos entre las subredes del CISEN y su director, Guillermo Valdés Castellanos.

En tal sentido, sería deseable que una instancia colegiada tuviera posibilidades de desahogar este tipo de conflictos y, en su caso, impulsar investigaciones contra responsables de la difusión de la información que estaba reservada, hasta ese momento, o sugerir cambios estructurales susceptibles a impactar en el ambiente organizacional de CISEN. Ello, debido a que dejar las filtraciones únicamente en el plano del escándalo mediático y no obtener mejoras institucionales o validar elementos para la rendición de cuentas a partir de la información develada, implica desperdiciar oportunidades de mejora. Así, además de la reiteración de la necesidad de establecer mecanismos que sancionen el delito político ante la posibilidad de que el interés de grupo, terminó por develar información de carácter estratégico y táctico²⁴⁶.

²⁴⁶ La información estructural del CISEN y los señalamientos de Jorge Torres fueron publicados en *El Universal* del 7 de julio de 2008 y en el libro *CISEN*.

II. La filtración de datos e información táctica.

El 12 de mayo de 2009, al dar respuesta a una solicitud de información del IFAI, un funcionario publicó datos sobre instalaciones, vehículos y personal del CISEN²⁴⁷ que posiblemente comprometieron algunas operaciones y elementos. Sin embargo, la información de las entrevistas fortalece la posibilidad de que la publicación no fue accidental sino intencional y como producto de las pugnas entre las subredes antagónicas a la de Guillermo Valdés Castellanos.

Así, al igual que el caso anterior, este suceso manifiesta la necesidad de impulsar la creación de un órgano colegiado, cuya experiencia y conocimientos pudieran reencausar la información publicada, ya sea por el error o dolo, en beneficio de mejoras institucionales. Ello, mediante recomendaciones a los órganos constituidos del poder público.

III. La confianza y rendición de cuentas a discreción.

Desde 2005, la Ley de Seguridad Nacional estipula en su artículo 57, la atribución de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional para “Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir una opinión”. Sin embargo, de acuerdo con el debate sostenido entre el Mtro. José Luis Vega Calles, entonces asesor del Secretario de Marina, y el Mtro. Tomás Martínez, ex Secretario Técnico de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, durante un foro académico de Seguridad²⁴⁸, tanto SEGOB como CISEN se habían rehusado a compartir dicho documento entre 2006 y 2009. La justificación de tal omisión, abiertamente antidemocrática, se fundó en la desconfianza sobre algunos de los legisladores.

²⁴⁷ Milenio, *Balconea SEGOB autos, casas y armas de CISEN*, martes 12 de mayo de 2009, disponible en <http://www.sipse.com/archivo/balconea-segob-autos-casas-y-armas-del-cisen-445.html>

²⁴⁸ Seminario Internacional: La Seguridad Internacional en el Siglo XXI, UNAM-CESNAV, efectuado los días 8,9 y 10 de septiembre de 2009.

Esta situación era inadmisibles; sin embargo, la justificación para la omisión de la información eran los antecedentes guerrilleros y la falta de profesionalismo, confiabilidad y conocimiento en los legisladores que integraban dicha comisión. En este sentido, un órgano colegiado, integrado por expertos, podría auxiliar al órgano legislativo con documentos y análisis no vinculantes, que le permitieran tener más elementos para valorar la utilidad, pertinencia e información recibida, acortando la distancia entre la rendición de cuentas deseable y la secrecía necesaria en un sistema democrático de inteligencia civil, eficaz y eficiente.

PGR/CENAPI

I. Funcionario Plenipotenciario.

Desde el inicio de la administración de Felipe Calderón y durante casi un año, bajo pretexto de evitar los golpes políticos del foxismo entre PGR y SSP, los titulares de ambas instituciones determinaron la fusión operativa de ambas instancias. Ésta, sin el sustento legal, se ejerció al designar a Ardelio Vargas Fosado como Comisionado de Policía y director de la Agencia Federal de Investigaciones²⁴⁹. Sin embargo, puesto que los ajustes legales no fueron realizados y que se dañaron las relaciones entre los titulares de la PGR y la SSP, Medina Mora y García Luna, Vargas terminó siendo destituido y designado director del CENAPI, en PGR, sin que los controles sobre duplicidad de funciones hubiesen sido aplicados.

En tal sentido, este caso de concentración ilegal de funciones que no fue sancionada, salvo por la prensa, constituye un indicio de vulnerabilidades, ante el cual, de existir una instancia colegiada con las características de experiencia y conocimiento que se han señalado, podría evitar, fiscalizar o por lo menos aportar elementos para sancionar, si se

²⁴⁹ Gustavo Castillo García, “Arranca en los hechos unión de AFI y PFP bajo mando de Ardelio Vargas”, La Jornada, sábado 16 de diciembre de 2006. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/16/index.php?section=politica&article=018n1pol>

llegara a repetir una situación similar. Ello, mediante recomendaciones y análisis que dicho órgano podría aportar a las instancias fiscalizadoras correspondientes.

II. Averiguaciones a la medida y sin fondo, ni responsabilidad.

Durante los últimos años, diversas acciones de la SIEDO, después SEIDO, fueron sustentadas en declaraciones y acusaciones de presuntos delincuentes en contra de autoridades de distintos niveles. En este sentido, las acusaciones fundaron Averiguaciones Previas en contra de candidatos a puestos de elección popular, funcionarios de distintas instancias estratégicas para el combate a la delincuencia y generales y oficiales del Ejército Mexicano. No obstante, existe un precedente sin repercusiones administrativas, legales o políticas de una acusación similar contra Eduardo Medina Mora, relacionada con la omisión de un reporte sobre actividades irregulares del empresario de origen chino Zhen Li Ye Gon²⁵⁰.

En consecuencia, puesto que no se conoce del inicio de averiguaciones contra el entonces procurador Medina Mora, existe el indicio de una vulnerabilidad en el Ministerio Público, con respecto del proceso para establecer criterios con la intención de discriminar fuentes de información que sustentan procesos judiciales. Asimismo, hay una falta de control sobre el apoyo que las indagatorias recibidas por parte de CENAPI. Ello, justificado con argumentos relacionados con la reserva de información que dan pie a un espacio de vulnerabilidad democrática inevitable en cualquier país pero aceptablemente baja si se cuenta con determinados mecanismos democráticos de control.

En este sentido, se puede ver un vacío estructural en los controles de poder en México para determinar la credibilidad, la utilidad de declaraciones de presuntos delincuentes y las responsabilidades por el impacto institucional de acciones erradas, emprendidas a partir de tales denuncias. Lo anterior, indica que también faltan elementos e instancias que permitan fiscalizar y evaluar dichas acciones. Así, un cuerpo colegiado como el que ya se ha descrito, también podría atenuar los efectos institucionales y mejorar los

²⁵⁰ Redacción, *Proceso*, 4 de agosto de 2007. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=210190>

controles de poder al abastecer de información y elementos para el análisis a las instancias fiscalizadoras y de denuncia existentes tanto en los poderes de la unión, como entre las Organizaciones de la Sociedad Civil.

SSP/CGIP-SEIP

I. Investigación bloqueada

El 9 de julio de 2008, el abogado penalista Marcos Castillejos fue ejecutado con armas que según el artículo 11 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos son de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, lo cual, de acuerdo con el artículo 160 del Código Penal Federal debió ser investigado por el Ministerio Público Federal. Situación que aparentemente no prosperó.

Así, aunque el hijo de la víctima era un alto funcionario de la PGR que, a decir de uno de los entrevistados, gestionó el cese de las investigaciones federales, el contexto de la muerte de este abogado permite ubicar la ausencia de la investigación como una posible vulnerabilidad. Ello, acentuado al considerar que la víctima era abogado del entonces Secretario de la SSP, Genaro García Luna y ex suegro de Luis Cárdenas Palomino.

La situación descrita, aunada a escándalos mediáticos sobre la participación de ambos funcionarios en irregularidades relacionadas con el caso del homicidio de Enrique Salinas proyecta al caso, publicado por Anabel Hernández²⁵¹, como un indicio de vulnerabilidades.

En este caso, nuevamente surge la necesidad de insumos para que los órganos fiscalizadores puedan tomar decisiones sobre investigar y evaluar situaciones como la omisión mencionada.

²⁵¹ Hernández, Anabel, *Los cómplices del Presidente*. P. 238.

II. Ficción como medio de contención de problemas políticos

A lo largo de la administración de Felipe Calderón, se pueden encontrar una serie de escándalos relacionados con el posible uso de información falsa o no confirmada como medida de contención de problemas políticos del titular de la institución. Un ejemplo de estas situaciones se encuentra la afirmación sobre la muerte del presunto delincuente, Nazario Moreno González²⁵², el 10 de diciembre de 2010, abatido verdaderamente hasta el 9 de marzo de 2014.

El caso de Nazario Moreno, plantea con más claridad la posible intencionalidad política del empleo de la información falsa para amortiguar problemas políticos, al considerar el contexto en que se dio en 2010. Así, contextualmente debe considerarse que a mediados de 2010 la rivalidad entre García Luna y Medina Mora ya había trascendido al gabinete y se había hecho pública con la renuncia del procurador; que en octubre de 2010 la Secretaría de Seguridad Pública aun no parecía poder contener la ola de violencia generalizada²⁵³; que hasta ese momento no se había podido dar con el paradero del ex Senador Diego Fernández de Ceballos (secuestrado desde mayo de 2010), independientemente de las peticiones que hubiese realizado la familia; que casos como el de Cassez continuaban representando impactos políticos contra el Secretario de Seguridad Pública con posicionamientos como el realizado por Ignacio Morales Lechuga y el Consejo del Episcopado Mexicano, el 1 de diciembre de 2010²⁵⁴; que el 3 de diciembre de 2010 se hizo público el informe 003195 y el cable 12958 de Wikileaks que resaltaban la capitulación de CISEN ante la SSP en el liderazgo en materia de seguridad, el aparentemente injustificado apoyo del Presidente a García Luna y la renuencia de éste

²⁵² Nazario Moreno era uno de los líderes de la organización delictiva autodenominada “La Familia Michoacana” y su sustituta “Los templarios”. Por su importancia en la estructura de dicha organización, en su momento, Moreno era considerado uno de los presuntos delincuentes más importantes en nuestro país.

²⁵³ El 27 de noviembre de 2010, el Senado de la República había emitido un Punto de Acuerdo en el que se solicitaba a la SSP informar sobre el “éxodo de personas” que emigraban debido a la inseguridad y, el 29 de noviembre, la CANACAR había mostrado su inconformidad por el alza en 50% del asalto en carreteras. Véase a Juan Carlos Miranda, *La Jornada*, 30 de noviembre de 2010, P. 31 y *El Universal*, 28 de noviembre de 2010, P. A18.

²⁵⁴ Alfredo Méndez, *La Jornada*, 1 de diciembre de 2010, P.14.

a coadyuvar con PGR²⁵⁵; y las diferencias de enfoques que públicamente presentaban Chávez Chávez y el titular de la SSP²⁵⁶. Todos los elementos mencionados planteaban un escenario políticamente difícil en el que, tras un despliegue de al menos tres días que involucró enfrentamientos simultáneos en 11 municipios michoacanos, hubiese resultado políticamente fatal no obtener ningún resultado. Ello permite suponer que la ficción de la eliminación del jefe de la Familia Michoacana pudo haber sido elaborada intencionalmente, sin que existan elementos que demuestren lo contrario salvo la palabra de aquéllos que lo dieron por muerto.

Como resultado, se aprecia la ausencia de información y análisis para incentivar la actuación de los órganos fiscalizadores y evaluadores del ejercicio del poder público ante la posibilidad del empleo de información falsa para atenuar problemas políticos. Esta situación podría disminuir la posibilidad de volver a ocurrir si existiese una instancia autónoma, colegiada y consultiva, no deliberativa, que a partir de experiencia y conocimiento, abasteciera de elementos a los organismos que integran los mecanismos de control de poder o, por lo menos, dejaran constancia pública del señalamiento para posteriores investigaciones.

Cabe señalar que, además del caso de Nazario Moreno, hay elementos para suponer que podría haber una correlación entre los posicionamientos propagandísticos y mediáticos derivados del tipo de liderazgo ejercido por García Luna, para intentar disminuir el impacto de rumores como el supuesto manejo estadístico amañado en el tema de la violencia delictiva, o, bien la relación que, según periodistas como Anabel Hernández, el citado funcionario tenía con líderes de organizaciones delictivas. Sin embargo, corroborar si hubo o no una correlación entre dichos casos y el manejo mediático de la SSP no corresponde al objetivo, ni a los alcances de esta investigación.

²⁵⁵ V. *La Jornada*, 3 de diciembre, primera plana; 4 de diciembre, Pp. 2 y 11; 5 de diciembre, primera plana; y 6 de diciembre de 2010, en la columna "México S.A." de Carlos Fernández Vega. Asimismo, *El Universal*, 3 de diciembre, primera plana; 4 de diciembre, primera plana y A4.

²⁵⁶ V. Las declaraciones de García Luna y Chávez Chávez en *El Universal*, primera plana, 2 de diciembre de 2012.

Conclusiones capitulares:

Con los casos planteados en este capítulo, y el contexto político y administrativo de los controles analizados en el capítulo previo, representan dos de los tres elementos que se requieren para confirmar las vulnerabilidades de los controles de poder público, que parecen prevalecer con respecto a los titulares de la PGR, la SSP y la SEGOB, así como los de sus respectivos centros de inteligencia. Esto, debido a que existen acciones, omisiones y señalamientos derivados de procesos judiciales o de denuncia periodística que muestran indicios del uso de aparatos de seguridad en atención a intereses de grupo y en detrimento de la legitimidad democrática de régimen tras el cambio generacional.

Asimismo, el diseño estructural y las prácticas organizacionales, vigentes durante el la presidencia de Felipe Calderón, generaron espacios de enfrentamiento político entre las distintas subredes de inteligencia en los cuales no hay controles institucionales para su término, ni de establecimiento de responsabilidades por la información filtrada en los ataques.

Aunado a las conclusiones anteriores, considerando el esquema institucional vigente entre 2006 y 2012, resulta necesario hacer cambios estructurales y organizacionales para fortalecer los controles legislativos de poder en el ámbito de seguridad pública a través del establecimiento de responsabilidades, tanto a legisladores como a funcionarios públicos del ejecutivo federal.

Esto último, debido a que, a pesar de los avances dentro del esquema institucional del periodo calderonista, las circunstancias mostraron que es necesario mejorar los mecanismos de denuncia y rendición de cuentas, tanto al interior de las instituciones, como desde la sociedad civil. Sin embargo, es importante señalar que cualquier adecuación debe hacerse con la salvedad de que, en ocasiones, la creación y fortalecimiento de los citados mecanismos pueden constituirse en herramientas para estrategias de desgaste, implementadas por la delincuencia contra las acciones del Estado.

En tal sentido, aunque la seguridad del Estado plantee la necesidad de la reserva de información, es necesaria la modificación de algunos esquemas de control para ampliar la rendición de cuentas, legitimando democráticamente al régimen, sin dañar la seguridad de la nación o de las acciones de las autoridades.

En consecuencia, en el siguiente capítulo, fieles a la adopción de la metodología de investigación en delitos políticos, se desarrolla el análisis de las redes y subredes a las que pertenecen y en las que se originaron los funcionarios públicos mencionados. Así, nos permitirá ubicar los intereses y obtener el tercer elemento para confirmar las citadas vulnerabilidades.

Capítulo 5.

Las redes y subredes de la inteligencia civil federal y las vulnerabilidades en los controles de poder dentro del ámbito de seguridad pública, seguridad nacional y procuración de justicia 2006-2012

“Los cisenos nacen, crecen,
se reproducen y mueren siendo de CISEN”

Anónimo²⁵⁷.

En los capítulos anteriores se han encontrado indicios de vulnerabilidades en los mecanismos de control del poder público sobre los titulares de SSP, PF, SEIP-CGIP, SEGOB, CISEN, PGR y CENAPI, entre 2006 y 2012. Esto resulta claro al observar determinadas constantes, presentes durante el desarrollo de controles diseñados e implementados, desde la década de 1980, a la fecha y, al analizar casos de procesos judiciales o escándalos políticos, se encuentran indicios sobre expresiones de poder de grupos que no encuentran límites o consecuencias adversas en la articulación de mecanismos formales e informales de control.

En consecuencia, en el presente capítulo se confirman y se explican tales indicios mediante la detección de posibles intereses de grupo, implícitos en la contextualización de dichos casos y escándalos, frente a la información pública sobre redes y subredes políticas y empresariales, tendidas alrededor de los titulares de dichas instituciones.

La importancia de este capítulo radica en que constituye la proyección del elemento que potencialmente enlaza los intereses y las fallas, a partir de ubicar redes de actores sociales, nodos principales, nodos puentes y subredes cuyo mapeo permite proponer una explicación probable a la prevalencia de casos de aparente empleo de información de inteligencia generada por el Estado en beneficio de particulares. Con este ejercicio de análisis de redes, se cierra el análisis principal de esta investigación, de acuerdo con la metodología de investigación sobre el delito político.

²⁵⁷ Entrevista realizada el 28 de marzo de 2014 a ex funcionario de SEGOB que solicitó el anonimato.

En tal sentido, en la primera parte de este capítulo, a partir de información pública, se propone una descripción de las redes de vínculos de dichos actores sociales para posteriormente cruzar dicha información con aquella de los casos planteados en el capítulo IV, dando como resultado la detección de determinadas vulnerabilidades.

5.1 Redes de actores sociales, políticos y económicos.

El presente análisis de redes de actores sociales parte de la descripción de redes y subredes cuyos nodos principales fueron titulares de las instancias mencionadas. Asimismo, el análisis responde a una lógica en la que la reconstrucción de la evolución de las redes y subredes a las que pertenecieron desde los primeros registros públicos sobre sus actividades académicas, familiares y profesionales, así como del momento en que alcanzaron el punto más alto de su trayectoria profesional. Lo anterior es, en palabras de Norbert Elias: “Subir o bajar en la jerarquía, significa para el cortesano tanto como para el comerciante ganar o perder en su negocio... la amenaza de la ruina de su cargo y su prestigio” neutraliza “la oportunidad de hacer carrera”²⁵⁸.

Así, el análisis empleado se estructura a través de revisar más de 70 perfiles que parecen integrar redes relacionadas a partir de vínculos familiares, maestro-discípulo y recomendaciones, que implican un sistema subyacente de lealtades y disciplina que parten del nodo mejor posicionado. Asimismo, el estudio de las redes se ha realizado considerando fuentes de información abierta validadas al arrojar datos similares o con entrevistas realizadas específicamente para esta investigación.

Además, la estructura narrativa se desarrolla a partir de las descripciones de algunos grupos. Ello, enfocado con la lógica de Garduño Valero²⁵⁹, cuando describe a los grupos o redes del sistema de inteligencia civil mexicana, relacionado con las redes y subredes que interactuaron entre 2006 y 2012.

²⁵⁸ Norbert Elias, *La sociedad cortesana*. P. 126.

²⁵⁹ V. Guillermo Garduño Valero, *El ejército mexicano entre la guerra y la política*. Pp. 412-416.

La presente investigación se enfoca, por tanto, en la red de Jorge Carrillo Olea y Tello Peón; la red de seguridad pública del DF; la red de universidades privadas; y la red de Jaime Domingo López Buitrón. Asimismo, es necesario mencionar que también se describen las subredes que integran a la red de Carrillo Olea-Tello Peón de la siguiente manera: a) la subred de García Luna; b) la subred de Ardelio Vargas; c) la subred de CISEN; d) la subred de universidades públicas, y e) la subred de los almirantes.

Cabe mencionar que el análisis realizado, asume que los nodos principales de las redes y subredes son determinados por los vínculos con otras redes de actores sociales y la relevancia de los cargos públicos desempeñados, característica que se plantea secundariamente para ver la evolución entre 1988 y 2012. Es importante señalar que de manera marginal se mencionan a redes como la del ex Fiscal José Luis Santiago Vasconcelos, la de Manuel Bartlett o, del propio Medina Mora, en virtud de su protagonismo en los controles políticos del sistema de inteligencia civil mexicano o bien, debido al papel que desempeñaron en el proceso de formación y conflicto de los grupos mencionados²⁶⁰.

Asimismo, este análisis consideró los vínculos de hostilidad; la fortaleza de los enlaces a partir de coincidencias de los nodos o actores sociales en espacio y tiempo; y la norma no escrita sobre no tomar los ataques como cuestión personal ni pretender extinguir al rival político. Ello, permite percibir que, por la preservación del poder de las redes, en general, no hay rompimientos sino distanciamientos, comportamiento que tal vez responde a la lógica cortesana descrita por Elías: “El rompimiento de sus cadenas significa para el noble cortesano asimismo la destrucción de su carácter aristocrático”²⁶¹, una suerte de *código omertá* que guardan las élites en un entorno de controles ineficientes.

²⁶⁰ “La posición efectiva de un hombre en el entramado de la sociedad cortesana estuvo siempre determinados por ambos momentos: El rango oficial y por la real posición de poder”, V. Norbert Elias, *La sociedad cortesana*. P. 122.

²⁶¹ *Ibíd*em, P. 119.

Red Carrillo Olea-Tello Peón.

Esta red se originó al comienzo de la década de 1980, ha sido la red dominante en el ámbito de inteligencia durante todo el periodo y una herramienta esencial de estabilidad ante el cambio generacional en la élite los cambios que sobrevinieron en los equilibrios entre la clase política. Asimismo, no se distingue por haber construido una disciplina en torno a la jerarquía estructural de los cargos, pero presenta una cohesión pocas veces vista en las redes políticas mexicanas. Lo último se entiende como la capacidad de mantenerse unida a pesar del distanciamiento y choques políticos coyunturales, entre sus liderazgos visibles, trascendidos a los medios de comunicación, comportamiento que probablemente es derivado de la aparente conciencia sobre su rol como hombres de Estado y de la importancia de la unidad para mantenerse cercanos al poder. Según algunos de los entrevistados, tal comportamiento se acentúa en ésta red²⁶².

En sus orígenes, dicha red contaba con el respaldo de la subred dominante en el sistema político y de algunos sectores militares relacionados, profesional y familiarmente, con algunos nodos de la misma. Asimismo, según Carrillo Olea, los nodos fundacionales eran considerablemente pocos -Jorge Carrillo Olea, Jorge Tello Peón, Alejandro Alegre Rabiela, Lilia Hernández y Cibeles Marín²⁶³-. Cabe resaltar que es en esta etapa cuando empiezan los primeros encuentros de esta red con las redes políticas de Jorge Carpizo, a través de Diego Valadés, y de Manuel Bartlett, a través del vínculo entre Oscar De Lassé y Monte Alejandro Rubido García.

Cabe señalar que al final de la década de 1980, la citada red reclutó a personajes que en las presidencias panistas fueron actores clave que formaron sus subredes, como fue el caso de Genaro García Luna, Monte Alejandro Rubido García, Facundo Rosas Rosas y José Luis Calderón Arozqueta.

²⁶² Entrevista a fuente Anónima, ex funcionario miembro de la subred de García Luna, realizada el viernes 21 de marzo de 2014.

²⁶³ Jorge Carrillo Olea, *México en riesgo*. P. 145.

Continuando con el análisis, en la década de 1990, a partir de nodos como José Luis Calderón Arozqueta, Antonio Curzio -hermano de Leonardo Curzio-, Luis Herrera-Lasso y el propio Tello, dicha red incorporó a un grupo de académicos que constituyeron su propia subred y, con el paso del tiempo, permitieron a esta red tener espacios de difusión, nuevos vínculos con otras subredes y conductos de dialogo entre sus subredes. Entre dichos académicos se encuentran Leonardo Curzio, Raúl Benítez Manaut, Sergio Aguayo Quezada, Alfonso Zarate y Guadalupe González²⁶⁴.

Aunado a lo anterior, en la década de 1990, a la red en cuestión se le añadieron nodos como Juan Zeferino Sánchez Zarza, Ardelio Vargas Fosado, José Luis Figueroa Cuevas y Wilfrido Robledo Madrid. Asimismo, durante la segunda mitad de la década, el liderazgo visible de la red pasó del Gral. Carrillo Olea al ingeniero Tello Peón, mediante dos hechos. El primero de ellos fue la migración de Carrillo desde el plano político federal al ámbito local, al ser electo gobernador de Morelos, dejando a Tello como cabeza del grupo en la dirección del CISEN. El segundo hecho fue la debacle política de Carrillo, en medio de las pugnas entre Salinas y Zedillo, marcada por los señalamientos públicos sobre presuntos vínculos del General Carrillo con secuestradores y transgresores de derechos humanos, relacionados con la red de seguridad pública del DF, supuestamente involucrados en los procesos de “guardias blancas” aparentemente desarrolladas con Nazar Haro. Además, es necesario resaltar que, en ese momento, la red ya se había expandido a PGR, desde la fundación del CENDRO y durante la administración de sus primeros tres titulares (Jorge Carrillo Olea, Jorge Tello Peón y José Luis Figueroa Cuevas) y con el grupo “Atacomulco” a través del vínculo entre Monte Alejandro Rubido García y el entonces gobernador del Estado de México, Emilio Chuayfette Chemor.

Con este contexto, se consolidó el liderazgo de Tello, mismo que se debilitó con los cambios políticos del final del gobierno de Ernesto Zedillo. Dichos cambios, reubicaron al ingeniero en la Subsecretaría de Gobernación, a Alejandro Alegre en la Dirección del CISEN y a Wilfrido Robledo como Comisionado de la Policía Federal.

²⁶⁴ Sergio Aguayo Quezada, *La Charola*. P. 256.

En consecuencia natural, Alegre buscó aumentar su autonomía en relación con Tello, por lo que se distanciaron y Robledo, según Carrillo, comenzó a insubordinarse al mando estructural de la SEGOB²⁶⁵, tal vez alentado por el vínculo del paisanaje compartido con el Secretario Diódoro Carrasco y la proyección política que daba el mando de la policía.

Posteriormente, con el cambio de administración y como producto de acciones políticas apreciablemente ilegales del CISEN, adjudicables a Alegre Rabiela, así como prejuicios y aversiones de Fox frente a la comunidad de inteligencia, esta red inició un repliegue político no voluntario en el plano gubernamental, pero incrementó la extensión de vínculos con empresas como TELMEX y CEMEX. Esto es, Alegre no fue ratificado al frente del CISEN y se dedicó a asesorar a empresas privadas como IUSA; Tello fue destituido como consecuencia de la fuga de Joaquín Guzmán Loera y se enroló en el equipo de seguridad de CEMEX, y Robledo fue removido, sometido a proceso administrativo por la compra irregular de aeronaves y posteriormente inhabilitado. Por ello, se retiró momentáneamente de la vida pública convirtiéndose en el encargado de seguridad de TELMEX.

Cabe resaltar que, a pesar de las fobias de Fox contra la incipiente comunidad de inteligencia y del repliegue político mencionado, esta red no perdió el control hegemónico del CISEN y construyó, a través de algunos nodos que guardaban bajo perfil, una alianza política estratégica con Eduardo Medina Mora. Esta alianza, implicó que la red se consolidó como el poder real en el “Centro”, dirigiendo informalmente toda la agenda estratégica, táctica y operativa, a través de Ardelio Vargas, Rafael Ríos y Joaquín Arenal, mientras que los aspectos políticos y mediáticos quedaron en manos del Director Medina Mora²⁶⁶. Es pertinente mencionar que en este periodo, con dicha dinámica, inició la subred de Vargas.

Por otra parte, en el marco del bloqueo político de los liderazgos de la red, en el exterior del “Centro”, se facilitó el surgimiento de la subred de García Luna, dada su posición de poder en AFI, mientras que Robledo agregaba al crecimiento de la red algunos vínculos con el grupo “Atlacomulco” y TELMEX.

²⁶⁵ Jorge Carrillo Olea, *México en riesgo*. P. 199.

²⁶⁶ Esta información fue ratificada en la entrevista con el ex Fiscal Jorge Carrillo Prieto.

Paralelamente, mediante instituciones educativas, la red, a través de su subred de académicos de universidades públicas, estableció nuevos vínculos con la clase gobernante a través de colegas que participaban en la red de universidades privadas, dirigida en ese momento por Santiago Creel Miranda. Para tal proceso, jugaron un papel protagónico Athanasios Hristoulas, Leonardo Curzio, Raúl Benítez Manaut, Luis Herrera Lasso y José Luis Calderón Arozqueta y como espacios de confluencia el ITAM, INAP y CISAN. El papel protagónico, derivó de la inclusión de personajes, como Severino Cartagena, que de manera alterna a la función académica, representaron roles importantes en la definición e implementación de criterios en materia de recursos humanos en algunas de las instituciones que aborda esta investigación. Actividad clave para la subred²⁶⁷.

Con el transcurso del gobierno foxista y la evolución de los conflictos políticos que lo definieron, dicha red fue perfilando un nuevo liderazgo visible a través de García Luna y su despliegue mediático en PGR, al explotar propagandísticamente casos como el de Cassez.

De tal modo, durante la administración de Felipe Calderón, tras ser recomendado al Presidente por Tello Peón, García se consolidó como el nuevo líder de la red, con la titularidad de la SSP. Asimismo, el repliegue de la red terminó y aparecieron públicamente los antiguos liderazgos. Este nuevo despliegue de la red se caracterizó por dos dinámicas que terminaron fortaleciendo a García: la primera, fue que por primera vez en 16 años, la red perdía la hegemonía en el interior del CISEN y se convertía en un grupo dominante que debía convivir y competir con la red de universidades privadas y, en menor escala, con la red de Jaime Domingo López Buitrón²⁶⁸, y la segunda, fue el reposicionamiento público de las subredes de esta red, en PGR, y en otras instancias de poder político.

²⁶⁷ Cabe señalar que información en económico, proporcionada por una fuente anónima cercana a Cartagena ubica a Calderón Arozqueta como nodo principal (nodo con mayor número de conexiones) y fundador de este grupo que vincula a la subred de universidades públicas con la red de universidades privadas.

²⁶⁸ Esta red surgió de la coyuntura del cambio de sexenio, apuntalada políticamente con la relación que López hizo tanto con el secretario Abazcal, en SEGOB, como con los liderazgos no públicos de la red Carrillo – Tello en el CISEN.

Las subredes de la red Carrillo-Tello

La subred de García Luna.

Esta subred posiblemente encontró como base de reclutamiento la UAM, el CISEN y la PGR. El nodo principal aparentemente está relacionado familiarmente con la subred de los almirantes, subred en la que se formó, creció y de la que se desprendió.

En ese sentido, el surgimiento de esta subred se generó en el marco del enfrentamiento entre la subred de los almirantes frente a la subred de seguridad pública del DF, concretamente, al inicio del foxismo, en el conflicto entre Alejandro Gertz Manero y Wilfrido Robledo Madrid. Esto sucedió cuando, al asumir el mando Gertz, ya había sido advertido del precedente de insubordinación de Robledo Madrid contra sus superiores, situación que aunada al aparente distanciamiento entre Tello y Robledo, gestado al final de la administración de Ernesto Zedillo, posiblemente facilitó la posibilidad de que el ex jefe policial del DF, pretendiera reafirmar su poder a costa del hoy Almirante.

Dicha “reafirmación”, instruida por Gertz y operada por actores como Nicolás Suárez Valenzuela, encontró sustento en irregularidades detectadas en compras de aeronaves, realizadas durante el mandato de Robledo como comisionado de la PF. Asimismo, la reafirmación representaba una oportunidad para que la red de seguridad del DF se desmarcara políticamente de su pasado priista, en el contexto de exaltación panista.

Así, se inició un proceso administrativo contra Robledo Madrid, que derivó en su inhabilitación para ejercicio público a nivel federal y en la que se buscó, sin éxito, fincar responsabilidades contra sus colaboradores más cercanos, entre ellos, Genaro García Luna.

Así, la anulación política momentánea de Robledo derivó en el surgimiento de apoyos de la red para García Luna, cuyas consecuencias lo posicionaron en la dirección de AFI. Ello, con el respaldo de Medina Mora, quien posiblemente fue influido por la subred de Vargas²⁶⁹.

²⁶⁹ Esta información fue ratificada en la entrevista con el Ex fiscal Jorge Carrillo Prieto.

En cuanto se ubicó en PGR, García Luna, a través de Robledo Madrid, extendió su subred de vínculos a la red empresarial de Carlos Slim²⁷⁰ y, posiblemente, mediante el propio Eduardo Medina Mora, a la red de Televisa. Asimismo, a través de los nuevos nodos reclutados en PGR y de acciones dilatorias de diligencias ministeriales, es altamente probable que haya fortalecido sus vínculos con la red de la DFS y de Luis Echeverría²⁷¹.

Por su parte, García continuó fortaleciendo los vínculos con la subred de Vargas, de manera tal que, al inicio de la administración de Felipe Calderón, el poblano fue clave para una alianza política inicial con Medina Mora, al ser ubicado simultáneamente como titular de AFI y Comisionado de la PFP.

Al momento de asumir el liderazgo de la red Tello-Carrillo, la subred de García contaba entre sus nodos estratégicos con los siguientes actores sociales:

- a) Facundo Rosas Rosas. Egresado de la UAM como García Luna y Tello Peón, hizo equipo con García desde el ingreso al CISEN. El rol de este personaje en el interior de la subred era mantener un equilibrio entre los grupos que integraban a la subred, de manera tal que se disminuyeran los costos políticos de escándalos e infiltración de alguno de ellos²⁷². Como consecuencia directa de lo anterior, Rosas desarrolló gran influencia y poder, tanto en el interior como en el exterior de la subred, de manera tal que ha sido considerado como uno de los poderes subyacentes, detrás de esta subred.

²⁷⁰ Anabel Hernández, *Los cómplices del Presidente*, Grijalbo, México, 2009. P. 354.

²⁷¹ Las acciones dilatorias fueron señaladas en la entrevista realizada al ex Fiscal Jorge Carrillo Prieto quien directamente menciona filtraciones, omisiones y dilaciones de la subred de García Luna a favor de Luis De la Barrera Moreno, Miguel Nazar Haro y Luis Echeverría. Cabe mencionar que Echeverría, además de contar con una red política aun vigente en la década de 2000, estaba directamente relacionado con el grupo empresarial denominado Grupo Posadas (entre sus integrantes esta la presencia de la familia Azcárraga y Alemán). Asimismo, en las entrevistas se encontraron testimonios que hablan de una fractura en la DFS, desde inicios de 1980, entre el núcleo de Gutiérrez Barrios frente a Zorrilla Pérez.

²⁷² Entrevista a fuente Anónima, ex funcionario miembro de la subred de García Luna, realizada el viernes 21 de marzo de 2014.

Actualmente se desempeña como titular de la Secretaría de Seguridad Pública en Puebla, en sustitución de Juan Zeferino Sánchez Zarza, politólogo egresado de la UNAM, quien a su vez es nodo y fue sustituto de Vargas en dicha posición.

- b) Ramón Pequeño García. ex funcionario del CISEN, que ha fungido como uno de los nodos principales de García Luna, específicamente en términos operativos y tácticos, desde la primera etapa en la Policía Federal hasta el periodo de Calderón, y desde marzo de 2013 se desempeñó como responsable de inteligencia en la Comisión Nacional de Seguridad. Este personaje, como muestran los videos, participó en el operativo que derivó en la detención de Cassez.
- c) Edgar Eusebio Millán. Vínculo de la infancia de García Luna, entraron juntos al CISEN y se reencontraron en la AFI. Era uno de los hombres de mayor confianza del secretario de SSP hasta que fue ejecutado en su domicilio en 2008.
- d) Benito Roa Lara, José Aristeo Gómez Martínez y Alejandro Valderrabano. Eran nodos con perfil más bajo entre los hombres de confianza de García Luna desde la etapa del CISEN.
- e) Luis Cárdenas Palomino y Nahúm Martínez fueron nodos agregados en PGR, enlazaban a García Luna con los viejos judiciales federales, con algunos sectores de la red de seguridad del DF y con las redes de la DFS, Atlacomulco y Echeverría, mediante el abogado Marcos Castillejos. Éste era abogado de García Luna, suegro de Cárdenas Palomino y abogado de Luis de la Barreda Moreno.
- f) Monte Alejandro Rubido García. Este nodo cumplía el rol de consolidar la alianza estratégica con la subred de CISEN y asegurar los vínculos con el grupo Atlacomulco y con grupos originados en las subredes de la extinta DIPSA. Esto último, especialmente con Óscar de Lassé, operador de inteligencia para la subred política de Bartlett. Es importante señalar que para 2012 quien era una especie de decano en la cúpula de la red.

- g) Jorge Uribe Maza. Aparentemente era un enlace permanente con el Presidente Felipe Calderón y representó uno de los operadores de mayor confianza y perfil más bajo con los que contó García Luna.

Esta subred encontró varios momentos de crisis a lo largo del sexenio de Felipe Calderón, entre ellos la muerte o detención de varios de sus integrantes²⁷³. Así, durante el primer año, se generaron rivalidades con Eduardo Medina Mora, situación que derivó en la disolución de un proyecto conjunto en el que se involucró a Vargas. Dicho proyecto tenía la intención de desincentivar las situaciones de conflicto entre PGR y SSP, al someter bajo un sólo mando a la Policía Federal y a la AFI.

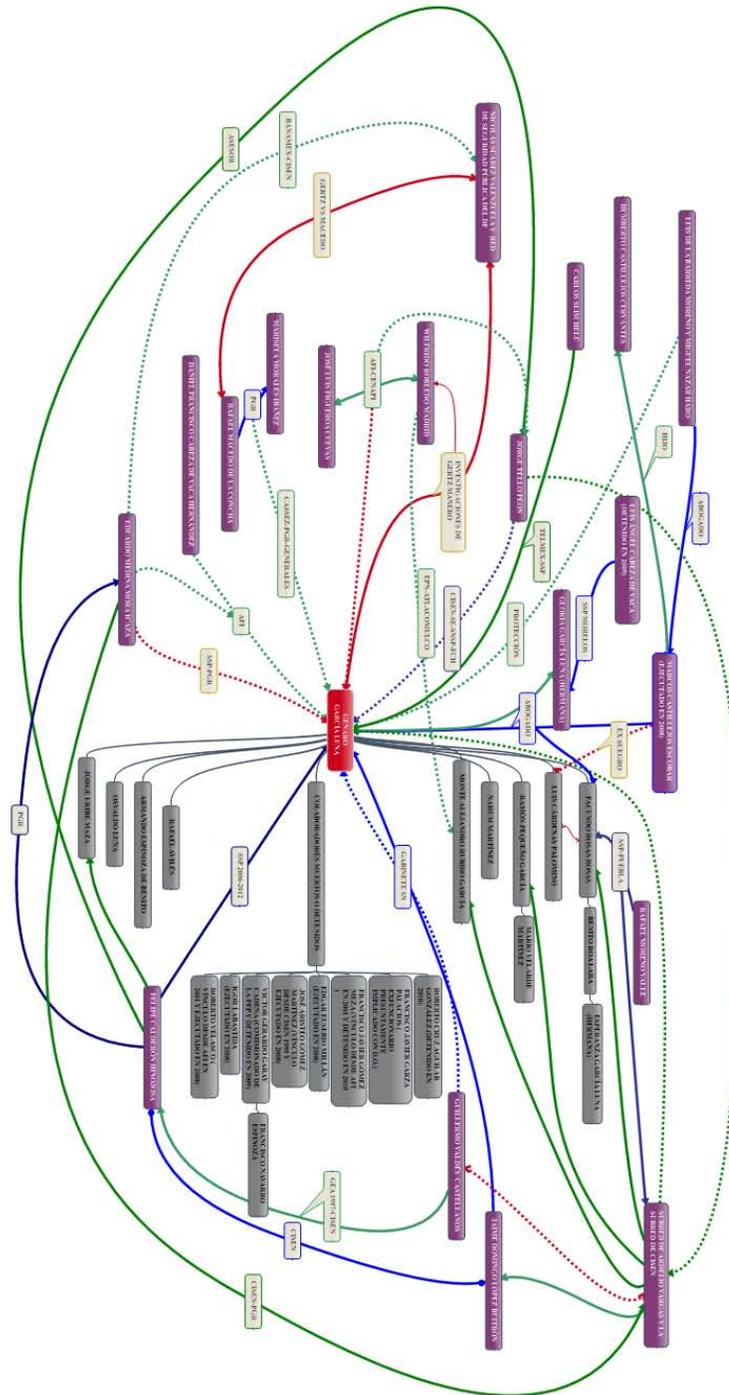
Aunado a lo anterior, se registró el escándalo de infiltración de organizaciones delictivas en las instituciones mexicanas de seguridad pública y procuración de justicia, que derivó en la Operación Limpieza. De estas dos crisis, Medina Mora salió debilitado y García vio involucrados a algunos de sus colaboradores, entre ellos, a Garay Cadena.

Posteriormente, desde el círculo cercano del Presidente, surgió la idea de no destituir a García, pero sí acotar su influencia, y para ello se dispuso designar a los almirantes en CENAPI y AFI y a Tello Peón como asesor de Felipe Calderón. Dicha estrategia, derivó en el distanciamiento de las subredes de los almirantes y la de García, el fortalecimiento del segundo y la destitución en 2011 de los primeros²⁷⁴. Esto último, es otra muestra de la desarticulación de los controles subyacentes y su consecuente falta de efectividad.

²⁷³ Véase: Zócalo de Saltillo y Reporte Índigo del 22 de noviembre de 2008, disponible en www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/el-intocable-del-Presidente-una-vez-mas-genaro-garcia-luna-se-sale-con-la-s

²⁷⁴ Entrevista a fuente Anónima, ex funcionario de PF y miembro de la subred de García Luna, realizada el viernes 21 de marzo de 2014.

CODIGO DE
ESTATUS CLARO DE LA REI
ESTATUS PROBABLE O CIRI
COLABORACIÓN
ALIANZA
DISTANCIAMIENTO



Cabe señalar que, al revisar esta subred y contrastarla con los estudios de caso descritos en el capítulo cuatro, nos percatamos que, bajo las condiciones actuales de los controles de poder, tanto formales como informales, una subred tan extensa como la de García Luna necesariamente involucra intereses compartidos con nodos de otras subredes y redes. Ello, aunado al contexto extraordinario de confianza, traducida en poder que brindó el Presidente a García, posiblemente facilitó las fallas observadas.

Como consecuencia de dichas particularidades, se deduce que a partir de la información privilegiada de posiciones como las del Secretario de Seguridad Pública y el titular de su centro de inteligencia y la comunión de intereses de la subred con otras subredes, el costo beneficio de la operación de los controles sobre la subred no era asumible. Ello se debió a que dichos controles, los formales e informales, no están diseñados para un esquema con variables democráticas, tecnologías de la información, redes sociales, medios de comunicación proactivos y transformación del manejo de imagen. Así, algunos de los controles informales, como el escándalo o los contrapesos, perdieron efecto y los controles formales forzarían a una situación que ponía en riesgo los equilibrios en la red la subred y nodos puente de otras subredes y factores reales de poder, como la influencia política de empresarios y medios de comunicación, lo que los hizo inoperables.

En consecuencia, y ante la posibilidad de que dicho impacto implicara la pérdida de posiciones políticas o de apoyo por parte de tales nodos, aparentemente se propició la participación orquestada, tanto de algunas instancias del poder judicial como de la PGR o la Presidencia de la República. Es decir, la amplitud de la subred aunada a posiciones estratégicas de poder en el gabinete y centros de inteligencia, ofrece la posibilidad de apoyo o bloqueo para la continuidad de la carrera política de sus nodos, planteando intereses más allá de la SSP durante el periodo presidencial de Felipe Calderón. Lo anterior, puede considerarse como un factor determinante para que el caso de Marín se limitara a un impacto político electoral, sin consecuencias judiciales para el exgobernador o quienes filtraron la información; es una probable explicación para el carácter transexenal del caso Cassez y la aparente impunidad auspiciada en PGR, SSP y la SCJN, incluso bajo la resolución que liberó a la ciudadana francesa; y resulta un argumento para poder deducir la posible coordinación

entre la PGR y la SSP, ante la ineficacia de controles subyacentes como el que pretendió representar Denisse Merker al difundir la falla ejemplificada con el caso de Javier Herrera Valles.

La subred de Ardelio Vargas.

El inicio de esta subred parece estar marcadamente relacionado con el ingreso de Vargas al CISEN y su desempeño como delegado en Chiapas y Oaxaca, durante la década de 1990. En este sentido, es probable que las relaciones con los poderes locales, como el gobernador Diódoro Carrasco, y el conocimiento de temas relacionados con el EPR y el EZLN hubiesen consolidado su posición en el Centro y su relación con la red de Tello y la subred de los almirantes, concretamente con Robledo Madrid.

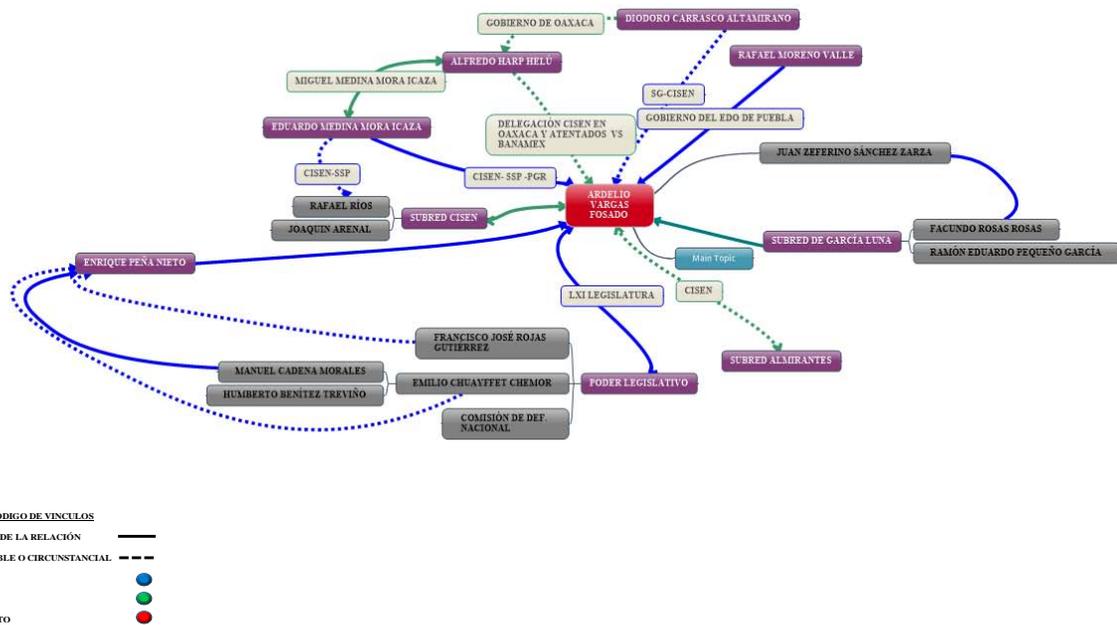
De igual manera, es importante señalar que las actividades del EPR, en Oaxaca, y los ataques de esa organización a sucursales bancarias representan espacios en los que pudo haberse generado algún acercamiento entre personajes de la cúpula de Banamex, vinculados a Medina Mora y a Vargas por lo que se entendería la confianza del Director del CISEN en el poblano.

En tal contexto y con poca exposición a medios, a la llegada de Medina Mora al CISEN, Vargas, Rafael Ríos y Joaquín Arenal se convirtieron aparentemente, en el poder real al interior del Centro.

Pronto, dicha subred se ganó la confianza del director Medina Mora, quien llegó a recomendar y respaldar a García Luna como director de AFI, probablemente como consecuencia de las sugerencias de Vargas²⁷⁵. Esta confianza impulsó las carreras de los nodos principales de la subred al convertirse en piezas claves del trabajo de Medina Mora, tanto en la SSP como en la PGR, el cual continuó hasta 2009, cuando Vargas decidió dejar la dirección del CENAPI por contender por una diputación federal.

²⁷⁵ Al respecto durante la entrevista a Jorge Carrillo Prieto, el ex Fiscal mencionó la inusual insistencia de Medina Mora en respaldo a la designación de García Luna como director de AFI. Ello, posiblemente como consecuencia de la influencia de Vargas, Arenal y Ríos.

Además, es importante notar que la subred incluye otro nodo que resultó fundamental en la carrera de Ardelio Vargas, Juan Zeferino Sánchez Zarza, cuyo rol ha sido el cubrir los espacios que ha dejado Vargas al migrar de una institución a otra. Así sucedió en la Policía Federal, en el CENAPI y en el gabinete del gobernador de Puebla. Ello, sin considerar que, durante las responsabilidades como Presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, Sánchez se desempeñó como asesor de Vargas. En tal sentido, probablemente es el actor social de mayor confianza para el líder de esta subred.



Aunque esta subred es considerablemente más pequeña que la de García Luna, es posible inferir que, tanto la diversidad de áreas de actividad pública -empresas, poder legislativo, inteligencia policial, inteligencia política e inteligencia ministerial- vinculadas a su nodo principal, como el bajo perfil que maneja, se traducen en elementos que la han mantenido aislada de los impactos derivados de su potencial participación en fallas. Asimismo, el bajo perfil mediático de su nodo principal y los vínculos públicos con otras subredes han amortiguado el impacto político de su participación en fallas, como el escándalo del “funcionario plenipotenciario”. Asimismo, la diversidad de sus vínculos y ámbitos de operación son elementos que propician el sistema de equilibrios de poder que hace ineficaces

los mecanismos formales e informales de control de poder público, tanto para esta subred como para las subredes de García Luna y el CISEN.

La subred del CISEN.

Esta subred representa el núcleo de la red de Carrillo-Tello ha sido clave para el control del CISEN y se vincula con todas las subredes de la red en comento, estableciendo incluso vínculos familiares, situación que le había permitido mantener la hegemonía en el Centro. Ello, hasta la llegada de Guillermo Valdés, quien estableció nuevos equilibrios y propició que la subred de CISEN pasara, de un estatus de subred hegemónica, a una dominante, obligada a convivir y colaborar con otras subredes como la de Imas y López Buitrón.

Entre los nodos principales de la mencionada subred están Monte Alejandro Rubido, actual Comisionado Nacional de Seguridad; Wilfrido Robledo, hijo del almirante Robledo Madrid, Alejandro Peña Ramírez y Gerardo Olmos. Asimismo, se puede apreciar que sus liderazgos se han caracterizado por mantener un perfil bajo, por lo que su extensión es muy difícil de ubicar con datos públicos.

En el caso de esta subred, se puede deducir que, posiblemente, ha resultado un elemento clave para el flujo y administración de información estratégica en beneficio de subredes directamente vinculadas como la de García Luna o la de Vargas. De ser cierta esta suposición, se podría explicar con mayor facilidad la ineficacia de áreas de control de poder sobre dichos actores y cómo fue que, aunque el CISEN aparentemente siempre ha tenido un tamaño estructural y presupuestal menor que el de la SEGOB, la SSP o la PGR sin dejar de liderar el área de seguridad, ello no sucedió ante la SSP de García Luna²⁷⁶. Esto último, derivado de la falta de experiencia y conocimiento que facilitara criterios aceptados en ámbitos horizontales, transversales y verticales de control formal que permitieran clarificar las perspectivas de lo

²⁷⁶ De acuerdo con los informes del Departamento de Estado de los EEUU, hechos públicos por wikileaks al gobierno estadounidense le parecía extraño o cuando menos cuestionable que el CISEN de Valdés Castellanos hubiese cedido el liderazgo en temas de seguridad frente a García Luna. Véase El Universal del 4 de diciembre de 2010, Primera Plana.

posible y lo deseable en materia de inteligencia y aportar criterios informados para valorar la clasificación de la información.

La subred de académicos.

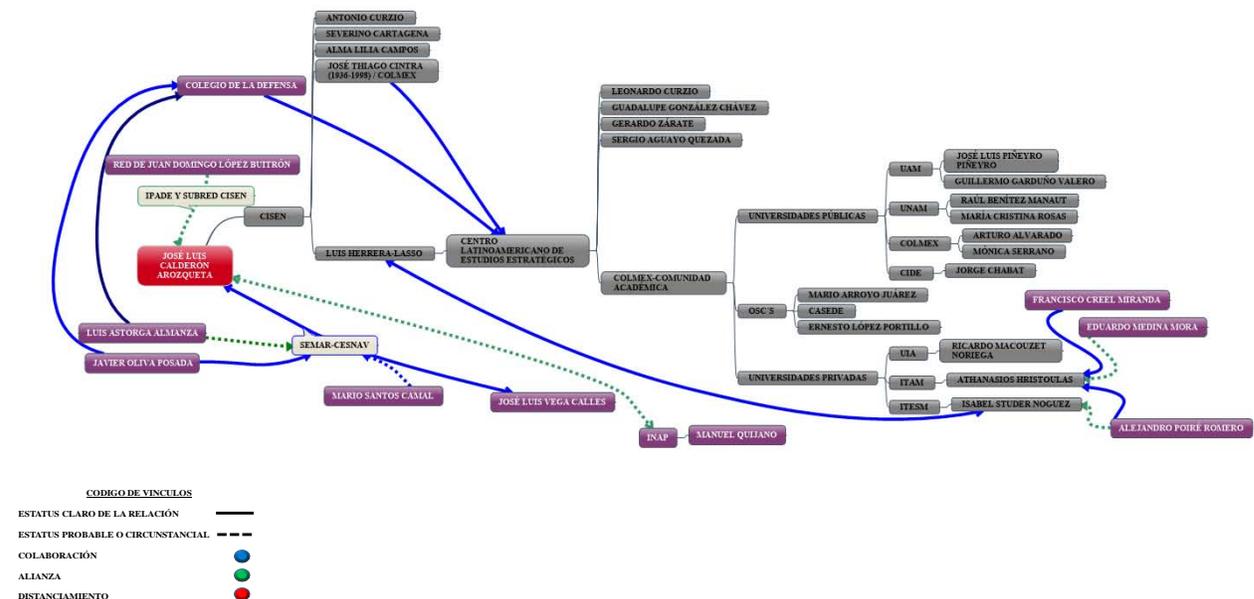
Esta subred inició en la década de 1990, con académicos como Gerardo Zárate, Raúl Benítez Manaut, Leonardo Curzio y Sergio Aguayo. Asimismo, se vincula a través de centros de difusión de conocimiento como el CISAN de la UNAM, el COLMEX, la UAM, INAP, el CESNAV y el Colegio de la Defensa. La subred en comento ha impulsado el desarrollo de la comunidad académica de inteligencia y ha mantenido posiciones cercanas a la toma de decisiones a través de nodos como José Luis Calderón Arozqueta, Luis Herrera-Lasso y José Luis Vega Calles.

Adicionalmente, durante el foxismo, quienes establecieron vínculos con la red de universidades privadas, dirigida en ese entonces por Santiago Creel Miranda, a través de nodos como Athanasios Hristulas. Asimismo, cabe señalar que mantienen espacios estratégicos de reclutamiento, expresión y relaciones académicas fuera del gobierno como el INAP, el Woodrow Wilson Center, algunas OSC's y el IPADE.

Aunada a lo anterior -aunque únicamente han trascendido a medios de comunicación algunos nombres de los principales nodos de esta red como Alejandro Poiré, Guillermo Valdés Castellanos y Alejandro Hope- información recabada en entrevistas realizadas para la presente investigación ubican el origen de estas redes y parte de sus espacios de interacción principalmente en ITAM, ITESO, ITESM e UIA.

Asimismo, la empresa GEA-ISA constituyó su principal espacio de vinculación con el poder durante la administración de Felipe Calderón. Ello, debido a que esta empresa fue el origen de algunos cuadros universitarios, relacionados con Valdés, que colaboraron con el ex Presidente Calderón, desde que él era Secretario General del PAN.

Esta red, debido a decisiones estratégicas de Valdés, cedió la posibilidad de mantenerse transexenalmente en el CISEN a cambio de disminuir los eventos de conflicto con integrantes de la red Carrillo-Tello. Por ello, a la salida de Calderón, abandonaron paulatinamente el Centro y se incorporaron a la academia o a actividades en espacios del sector privado como IMCO o el CASEDE, desde donde se han vinculado nodos de la subred política dominante relacionados con Jaime Serra Puche y Pedro Aspe.



La última subred mencionada ha dotado de legitimidad al proceso de transformación del sistema civil de inteligencia, ha facilitado la profesionalización del mismo y, sin duda alguna, es un elemento indispensable para contener excesos y fortalecer la toma de decisiones informada por parte de los actores sociales tanto en el gabinete, como en los centros de inteligencia. Sin embargo, al contextualizar su diversidad y los roles de consejeros políticos de actores sociales y vasos comunicantes ante la sociedad, su faceta como elementos de control informal no opera con la fuerza que potencialmente tiene. Es decir, sin un elemento que condense la discusión pública sobre seguridad y permita establecer una base de valoración informada sobre las decisiones de los secretarios y directores de centros de inteligencia, el rol social de la subred de académicos tiende a convertirse en algo que se parece más a una cortina de humo de opiniones y editoriales, que una fortaleza de los mecanismos informales de control, implícitos en el debate público.

Es posible que involuntariamente, lo anterior, haya abonado a restar fuerza al “escándalo político”, como mecanismo informal de control de poder y con el prestigio de los académicos, probablemente, se ha nutrido el prestigio del tomador de decisiones.

La subred de los almirantes.

Esta última subred de la red Carrillo-Tello, se origina en la Escuela Naval Militar y el Estado Mayor Presidencial. Asimismo, sus nodos más importantes son los almirantes Wilfrido Robledo Madrid y José Luis Figueroa Cuevas. Esta subred se insertó en la citada red a través del Gral. Carrillo Olea y el Ing. Jorge Tello. Asimismo, durante el gobierno de Felipe Calderón mantuvo vínculos con la cúpula de la Secretaría de Marina, generó cuadros en la SCT, desarrolló contactos con sectores empresariales, como TELMEX, y ha mantenido sus vínculos más importantes con la red, a través del CISEN.

La red de seguridad pública del DF.

Esta red no jugó un papel protagónico durante el periodo de Calderón, pero tuvo un rol importante en la construcción de equilibrios entre las subredes de la red Carrillo-Tello.

Su origen se remonta a la década de 1970, a través de órganos policiales del DF, de la PGR en la época de Pedro Ojeda Paullada y de la red de la DFS, entonces liderada por Nazar Haro. Su nodo visible más importante durante la presidencia de Felipe Calderón fue Manuel Mondragón y Kalb, entonces titular de SSP-DF; sin embargo, el nodo no visible más importante es el notario Ignacio Morales Lechuga. Este personaje se vincula con la mayoría de los nodos que han liderado a la red, fundamentalmente a partir de su paso por la PGJDF y la PGR, y está relacionado con las redes políticas de Manuel Camacho Solís, el Gupo Atlacomulco y, a través de Valadés, con la red política de Jorge Carpizo.

Bajo el liderazgo de Morales, se consolidó dicha red durante la década de 1990 y, durante el periodo foxista, liderada por Gertz Manero, entró en pugna abierta con la red de los almirantes, al iniciar un procedimiento administrativo contra Robledo Madrid.

Podría especularse que en 2013 esa red ganó algunas posiciones a nivel federal, durante el periodo de Mondragón en la Comisión Nacional de Seguridad; pero fundamentalmente se mantuvo activa mediante posiciones en el ámbito local. Ello, en parte debido al cambio generacional y la ausencia de cuadros visibles que renueven los nodos de la misma.

La red de Jaime Domingo López Buitrón.

En la Secretaría del Trabajo y Previsión Social surge esta red, su nodo principal es López Buitrón, quien logró generar la confianza suficiente en el Secretario de Gobernación, Carlos Abascal, quien le confió la dirección del CISEN al final del sexenio de Vicente Fox.

En su estructura, parte de un grupo compacto que ha dirigido al CISEN en dos ocasiones y que ha formado alianzas importantes con la subred de CISEN, las cuales le han permitido establecer determinados controles y formar una alianza estratégica frente a la red de universidades privadas.

Los nodos más importantes fueron expuestos, junto con la estructura del Centro, mediante una filtración difundida en diversos medios de comunicación el 26 de mayo de 2013²⁷⁷. Entre ellos destacan Alejandro Razo, Luis Acosta Cosina, Luis Raúl Rivera y Alejandra Lamont.

Los nodos claves para la alianza estratégica con la subred de CISEN fueron Gerardo García Benavente, Juan Manuel Sánchez y Daniel Santos. Asimismo, dicha red se vinculó con actores como José Luis Calderón Arozqueta, a través del IPADE, con el Presidente Calderón,

²⁷⁷ Miguel Badillo, "CISEN, 39 altos mandos y sus onerosos salarios", Contralinea, 26 de mayo de 2012, disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/05/26/cisen-los-39-altos-mandos-sus-onerosos-salarios/>

a través de Gutiérrez Zarazúa y con el Presidente Peña, mediante Luis Acosta, ex compañero de generación del Jefe de la Oficina de la Presidencia, Aurelio Nuño²⁷⁸.

Es pertinente señalar que la subred mencionada ha representado un elemento que explica la distribución de poder durante el periodo presidencial de Felipe Calderón e indirectamente, a partir de las resistencias implícitas en su rol, un elemento que contextualizó las filtraciones relacionadas con la gestión de Guillermo Valdés Castellanos.

5.2 Vulnerabilidades detectadas 2006-2012.

Antes de comenzar este subapartado, es importante recordar que, tal como se explicó en el capítulo 1, las vulnerabilidades son expresiones, potenciales o reales, de poder que evidencian la articulación deficiente entre los controles formales subyacentes al intentar limitar o acotar el poder público sin deslegitimar al régimen.

En el caso de Cassez, aceptando la verdad jurídica, se puede apreciar la defensa de ilegalismos a través de dos administraciones, en aras de proteger a una red que implicó a los Presidentes, sin que los contrapesos contaran con información fiable para ejercer su rol frente al titular del ejecutivo. Asimismo, en el caso de Herrera se observa la falta de efectividad en los controles formales e informales.

Así, realizando un cruce de información entre los casos revisados en el capítulo IV y la evolución de las redes y subredes descritas en este apartado, es posible ubicar las vulnerabilidades de los controles de poder y algunas explicaciones a dichas transgresiones potenciales y reales²⁷⁹.

En tal sentido, al analizar los posibles orígenes de las filtraciones sobre comunicaciones telefónicas del exgobernador de Puebla, Mario Marín, se tendrían dos opciones. La primera

²⁷⁸ Entrevista realizada el 28 de marzo de 2014 a exfuncionario de SEGOB que solicitó el anonimato.

²⁷⁹ Se entienden como reales cuando la verdad jurídica de los casos muestra indicios y son potenciales cuando los señalamientos sobre posibles irregularidades se originan y se mantienen en los medios de comunicación generando nichos de posible impunidad.

implica a un actor social con material humano y conocimientos técnicos, y la segunda supondría la participación de una institución gubernamental sin permiso para intervenir.

Así, podemos asumir que pudieron haber sido originadas, entre otros sitios, en CISEN, SSP, CGIP o CENAPI. Si a ello, se añade que los titulares de las dos últimas instancias de inteligencia mencionadas, pertenecían a la misma red, si consideramos que las repercusiones políticas de dichas filtraciones fueron un factor importante para el triunfo la coalición de Moreno Valle, actual gobernador y que el nuevo gobierno terminó por emplear a dichos funcionarios -Ardelio Vargas, Juan Zeferino Sánchez y Facundo Rosas- en la SSP poblana, entonces se confirma la vulnerabilidad. Ello, ante la posibilidad de una omisión o una acción premeditada con impacto político electoral que implicó información no pública y que pudo ser clave para que los funcionarios en comento al finalizar sus responsabilidades a nivel federal migraran a Puebla.

En tal sentido, el hipotético beneficio implícito en esas acciones puede ser crear certidumbre laboral y posicionar políticamente, tanto al individuo como a su subred, ante el inminente cambio sexenal en la titularidad del Ejecutivo Federal.

En consecuencia, una primera área de incentivos para disminuir la vulnerabilidad de los controles de poder consistiría en desarrollar mecanismos, orientados a dar certidumbre laboral a los titulares de centros de inteligencia, trascendiendo la lógica de las elecciones federales.

Otra de las vulnerabilidades confirmadas consiste en que, ni el Poder Legislativo ni el Poder Judicial, contrapesos naturales del Ejecutivo, a través de las comisiones legislativas y los órganos de la judicatura, cuentan con elementos de información para valorar los datos que reciben o la toma de decisiones de los actores sociales. Es decir, la falta de conocimiento en torno a las capacidades del gobierno en materia de inteligencia, sus alcances y retos, propician una dificultad natural para justificar su intervención en distintos temas y ante eventos como los que se han analizado. Ello, obliga a que dichos mecanismos de control

obtengan los insumos para determinar sus criterios y ejercer su función como contrapesos, exclusivamente a partir de la información que el propio gobierno les proporcione.

Por ello, como sucedió en los casos de Cassez y Herrera en su momento, parecen justificarse las omisiones de información en beneficio de la investigación, y no hay elementos para valorar la toma de decisiones, ni los procesos para la selección de objetivos de inteligencia, lo cual establece un margen para que los contrapesos no operen y proliferen los ilegalismos.

En este sentido, resulta deseable reflexionar sobre la utilidad de crear algún órgano colegiado que apoye al juzgador y al control legislativo para definir y diferenciar lo deseable, lo posible y lo creíble en cuanto a la administración de inteligencia, fortaleciendo sus roles de controles de poder.

Adicionalmente, el análisis planteado en este capítulo muestra que, potencialmente, los mecanismos formales de control político vigentes podrían estar rebasados ante el poder de determinados actores con acceso a información privilegiada y una red de vínculos lo suficientemente extensa. Es decir, la posibilidad de que los casos analizados, efectivamente, sean ilegalismos y que las fallas detectadas persistan, descansa en un diseño estructural que no anticipa elementos que impidan a un actor social determinado adquirir suficiente poder, a partir de su posición y vínculos políticos, como para no poder ser controlado formal o informalmente por el resto de la clase política o por los controles formales.

Otra vulnerabilidad confirmada está implícita en la extinción de responsabilidades, derivada del paso del tiempo tras la salida del cargo, y ante la realidad política implícita en el hecho de que, mientras la información de inteligencia no sea hecha pública oficialmente, además de servir para la toma de decisiones para los servidores en funciones, constituye una herramienta de poder político para ex funcionarios.

Por último, aunque el desarrollo de las redes y subredes, en México y en el mundo, parece plantear como un paso normal, en la vida de los tomadores de decisiones en materia de inteligencia, la alternancia entre el sector público y la iniciativa privada, sería deseable

establecer mejores controles sobre la participación de ex funcionarios públicos en la consultoría privada. Asimismo, sería deseable generar condiciones para no perder la experiencia y conocimiento de estos actores sociales.

Conclusiones capitulares:

La información pública disponible muestra que, a pesar de los esfuerzos estructurales realizados durante los últimos 30 años, el ámbito de la inteligencia civil mexicana, mantiene entre sus condiciones el predominio de una red de vínculos dominante que disputa espacios políticos e influencia con otras subredes y redes. Asimismo, entre las características de la lucha mencionada, se implican distanciamientos, no rupturas, entre las subredes emergentes y las subredes en declive con respecto a posiciones de poder. Esta lucha resulta natural y, en cierto modo, fortalece organizacionalmente la operación de algunas instituciones del Estado, pues en ocasiones, propician la publicación de información con lo que se constituyen como uno de los controles subyacentes del sistema de inteligencia civil.

No obstante este tipo de fortaleza, sin ser acompañada de cambios estructurales específicos, implica el riesgo del empleo de las instituciones a favor de intereses particulares, debilitando el esfuerzo gubernamental por eliminar comportamientos similares a los ilegalismos presentados por la DFS. Ello, en un contexto de consolidación de la democracia con las condiciones de impunidad que parecen prevalecer en nuestra vida pública, representa un riesgo para el proceso de democratización del sistema de inteligencia civil mexicano, para el desarrollo de la democracia electoral de nuestro país y para la legitimidad del régimen.

Derivado de todo lo anterior, se puede afirmar que es necesario impulsar cambios estructurales que faciliten mecanismos de control del poder, a partir de aceptar la realidad de una vida pública conformada por redes políticas que, de no permitírseles mecanismos institucionales de autoregulación, tenderán a propiciar y tolerar fallas en los controles vigentes. Es decir, se debe aceptar la posibilidad de que, en determinadas circunstancias políticas, un actor social puede posicionarse, respaldado por su subred, de manera tal que ni

el conjunto del resto de la clase política lo pueda controlar y, en consecuencia, sería deseable que se impulsaran mecanismos preventivos para inhibir dichos comportamientos.

Capítulo 6.

Conclusiones: un panorama actual, mejores prácticas internacionales y propuestas para México

“Una nación crea la comunidad de
inteligencia que necesita.”
William Casey²⁸⁰.

Hasta este punto, se ha resaltado la importancia de la información de inteligencia y del administrador de inteligencia en la toma de decisiones y en los equilibrios de poder entre la élite a la que pertenecen. Asimismo, se desarrolló un análisis sobre los controles de poder aplicables a los tomadores de decisiones en materia de inteligencia civil para la seguridad pública y la procuración de justicia, estructurado a partir del contexto histórico del relevo generacional y el reacomodo entre las élites mexicanas.

Además, se han analizado los cambios que experimentó el espacio de lo público, lo privado, la sociedad civil y las organizaciones delictivas durante los últimos 30 años; las transformaciones generales que se registraron en el sistema de controles al poder público en nuestro país; de la evolución de concepciones sobre el sistema de seguridad pública y procuración de justicia, y cómo todos estos factores influyeron en las dinámicas gestadas entre las redes de actores sociales que integran a la comunidad de inteligencia y algunos de sus vínculos con la élite política y empresarial. Todo ello, ha permitido dilucidar algunos rasgos circunstanciales en el entorno político y jurídico, que sumados al tipo de liderazgo en las estructuras de inteligencia y en las instituciones revisadas, entre 2006 y 2012, ha permitido detectar vulnerabilidades en los controles de poder público a partir de casos que han mostrado indicios del uso privado de las estructuras e información de inteligencia en beneficio de grupos e intereses particulares.

Todo lo anterior, facilitó el desarrollo de una perspectiva sobre el impacto potencial de tales vulnerabilidades en el deterioro de los equilibrios entre las élites, en el enrarecimiento y

²⁸⁰ Esta frase la atribuye Gordon Thomas a quien fuera Director de la CIA durante la década de 1980, William Casey. Véase a Gordon Thomas, *Mossad La historia secreta*, Vergara, Buenos Aires-Argentina, 2000. P. 41

desconfianza de la sociedad con respecto a sus gobernantes y en detrimento, tanto de la fortaleza de los medios de legitimación democrática de la élite como de la efectividad de algunos aspectos del rol de la comunidad de inteligencia como elemento de fortalecimiento de la seguridad del Estado democrático. Cabe señalar que la importancia de las vulnerabilidades observadas durante el sexenio del presidente Felipe Calderón radica en que si se diera el caso de ser comprobadas por alguna investigación de índole ministerial o policial y correspondieran a hechos reales de uso particularizado de información e instituciones de inteligencia, el daño sobre la comunidad de inteligencia sería tal que socavaría la justificación pública de la transición de la DFS al esquema actual.

En consecuencia, en este apartado se proyecta una propuesta para disminuir la persistencia de tales vulnerabilidades, a partir de considerar los cambios estructurales impulsados por el presidente Enrique Peña Nieto, durante 2013, y analizar a su vez las repercusiones que estos tuvieron en las vulnerabilidades detectadas. Lo anterior, facilitará establecer una base contextual sobre la cual operarían tales propuestas, incorporando ideas derivadas de ejemplos de instituciones que, en otros países, aportan mecanismos de control para el poder público que sustentan los tomadores de decisiones.

De tal modo y con el sustento que aporta el análisis de los capítulos anteriores, resulta necesario reconocer que en la cúpula de la toma de decisiones en materia de inteligencia para la seguridad pública y la procuración de justicia, potencialmente se han evidenciado espacios de ilegalismos²⁸¹. Éstos, históricamente tienden a rebasar los controles basados en una óptica fundamentalmente punitiva²⁸² y parecen inmunes a la creciente vigilancia pública desarrollada legalmente en las últimas décadas, aunado a que, al considerar la teoría de las élites, la prospectiva tendencial indicaría que dicha situación no cambiará en el futuro próximo.

²⁸¹ Se entiende por ilegalismos “un verdadero equilibrio de tolerancias de apoyos y de interese recíprocos”, estas tolerancias por sectores o clases, se constituyen a partir de hechos delictivos sin castigo o que sin ser delitos tipificados constituyen acciones que facilitan la aceptación de actitudes y acciones ilegales. Michel Foucault, *Vigilar y castigar*, Siglo XXI, México, 1999. P. 278.

²⁸² Por óptica punitiva se entiende la perspectiva que asume la transformación de acciones sociales a través de la tipificación de delitos y el castigo.

Así, es válido asumir que la contención de los excesos de las redes de la élite en niveles aceptables para un funcionamiento social dado en el paradigma democrático, como en el caso de la criminalidad ante los ojos de Michel Foucault, se debe visualizar mediante tres modalidades complementarias de controles.

Esto es, en enero de 1978, durante su curso en el Colegio de Francia, Foucault preguntaba ¿cómo mantener un tipo de criminalidad “dentro de los límites que sean social y económicamente aceptables alrededor de una que se considere, por decirlo de algún modo, óptima para el funcionamiento social dado”? En su respuesta, el célebre profesor francés mencionó tres modalidades que son: “La primera forma (...) consiste en sancionar una ley y fijar un castigo a quien la infrinja, es el sistema del código legal con partición binaria entre lo permitido y lo vedado y un acoplamiento que es justamente el meollo del código, entre un tipo de acción prohibida y un tipo de castigo (...) un mecanismo legal. El segundo mecanismo, la ley encuadra por mecanismos de vigilancia y corrección (...) el mecanismo disciplinario (...) La tercera forma es que no caracteriza ya el código y tampoco el mecanismo disciplinario, sino el dispositivo de seguridad (...) que va a insertar el fenómeno en cuestión dentro de una serie de acontecimientos probables (...) las reacciones del poder frente a ese fenómeno se incorporan a un cálculo que es un cálculo de costos. Y (...) en lugar de establecer una división binaria entre lo permitido y lo vedado, se fijarán por una parte una medida considerada como óptima y por otra límites de lo aceptable, más allá de los cuales no habrá que pasar”²⁸³.

En esta tesitura, al interpretar y adoptar estas ideas foucaultianas, se puede asumir que, en lo concerniente al tema de esta investigación, la primera modalidad, la del código binario, se ha desarrollado a lo largo de los últimos 20 años, a través del marco jurídico de los controles verticales y horizontales. La segunda modalidad, la que incorpora al tercer elemento como mecanismos de vigilancia y corrección, se homologaría al sistema de transparencia y rendición de cuentas que se ha implantado en México durante los últimos 10 años, que fortalece los mecanismos horizontales y es tendiente a perfilar mecanismos transversales. Y

²⁸³ Véase a Michel Foucault, *Seguridad, territorio y población*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires-Argentina, 2006. Págs. 20 y 21

como el tercer mecanismo, el dispositivo de seguridad que incorpora costos y plantea límites, se estarían proyectando mecanismos que contemplan las dinámicas de las élites y los factores de poder como elementos que trascienden el marco legal vigente y que se deben orientar a facilitar el replanteamiento de los límites entre la propia élite, en un marco institucional. Es decir, esta tercera modalidad, implicaría un intento focalizado en los espacios de toma de decisión en materia de inteligencia para la seguridad pública y la procuración de justicia, orientado a fomentar la autorregulación por parte de la élite, a partir de incentivos que le permitan institucionalizar algunos equilibrios entre sus redes y transparentar parte de sus negociaciones.

Lo anterior, adquiere mayor relevancia si se considera que, bajo el marco actual de mecanismos para el control del poder, el análisis planteado en esta investigación arroja las siguientes conclusiones:

- a) El sistema mexicano no presenta medios efectivos para denunciar legalismos, al interior de las instituciones, a los titulares de las secretarías y centros de inteligencia.
- b) No se cuenta con instancias capacitadas para evaluar los métodos y procedimientos al determinar los objetivos de inteligencia.
- c) Los mecanismos subyacentes de control político vigentes son desbordados ante determinadas condiciones de equilibrio de poder en el Ejecutivo Federal.
- d) Las características de los controles legislativos no implican herramientas para valorar adecuadamente la información proporcionada por las instancias de inteligencia, en ese sentido, quedan en un estatus que imposibilita la retroalimentación y dificulta la elaboración de cuestionamientos e investigaciones justificadas, situación que se replica en el Poder Judicial.

Hasta aquí es evidente la necesidad de desarrollar mecanismos orientados a dar certidumbre laboral a los titulares de centros de inteligencia, trascendiendo la lógica de las elecciones federales como un incentivo para atajar las vulnerabilidades.

Asimismo, resulta deseable reflexionar sobre la utilidad de crear un órgano colegiado que asista a los órganos encargados de controlar al poder público en el ámbito de la inteligencia; que recicle, en beneficio del Estado Mexicano, la experiencia y capacitación que se ha invertido en los tomadores de decisiones; y que institucionalice algunos controles subyacentes entre las subredes en plenitud de poder y aquéllas que van en declive.

Esto último debido a que se aprecia necesario formalizar mecanismos de consulta de los tomadores de decisiones a sus antecesores e institucionalizar los medios informales de control político, posiblemente también a través de un órgano colegiado.

En ese sentido, sería positivo contar con mecanismos que, en atención a la situación excepcional de poder que tienen los tomadores de decisiones en el ámbito de la inteligencia, impliquen condiciones fuera de lo común en cuanto a la rendición de cuentas y la posibilidad de establecimiento de responsabilidades.

Además, sería deseable establecer mejores controles sobre la participación de ex funcionarios públicos en la consultoría privada y en los ámbitos locales de gobierno.

Dicho lo anterior, a continuación se presenta un recuento sobre los cambios y transformaciones estructurales hechos por la administración del presidente Enrique Peña Nieto, durante 2013, orientados en su mayoría a atenuar las dinámicas de disputa intragabinete, a controlar a los tomadores de decisiones y a fortalecer los controles verticales.

6.1 Cambios y reconcentración de poder 2012-2013.

En mayo de 2012, durante la campaña correspondiente a las elecciones presidenciales, los candidatos incorporaron a su discurso temas relacionados con las instituciones policiales

y el control y su profesionalización. Todo, en medio del señalamiento público contra la administración calderonista por las muertes derivadas de la violencia delictiva, las fosas clandestinas halladas en la zona del Bajío y las acciones sexenales, aparentemente ineficaces, del gobierno federal en materia de seguridad pública.

En dicho contexto, la primera “oferta concreta” fue planteada en Matamoros, Tamaulipas, por la candidata panista, Josefina Vázquez Mota, quién ofreció aumentar el estado de fuerza de la policía a 150 mil elementos, propiciando que el candidato Gabriel Quadri se apropiara de la idea y aumentara la ocurrencia a 500 mil, sin explicar cómo, cuándo o con qué recursos. Asimismo, esto, repercutió para que el candidato perredista, Andrés Manuel López Obrador, ofreciera crear una nueva policía²⁸⁴.

Así, y probablemente midiendo las críticas iniciales en contra de las declaraciones de los dos primeros candidatos y la vaguedad de la propuesta de López Obrador, el entonces candidato Enrique Peña Nieto ofreció, el 12 de mayo de ese año, en San Luis Potosí, la creación de una Gendarmería Nacional. Idea que se incorporó a los seis compromisos en materia de seguridad que el candidato priísta planteó a manera de plataforma política²⁸⁵.

Posteriormente, tras la elección y la toma de posesión del presidente Enrique Peña, se implementó la primera reforma estructural, consistente en la disolución de la Secretaría de Seguridad Pública a nivel federal. Asimismo, el 17 de diciembre de 2012, durante la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el titular del Ejecutivo Federal instruyó al Secretario de Gobernación la creación de la Gendarmería Nacional con una base de 10,000 elementos; la reorganización de la Policía Federal (PF); asignó 15 unidades de la

²⁸⁴ Véase a Jorge Carrillo Olea, “La academia que se esfumó”, *La Jornada*, martes 8 de mayo de 2012. Disponible en www.jornada.unam.mx/2012/05/08/opinion/019a1pol.

²⁸⁵ Entre los 266 compromisos que el candidato Enrique Peña Nieto difundió a manera de plataforma electoral, sólo 6 se encuentran directa y exclusivamente relacionados con los ámbitos de seguridad pública o procuración de justicia. Estos son: el 9) sobre un nuevo modelo de formación y profesionalización policial; el 13) sobre presencia de policía naval en Veracruz; el 32) el aumento de Fuerzas Federales en apoyo a la Fuerza Civil de Nuevo León; el 64) la presencia de Fuerzas Federales en Guerrero; el 135) una red de videovigilancia ciudadana en la zona metropolitana del Valle de México; y el 248) que refiere equipamiento e infraestructura para centros integrales de seguridad en los principales municipios de Yucatán. Véase www.eluniversal.com.mx/graficos/red_politica/RP-Compromisos/.

PF para atender delitos de secuestro y extorsión; instruyó transformaciones en el modelo de desarrollo policial; ordenó el impulso de la policía única; planteó seis ejes estratégicos en materia de seguridad (Planeación, Prevención, Respeto a Derechos Humanos, Coordinación, Transformación y Evaluación); y “para corregir los excesos” planteó revisar la figura del arraigo, fortalecer al ministerio público y promover la reinserción social²⁸⁶.

Paralelamente, a lo largo de 2013, se impulsó la negociación en materia de transparencia y rendición de cuentas que se aprobaría en 2014. Ésta, implicó la ampliación de los sujetos obligados a transparentar su información; la publicación de información de partidos políticos, sindicatos, órganos autónomos, los tres poderes de la Unión y autoridades de los tres ámbitos de gobierno. Asimismo, impulsó la autonomía del IFAI, la creación de organismos locales de transparencia y la posibilidad de que dicho instituto pudiera promover acciones de inconstitucionalidad.

En consecuencia, este estado de hechos, planes, declaraciones y negociaciones, entre 2012 y 2013, se materializó en el replanteamiento de la diversificación y desconcentración que experimentó el área de seguridad pública y procuración de justicia hacia un esquema de reconcentración, que incluyó los rubros de inteligencia y cooperación internacional.

SEGOB/CISEN/CNS.

En cuanto a las labores de seguridad pública, desde el 14 de noviembre de 2012, el entonces presidente electo dio a conocer la intención de desaparecer a la Secretaría de Seguridad Pública, beneficiar el “fortalecimiento” de la Secretaría de Gobernación, eliminar la Secretaría de Función Pública y crear una “Comisión Nacional Anticorrupción”²⁸⁷.

²⁸⁶ “Peña Nieto instruye crear Gendarmería Nacional”, disponible en www.adnpolitico.com/gobierno/2012/12/17/pena-encabeza-primera-sesion-de-consejo-de-seguridad-publica.

²⁸⁷ Tania L. Montalvo, “Peña Nieto propone eliminar secretarías y crear instancia anticorrupción”, CNN México, miércoles 14 de noviembre de 2014. Disponible en www.mexico.cnn.com/nacional/2012/11/14/pena-nieto-propone-eliminar-secretarias-y-crear-instancia-anticorrupcion

De esta manera, el 1 de diciembre de 2012, al tomar posesión como presidente de la República, Enrique Peña Nieto presentó un gabinete que, si bien no había transformado legalmente su estructura, organizacionalmente empezó a implementar los cambios anunciados. Así, no hubo nombramiento de titulares en SFP ni en la SSP, sino encargados de despacho.

Derivado de lo anterior, como encargado de la SSP y en consecuencia de la Policía Federal se designó al Dr. Manuel Mondragón y Kalb, quien, en espera de los cambios legales, organizacionalmente se sometió a la Secretaría de Gobernación, situación que reunía de facto la inteligencia para la seguridad nacional, encomendada al CISEN y la inteligencia policial. Sin embargo, la transformación jurídico administrativa no se presentó sino hasta el 2 de abril de 2013, cuando fueron publicadas en el DOF las reformas correspondientes a la Ley Orgánica de la Administración Pública, desapareciendo del artículo 26 a la SSP, y una nueva redacción en las fracciones XII a XVIII, en la que se disponen las funciones de seguridad pública entre las responsabilidades de la SEGOB²⁸⁸. Asimismo, en los artículos 2 y 36 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación aparece la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) y la Policía Federal. La primera, como ente coordinador en materia de seguridad pública y responsable, entre otras cosas, de articular la política criminal desde el Ejecutivo Federal; mientras que la segunda, adscrita a la CNS, continuaría con los aspectos policiales, tácticos y operativos²⁸⁹.

Adicionalmente, en la práctica, inició un proceso de concentración de facultades en materia de administración de información de inteligencia, bajo la conducción de la SEGOB, articulando la inteligencia para la seguridad nacional y para la seguridad pública bajo el mismo mando; perfilando un esquema de acceso pleno de dicha secretaría a la inteligencia orientada a la procuración de justicia²⁹⁰, y reconcentrando los temas de cooperación

²⁸⁸ Véase el DOF del miércoles 2 de enero de 2013, disponible en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref39_02ene13.pdf

²⁸⁹ Véase el DOF del jueves 4 de abril de 2013, disponible en www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013

²⁹⁰ Cabe señalar que aunque este proceso se empezó a consolidar fuera del periodo que maneja esta investigación, terminó por institucionalizarse el miércoles 30 de abril de 2014, a través de la aprobación del Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Véase www.diario-o.com/dof/2014/04/30/300414.pdf

internacional en materia de seguridad pública en una “ventanilla única” ubicada en la dependencia liderada por Miguel Ángel Osorio Chong, titular de SEGOB.

PGR/CENAPI

Paralelamente a los cambios generados en torno a la SEGOB, la SSP y las responsabilidades policiales, en el ámbito de procuración de justicia también hubo transformaciones desde 2012. Así, durante el último año del presidente Felipe Calderón Hinojosa, la PGR, administrada por Maricela Morales, experimentó una movilidad de mandos que superó el “relevo natural” que se genera ante el cambio del liderazgo en cualquier institución. En este sentido, por ejemplo, en la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRAPA), se registraron dos cambios adicionales al relevo impulsado a partir de mayo de 2011 (mes en que tomó posesión la procuradora); en la Oficialía Mayor se registró un relevo adicional; en la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) se llevó a cabo uno adicional y el cambio de nombre, y en comunicación social uno adicional²⁹¹. No obstante dicha movilidad, que podría juzgarse como alta a partir de haberse realizado en menos de un año y a menos de medio año de las elecciones presidenciales, en dos áreas estratégicas en materia de inteligencia estratégica, táctica y operativa que eran el CENAPI y la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), solamente se experimentó el “relevo natural”, dado a consecuencia del cambio de procurador. Así fue, en el caso de CENAPI, tras la salida del Alm. José Luis Figueroa Cuevas, continuó un mando formado en la SEMAR²⁹².

En dicho contexto de final de sexenio, surgieron una serie de escándalos que reiteraron las vulnerabilidades en el sistema de controles que se han mencionado a lo largo de la investigación. Asimismo, se presentó la migración de los funcionarios a los ámbitos estatales o la iniciativa privada, situación que necesariamente implicó la pérdida de experiencia, de

²⁹¹ Karina Fuentes, “PGR: en limpia permanente”, *Enfoque*, 4 de marzo de 2012. Págs. 10 y 11 En este registro de relevos, se considera como “relevo natural” a un cambio de titular tras la incorporación del nuevo procurador, de manera tal que al referirse a “relevo adicional” nos referiremos a todo cambio realizado después del “relevo natural”.

²⁹² No se cuenta con información que permita confirmar la continuidad de la red en la que se ha ubicado al citado almirante

recursos humanos altamente capacitados, y proyectó perspectivas de impunidad en los escándalos mencionados.

Adicionalmente, en medio de las circunstancias descritas y tras la conocida disputa que durante 12 años se dio entre la PGR, la SEGOB y la SSP, el presidente Peña presentó como procurador a Jesús Murillo Karam. Esta decisión, implicó el dominio de dos grupos afines, extraídos de la élite hidalguense, que si no llegaban a colaborar, como hasta el momento si lo han hecho, por lo menos tenían, y tienen, elementos de poder formales y subyacentes suficientes como para limitarse mutuamente y evitar algunos de los conflictos persistentes en las dos administraciones panistas.

Adicionalmente, durante 2013 se impulsaron negociaciones en el marco de la llamada “Reforma Política Electoral”²⁹³, orientadas a dotar de autonomía al ministerio público federal y a evitar que, desde los ámbitos de poder formal de la procuración de justicia, continuaran algunas de las vulnerabilidades que se han señalado y que han desgastando el desarrollo electoral del país. Esto último, en virtud de los escándalos relacionados con acciones de la procuraduría, cuyos resultados mostraron la posibilidad de una motivación electoral en sus causales, derivando en casos como el michoacanazo y los escándalos de los generales.

Así, en noviembre de 2013, se alcanzó un acuerdo en el Senado de la República mediante el cual se proyectó la disolución de la PGR, su sustitución por la Fiscalía General de la República y la creación de una estructura de procuración de justicia constituida por fiscalías²⁹⁴, cuyos titulares serán nombrados libremente por el Fiscal General, pero su remoción puede ser impugnada por el Senado de la República. Asimismo, el fiscal general será designado por el Senado de la República para un periodo de 9 años y contará con una

²⁹³ La Reforma Política-Electoral concluyó en su etapa constitucional con su publicación el 10 de febrero de 2014 y fue complementada con la publicación de leyes y reformas a leyes secundarias, difundidas en el DOF el 23 de mayo de 2014. Esta, crea el INE, homogenizó las reglas y mecanismos electorales, nacionaliza la impartición de justicia en la materia, establece la reelección legislativa inmediata hasta cubrir 12 años en cada puesto (senador, diputado), obliga a congresos locales a legislar reelección para presidentes municipales y legisladores, impulsa las candidaturas independientes, etc.

²⁹⁴ Leticia Robles De la Rosa, “Rediseñan a PGR en reforma política; Senado discute darle autonomía constitucional”, *Excelsior*, 18 de noviembre de 2013. Disponible en www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/18/929233

fiscalía especializada en delitos de corrupción²⁹⁵. Ello, con la intención de favorecer su autonomía frente al poder político del titular del Ejecutivo Federal y perfilando, consciente o inconscientemente, el desarrollo de un marco jurídico contra el delito político, necesidad evidenciada en esta investigación.

Además, en cuanto a las transformaciones realizadas en torno a la inteligencia para la procuración de justicia, a mediados de 2013 se creó la Agencia de Investigación Criminal en la que se designó como titular a Tomás Zerón de Lucio, vinculado a la subred de García Luna. La instancia mencionada con nivel de subprocuraduría, tiene bajo su adscripción a la Policía Federal Ministerial, la Coordinación de Servicios Periciales de la PGR y el CENAPI²⁹⁶.

En dicho contexto de cambios estructurales y redefinición de roles, en diciembre de 2013 renunció Mayolo Medina Linares²⁹⁷ a la Dirección del CENAPI, dejando dicha responsabilidad en Tomás Martínez Sánchez. El primero, funcionario de gobernación, bajo el mando de Francisco Labastida Ochoa y ex Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública desde el sexenio zedillista hasta julio de 2001, mientras que el segundo fue funcionario de CISEN durante el foxismo y se le ha relacionado con aspectos de política sindical.

De este modo, las transformaciones organizacionales y estructurales impulsadas por la administración de Peña Nieto, probablemente evidenciarán otro tipo de vulnerabilidades al implementarse. Sin embargo, el análisis de dichos problemas escapa de los alcances de esta investigación en virtud del periodo estudiado. No obstante, algunas de éstas impactan en las vulnerabilidades que fueron detectadas durante el calderonismo, situación que se analiza en el siguiente subapartado.

²⁹⁵ Información disponible en <http://reformas.gob.mx/reforma-politica-electoral/que-es>
Y en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

²⁹⁶ Véase “Reestructura PGR labor investigadora” *Reforma*, 14 de mayo de 2013. Disponible en <http://estadomayor.mx/27401>

²⁹⁷ Mayolo Medina Linares está vinculado a la red de Carrillo Olea y a Jorge Tello Peón.

El impacto de los cambios estructurales y organizacionales del ámbito de seguridad pública y procuración de justicia sobre las vulnerabilidades detectadas.

Entre todas las vulnerabilidades detectadas y las conclusiones alcanzadas a lo largo de la presente investigación, se puede apreciar que las reformas estructurales y organizacionales planteadas por la administración peñista atienden fundamentalmente a las siguientes:

- 1) Existen acciones, omisiones y señalamientos derivados de procesos judiciales o de denuncia periodística que muestran indicios del uso de aparatos de seguridad, en atención a intereses de grupo y en detrimento de la legitimidad democrática planteada como activo del cambio generacional.
- 2) El diseño estructural y las prácticas organizacionales, vigentes durante el sexenio de Felipe Calderón, generaron espacios de enfrentamiento político entre las distintas subredes de inteligencia en los cuales no hay controles institucionales para su término, ni de establecimiento de responsabilidades por la información filtrada en los ataques.

En el caso de la primera, la atención se presentó parcialmente a través de la Fiscalía General y su correspondiente Fiscalía Anticorrupción, a partir de la autonomía que se pretende otorgarles al desvincularlas directamente del Ejecutivo Federal y de establecer un precedente de persecución de delitos de corrupción, mucho más ambicioso que las sanciones administrativas de la SFP. Asimismo, en ambas instancias, se proyecta la intención de disminuir el uso del ministerio público y su aparato de inteligencia para interferir en los procesos electorales. Sin embargo, la comprobación de esta repercusión requerirá más del tiempo establecido en el presente sexenio, ello sin considerar el tiempo que tarde en ser implementada y el tiempo que tarden los fiscales en desentenderse de los intereses políticos que los ligen a la actual administración.

En el mismo sentido, en el caso de la segunda, el gobierno encabezado por Peña Nieto atajó de golpe, mediante controles subyacentes, las posibilidades de enfrentamiento público entre instituciones al centralizar el poder en torno a la SEGOB. Sin embargo, ello no implica la disminución de las vulnerabilidades en los controles sobre las subredes de inteligencia, además de estar sujeta a condiciones específicas de vinculación y capacidad política que particularmente presenta la élite hidalguesa, pero que no aseguran prevalecer ante un cambio en el titular de la SEGOB o de la PGR. Además, potencialmente plantea las condiciones estructurales previas a 1993; es decir, la concentración de la inteligencia civil mexicana.

Fuera de estos elementos, las vulnerabilidades continúan. Sigue sin concretarse la tipificación de la responsabilidad política y el delito político, así como quedan sin atenderse las conclusiones sobre generar nuevos espacios para desincentivar a las mismas; dar certidumbre laboral a los tomadores de decisiones; generar ámbitos de interlocución entre la sociedad y los tomadores de decisiones en materia de inteligencia; propiciar nuevas instancias de negociación, pública, entre las distintas redes y subredes de inteligencia; dotar de insumos sustentados a las instituciones legislativas y judiciales para fortalecer sus roles de mecanismos de control de poder, y dejar de desperdiciar la experiencia adquirida y la capacitación invertida por el Estado mexicano en la cúpula de la inteligencia civil mexicana.

Al contrastar los cambios mencionados con hechos políticos, que potencialmente pueden haber derivado de las vulnerabilidades señaladas como fueron las conversaciones telefónicas del ex gobernador Andrés Granier Mélo²⁹⁸; el manejo político dado a la crisis derivada de la desaparición de estudiantes normalistas de la Escuela normal rural “Isidro Burgos”; o de la información sobre el estatus patrimonial del presidente y su Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, cabría considerar la posibilidad de que los cambios no han impactado trascendentalmente en la materia analizada por esta investigación.

En consecuencia, corresponde al siguiente subapartado el rescate de las posibilidades que ofrece la experiencia internacional en el desarrollo de mecanismos de control de poder los

²⁹⁸ Véase Redacción, “Exhibe audio excesos y lujos de Andrés Granier”, El Universal, 15 de mayo de 2013.

cuales atienden necesidades similares a las planteadas por el presente análisis y que enriquecen las propuestas que se describen al final de este capítulo.

6.2 Mejores prácticas internacionales.

Las condiciones y evolución de los controles del poder público de los titulares de los órganos de inteligencia, ya sean en seguridad pública, nacional o para la procuración de justicia, parecen estar íntimamente relacionados con dos elementos: 1) la vocación de poder derivada del tipo y misión del servicio de inteligencia del que se trate, que a su vez es una organización que acentúa, en sus prácticas y límites, los rasgos del carácter y la moral nacional que describiera Morgenthau en su célebre *La lucha por el poder y la paz*²⁹⁹; y 2) el ritmo de adaptación que tenga su sociedad ante los paradigmas y tendencias globales en materia económica, política, cultural y social, el cual deriva en distintos grados de articulación entre las dinámicas de poder en el ámbito nacional y el rol del país en el ámbito internacional.

En consecuencia, estos dos elementos pueden ayudar a entender la orientación, estructura y organización de servicios como la Agencia de Policía y Aduanas de Japón, orientada, junto con el resto de la comunidad de inteligencia de ese país, a fortalecer las esferas nacionales económicas y comerciales y su proyección al exterior; el servicio secreto israelí, interno y externo, orientado a mantener la existencia del Estado de Israel y el pueblo judío, articulando fuerzas especiales, agentes de campo, analistas, tecnología y una red de voluntarios insertos

²⁹⁹ Para Morgenthau, “El Carácter Nacional no puede dejar de influir en el poderío nacional; porque todos aquellos que trabajan para la nación en la guerra y en la paz, ejecutan y sostienen su política; eligen y son elegidos; moldean la opinión pública y producen y consumen; reciben en mayor o menor grado la impronta de las cualidades morales e intelectuales que forman el carácter de una nación”. Es decir, el carácter nacional es aquello que proyecta los rasgos individuales a la colectividad, las formas, usos costumbres e idiosincrasias que se materializan en instituciones y organizaciones, formales e informales por ejemplo la asimilación individual de conceptos como la libertad, la democracia, la comunidad, lo público, lo privado, el honor, el desprestigio y la manera en que estos se exteriorizan socialmente y se formalizan en instituciones.

Por otra parte, la “moral nacional” la describe como “el grado de determinación con que una nación sostiene una política internacional de su gobierno en la guerra o en la paz” permeando en todas las actividades de una nación ya sea en su producción, en su ejército o en su cuerpo diplomático y se refleja en el éxito o fracaso de la consecución de las metas políticas de una nación. Ello, exacerbado en tiempos de crisis.

Véase a Hans Morgenthau, *La lucha por el poder y por la paz*, Sudamericana, Buenos Aires-Argentina, 1963. Págs. 173-190

en todas las comunidades judías del mundo, o la Policía Nacional de Colombia y su comunidad de inteligencia, estructurada con una vocación fundamentalmente orientada a contener amenazas internas para el Estado Colombiano como pueden ser los grupos subversivos o la delincuencia organizada.

De manera tal que, cuando los servicios de inteligencia y las instituciones de seguridad pública de cualquier sociedad enfrentan enemigos internos o externos que operan al interior de su territorio, se despliegan todas las capacidades del Estado e históricamente se ha reconocido, de facto, la necesidad de la secrecía de la información y la utilidad del espionaje. Así, también en cualquier sociedad, la justificación de cumplir la meta del servicio, aunada a tecnología y a la utilidad de la reserva, genera espacios de poder subyacente para las redes dominantes en esas instituciones.

Dichas redes, históricamente tienden a la expansión del poder subyacente, implícito en sus funciones y concesiones, situación que, también históricamente, ha sido un reto para los mecanismos de control al poder público que han empleado las élites de cada sociedad para procurar que la institución de seguridad e inteligencia sea una herramienta de su poder y no una competencia para el mismo.

En este sentido, en distintas etapas de la historia de los servicios de inteligencia más prestigiados, se han generado coyunturas que impulsaron mecanismos de contención del poder de las respectivas comunidades de inteligencia. Ello, generando controles específicos, emanados del mismo poder público que, aunque no necesariamente han sido plenamente eficaces en su función, sí representan modelos de mejores prácticas internacionales de los que nuestro país ha tomado ejemplos en algunos aspectos.

De este modo, a continuación se presentan varios ejemplos de cómo las élites y sus respectivas clases políticas en Canadá, España, EEUU, Francia, Inglaterra e Israel han resuelto este tipo de condiciones del poder a partir de la administración de inteligencia acotada por controles sobre delito político, órganos colegiados o instancias de vigilancia judiciales y legislativas. Esto último, específicamente a través de mecanismos para la

contención de la llamada ilegal domestic surveillance³⁰⁰ y del poder derivado de la información reservada, recolectada con recursos gubernamentales, y construida con el espionaje y los accesos a datos personales resguardados en las instituciones públicas y privadas.

La vigilancia ilegal.

Canadá.- Dentro de la evolución de las facultades del parlamento y el establecimiento de responsabilidades en el marco del trabajo de inteligencia, Canadá cuenta entre su marco normativo para esta materia con la Security of Intelligence Act y la Bill C-409 o Ley Canadiense sobre el Servicio de Inteligencia Exterior. Ambos documentos especifican minuciosamente los escenarios, responsabilidades, obligaciones y límites de los servicios de inteligencia, dentro y fuera de dicho país y determina los lineamientos y especificaciones del manejo de la información, incluyendo, en su artículo 4, la tipificación de las filtraciones. Ello, definiendo escenarios como el uso de información contra intereses del Estado, la retención de información, la revelación de información y las fallas en la administración de la misma³⁰¹.

España.- En el caso español, las actividades operativas de inteligencia y sus límites están detallados en la Norma NS/04. En este texto, entre otras cosas, se señalan los procesos, usos, clasificaciones, medios y modos de recolectar, administrar y difundir información de inteligencia. Asimismo, define en su artículo 11 el comprometimiento de la información como la posibilidad de que un usuario no autorizado tenga acceso a ella aunque no la use; ataques contra la integridad de la información, y cuando existen elementos, aunque no pruebas fehacientes, que indiquen sobre el comprometimiento o la pérdida del control de

³⁰⁰ Jeffery Ross describe la vigilancia domestica perpetrada por las instituciones gubernamentales de la siguiente manera: "Domestic surveillance consist of a variety of information-gathering activities conducted primarily by the state's coercitive agencies (i.e., police, national security, military). These actions are conducted against citizens, organizations, businesses, and foreign governments. Such operations usually include opening mail , listening telephone conversations (i.e., eaves-ropping and wiretapping), reading electronic communications, and infiltrating grups." Véase a Jeffery Ian Ross, *The dynamics of political crime*, Sage, EEUU, 2003. P. 106.

³⁰¹ Dwight Hamilton, *Inside Canadian Intelligence*, Dundurn, Canadá, 2006. Pp. 168-192.

dicha información. Esta última, materializada por la sustracción o la indisponibilidad de la misma³⁰².

EEUU.- La evolución de la persecución de este tipo de delitos en los mecanismos estadounidenses de control de poder público, desde una perspectiva contemporánea, parte de las siguientes tres etapas:

- a) 1934-1937: Paralelamente al desarrollo de las capacidades operativas del FBI para generar inteligencia, se percibió el crecimiento del riesgo que las actividades de dicha institución podrían representar para los derechos de los ciudadanos de ese país, ante lo cual la Suprema Corte de Justicia emitió una resolución que estableció los primeros límites a la acción del Estado para obtener información de los particulares.
- b) 1950-1956: Con objeto de prevenir el desarrollo de delitos que tuviesen una causal política implícita en algún tipo de ataque a valores, símbolos, instalaciones, personajes o secretos de Estado por supuesta animadversión al capitalismo o a los Estados Unidos de América, se impulsó y respaldó la llamada comisión Mc Carthy. Esta comisión del Congreso estadounidense, desarrolló una serie de “investigaciones” bajo la supuesta intención de combatir “actividades antiamericanas”, derivando en el escarnio público, la expulsión y el procesamiento penal contra ciudadanos y actores sociales en ese país. Tales investigaciones, propiciaron una serie de atropellos que, a su vez, justificaron una revisión de los controles de poder público sobre las actividades relacionadas con el espionaje³⁰³.
- c) 1971-1977: Tras el escándalo Watergate, en el cual se develó la disposición de las capacidades gubernamentales estadounidenses en beneficio de agendas privadas y contra rivales políticos no identificados como elementos antagonistas al Estado³⁰⁴.

³⁰² Reino de España, *Norma NS/04*, disponible en www.cni.es/comun/recursos/descargas/NS-04_Seguridad_de_la_Informacion.pdf

³⁰³ Jeffery Ian Ross, *The dynamics of political crime*, Sage, EEUU, 2003. P. 111.

³⁰⁴ Desde 1971 el presidente Richard Nixon dispuso el seguimiento y las escuchas ilegales contra sus rivales políticos y electorales. Como consecuencia de una investigación periodística, el Congreso de ese país inició

Así, como consecuencia de estos sucesos, se crearon y desarrollaron mecanismos como la “Foreign Intelligence Surveillance Act de 1978”, que regula las actividades de espionaje interno y externo; establece responsabilidades; excepciones de responsabilidades, y procedimientos para realizar operaciones que impliquen la intervención telefónica, el manejo de micrófonos, el seguimiento de correspondencia, el lucro con el espionaje, etc.

Además, entre las especificaciones de esta ley se amplían las responsabilidades a los que comercialicen los medios tecnológicos para el desarrollo del espionaje, los transporten o, incluso, tengan elementos para pensar que alguien realiza alguna actividad de este tipo, ilegalmente, y no lo denuncia. Asimismo, complementariamente cuentan con el Título 18 del US Code/2511 que plantea de manera general la tipificación de la intervención de comunicaciones y el tipo de autorizaciones que pueden generarse para el espionaje. Éstas, suscritas a órdenes judiciales y disposiciones presidenciales, implican responsabilidades que al complementarse con los controles legislativos y judiciales parecen orientarse a inhibir los excesos y reducir las vulnerabilidades³⁰⁵.

En dicho sentido, aunque el modelo de controles estadounidenses en esta materia pareciera ser muy laxo al compararlo con los de otros países desarrollados, la fortaleza de los mecanismos de control ubicados en el Congreso y la Suprema Corte estadounidenses ya se ha puesto a prueba. Ello, al atender denuncias públicas sobre excesos por parte del gobierno estadounidense y el inicio de procesos que han registrado las renuncias de funcionarios de distintos niveles como sucedió en años recientes con el Director de la DEA, tras las pesquisas por las investigaciones congresionales de “rápido y furioso”.

Aunado a todo lo anterior, la legislación estadounidense también contempla una serie de mecanismos, descritos en el Título 18 del US Code/2520, que plantean más límites a partir de daños generados por el espionaje, excepciones a los mismos y las posibilidades de

un proceso para investigar la denuncia mediática y determinar que procedería, resultando en el inicio de un juicio político que no se consumó pero que obligó a la renuncia de Nixon.

³⁰⁵ Coronel University Law School, *18 US CODE/2511*, disponible en www.lae.coronell.edu/uscode/text/2511

responsabilidades civiles y acciones disciplinarias contra el uso no autorizado de la información³⁰⁶.

De tal manera que resulta importante señalar que parte fundamental de esa fortaleza está en el rol social y político de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil.

Israel.- En el caso israelí, la situación de guerra permanente que mantiene para asegurar la existencia del Estado frente a un entorno hostil, así como los datos históricos editorializados o mitificados que se han llegado a publicar sobre sus servicios de inteligencia han generado la impresión sobre un sistema con escasos controles. Sin embargo, tanto su servicio interno (Shin Bet) como su servicio exterior (Mosad) operan bajo un complejo entramado institucional que pretende proteger los derechos de sus ciudadanos y legitimarse democráticamente tanto nacional como internacionalmente.

Dicho entramado institucional se funda en una serie de ordenamientos legales que especifican y abarcan responsabilidades y límites a una gran gama de áreas susceptibles a presentar riesgos potenciales. Así, se han desarrollado leyes orientadas a evitar la vigilancia ilegal como la Ley Fundamental de Libertad y Dignidad Humana; Ley de Protección de la Privacidad; Ley del Servicio de Registro de Datos; Ley de Monitoreo Secreto; Ley de Computación, y Ley de Libertad de Información³⁰⁷.

Reino Unido.- Las instituciones británicas, además de contar con una de las comunidades de inteligencia más prestigiadas del mundo, ha desarrollado un detallado marco normativo orientado a salvaguardar a los súbditos de la reina y a dar certidumbre al trabajo de los servicios.

³⁰⁶ Coronell University Law School, *18 US CODE/2511*, disponible en www.law.coronell.edu/uscode/text/18/2520

³⁰⁷ Andrew Stevens, *Surveillance Polices, Practices and Technologies in Israel and The Occupied Palestinian Territories: Assessing the Security State*, Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, november de 2011, disponible en www.sscqueens.org/sites/default/files/2011-11-Stevens-WPIV.pdf

Debe tenerse en cuenta que tienen una categorización de las labores que cubre una gran cantidad de supuestos como intervención directa en información privada; grabaciones telefónicas, distinguiéndolas según su entorno en residencias, lugares abiertos o vehículos; observación directa; y empleo de CCTV's. Asimismo, mediante la "2000 act", establece lineamientos para autorizar la vigilancia considerando si será directa; remota; que tan intrusiva será; tiempo; y se hace atendiendo a criterios de proporcionalidad según el caso y momento del mismo.

Además, el mismo marco jurídico establece los procedimientos para extensión del tiempo y para la cancelación de la operación. Aunado a esos aspectos, mediante la 1994 y 1997 act, se definen los motivos para justificar las vigilancias incidentales dentro de las propiedades³⁰⁸.

Órganos colegiados e instancias de apoyo para la toma de decisiones.

España.- Desde 1978, la constitución española establece un consejo consultivo denominado Consejo de Estado, formado por expertos en distintas materias, académicos y funcionarios públicos con por lo menos 15 años de servicio. Según la categoría de consejeros (permanentes, natos o electivos). Las características y perfil de cada uno están estipulados en los artículos 7 a 9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, de manera tal que se aprovecha la experiencia de ex funcionarios pues entre los consejeros natos hay ex presidentes del gobierno, Fiscales General, Gobernador del Banco de España, etc. Cabe señalar que el Presidente del Consejo tiene rango de Ministro.

A esta instancia pueden acudir autoridades de distintos niveles para consultas sobre temas diversos y puede elaborar estudios, informes y opiniones sobre reformas legislativas a petición del Presidente del Gobierno o de algún Ministro³⁰⁹.

³⁰⁸ Home Office, Covert Surveillance and Property Interference, Information and publishing solutions, Belfast, Irlanda, 2010. Disponible en www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97960/code-of-practice-covert.pdf

³⁰⁹ Véase la *Ley Orgánica 3/1980*, de 22 de abril, del Consejo de Estado, Jefatura de Estado, disponible en www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-8648-consolidado.pdf y www.consejo-estado.es/quees.html

Israel.- El Estado Israelí desarrolló una institución denominada Controlador del Servicio. Esta instancia, designada por consenso del Primer Ministro y el Jefe del Servicio General de Seguridad³¹⁰, se encarga de apoyar al primer ministro y al consejo de ministros para evaluar opciones, casos, hechos y apoyar en la toma de decisiones. Asimismo, rinde informes a la Knesset que le sirven a esta para hacerse de información que le permite evaluar las labores del Shin Bet. Para ambas instancias (el primer ministro y la Knesset), este órgano representa un elemento de apoyo fundamental para subsanar la falta de experiencia y conocimientos en materia de seguridad; legitimarse y respaldarse al momento de tomar decisiones, y evaluar con mayor objetividad la labor del Servicio General de Seguridad.

Reino Unido.- Las instituciones inglesas cuentan con un Comisionado de Vigilancia quien autoriza los seguimientos, tras analizar especificaciones como el tipo de instalación dentro de la propiedad –por ejemplo el baño de un hotel- y si participará una persona -agente encubierto, informante, fuente periodística, etc.-. Asimismo, este comisionado tiene autoridad para verificar el equipo que se usará y tomar la decisión de no permitir la autorización por motivos técnicos, como si el mecanismos de vigilancia se puede retirar o no.

Las facultades de vigilancia que tiene el comisionado de vigilancia, autónomo, implican a todas las instancias de inteligencia, menos a las instancias policiales, el Ministerio de Defensa de Irlanda y “Las Fuerzas de su Majestad”.

República Francesa.- En el caso francés, el *Conseil Constitutionnel*, dispuesto en el artículo 59 de la constitución francesa, está integrado por 9 miembros a los que se les añaden los ex presidentes de la República, denominados miembros por derecho. Este órgano colegiado a partir de la experiencia y conocimiento es una entidad de consulta y deliberativa.

Entre las facultades del consejo están la revisión y deliberación en torno a la constitucionalidad de leyes antes de su promulgación; cambios al marco normativo del

³¹⁰ De acuerdo con la ley 5762-2002, el Servicio de Seguridad General o Shin Bet es nombrado para un periodo de 5 años o cuando se disuelve el gobierno.

Senado; propuestas de leyes antes de ser sometidas a plebiscito; acuerdos internacionales antes de ser ratificados; controversias constitucionales a solicitud del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación; la impugnación de elecciones cuando uno de los candidatos así lo solicita; la inelegibilidad hasta por tres años de algún candidato; definir la jurisdicción de algún órgano o instancia, a petición del Ministro de Justicia; consultas sobre textos gubernamentales con motivo de elecciones; impugnación de candidatos presidenciales; el aplazamiento de las elecciones con motivo del deceso de algún candidato -a solicitud del Presidente o del Primer Ministro-; la impugnación del escrutinio -a petición de algún elector-; organización de referéndums; reclasificación de leyes, y sobre la aplicabilidad del artículo 16 sobre medidas excepcionales del presidente, contemplando inicio y cese de las mismas³¹¹.

En Latinoamérica se puede encontrar el caso de aprovechamiento de la experiencia y del recurso humano que ejerció funciones de toma de decisiones en Chile, en donde los ex presidentes, ministros de la Suprema Corte, contralores de la República, ministros de Estado, jefes de defensa y rectores tienen un espacio como senadores vitalicios³¹².

Instancias de contención y control del poder.

Canadá.- En el caso canadiense, la evolución de las instancias de control en esta materia derivan de las capacidades del parlamento y han evolucionado en su implementación hasta desarrollar un complejo y práctico sistema que vigila y limita a los aparatos de inteligencia, reconociendo las necesidades de la secrecía de la información y la fragilidad de las relaciones entre civiles y militares. Este desarrollo, deriva de aparentes delitos políticos y excesos, realizados por la Real Policía Montada de Canadá -por sus siglas en inglés RCMP- durante la contención de los grupos quebequenses separatistas de la década de 1960 y en 1972 surgió la comisión parlamentaria McDonald y Keable, orientada a investigar y establecer

³¹¹ Véase la página web del Consejo Constitucional en www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/les-membres-du-conseil/liste-des-membres/liste-des-membres-du-conseil-constitutionnel-*.319.html

³¹² Si bien éstas circunstancias se originaron en crear un espacio de protección e impunidad a la dictadura durante la transición con el correr de los años ha servido para dar estabilidad y recuperar la experiencia de los hombre de Estado. Véanse las especificaciones en el artículo 45, apartados a) a f) de la Constitución de Chile, disponible en www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf

responsabilidades al respecto³¹³. Esta comisión, sentó los precedentes del Security Intelligence Review Committee (SIRC), creado en 1985, que puso en práctica las atribuciones del parlamento al someter al centro de inteligencia canadiense CSIS y a la RCMP a audiencias judiciales por el bloqueo de apertura de expedientes³¹⁴.

En tal situación, actualmente existe un comisionado en el SIRC que coordina a otros comisionados por cada institución para revisar casos específicos, atiende denuncias y realiza investigaciones sobre las actuaciones de las citadas instituciones de inteligencia respetando el cierre de las investigaciones y casos que llevan estas instancias. Es decir, no hay procesos del comité, sino hasta que las investigaciones de las instituciones terminen sus casos y pueden aportar toda la información que requiere el comité. Ello, permite que al final del proceso, se presente un informe y otro más, anual, ante al Primer Ministro, con la intención de corroborar que las instituciones de inteligencia no se excedieron o quebrantaron las leyes y acataron los mandatos del Primer Ministro³¹⁵.

Así, aunque el parlamento no mantiene una actitud escrutadora plena ante temas de Defensa Nacional, sí lo hace con respecto de las instituciones civiles involucradas en el ámbito de la inteligencia como la RCMP, el CSIS o CSE³¹⁶.

EEUU.- En el caso estadounidense, el sistema de controles estructuralmente integra al Poder Judicial, al Poder Legislativo y a la sociedad civil organizada, partiendo de la plataforma jurídica planteada por la constitución. Ello, a través del artículo 1, sección Tercera, apartados 6 y 7, que otorgan facultades al Senado para juzgar sobre acusaciones por responsabilidades oficiales con la posibilidad de destituir e inhabilitar al funcionario; y en el artículo 2, sección cuarta, en el que se señala que el presidente y todos los funcionarios civiles “serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y

³¹³ Jeffery Ian Ross, *The dynamics of political crime*. P. 114.

³¹⁴ Dwight Hamilton, *Inside Canadian Intelligence*. P. 165.

³¹⁵ Dwight Hamilton, *Inside Canadian Intelligence*, Dundurn, Canadá, 2006. P. 168.

³¹⁶ Dwight Hamilton, *Inside Canadian Intelligence*, Dundurn, Canadá, 2006. P. 165.

faltas graves”³¹⁷. Todo lo anterior, sin que el resultado de la inhabilitación o destitución implique la anulación de otro tipo de procesos ante el ámbito judicial.

Así, el trabajo de los comités del Senado estadounidense implica la vigilancia y seguimiento de cualquier asunto de carácter público y, a diferencia de otros modelos de control, el comité del senado que investigue a las instancias de inteligencia puede hacerlo durante el desarrollo de las actividades de la institución investigada. Es decir, no tiene que esperar a que CIA, FBI, DEA o la instancia que se desee termine un caso para que el senado pida información sobre el mismo, analice e investigue probables excesos de las instituciones.

Israel.- Para dar seguimiento y evaluar las labores del Servicio General de Seguridad, el órgano legislativo Israel cuenta con dos instancias. Una es el Comité Ministerial, integrado por cinco personas, y la otra el Comité de Servicios de la Knesset, integrado por el Subcomité de Inteligencia y Servicios Secretos de Asuntos Exteriores y el Comité de Defensa. Ambos órganos, reciben informes del Servicio General de Seguridad y del Controlador del Servicio, estableciendo un tipo de control que se regula al validarse mediante contraste³¹⁸.

6.3 Propuestas para el gobierno mexicano.

Como se mencionó al principio de esta investigación, disertar e impulsar cambios en torno al control del poder ha inquietado a generaciones de interesados en la vida pública que en la búsqueda permanente de mejorar el ejercicio de la toma de decisiones han integrado propuestas acordes a sus tiempos. Así considerando el devenir histórico del sistema de inteligencia civil mexicano durante los últimos 33 años, su interacción con la élite de nuestro país y los indicios de fracasos en nuestros sistemas de pesos y contrapesos frente a actores sociales que integran a la comunidad de inteligencia en México, ésta investigación buscó plantear ideas para acotar la posibilidad de que dichos indicios sean reales y evitar que puedan repetirse en el futuro.

³¹⁷ National Archives, *La Constitución de los Estados Unidos de América*, disponible en: www.archives.gov/espanol/constitucion.html

³¹⁸ Ley del Servicio General de Seguridad, 5762-2002, disponible en www.knesset.gov.il/review/data/eng/law/kns15_GSS_eng.pdf

En consecuencia, derivado de la detección de las vulnerabilidades, del análisis del primer año de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto y de las experiencias internacionales que se han rescatado en este apartado, a continuación se plantean propuestas que podrían desincentivar las vulnerabilidades detectadas en los controles de poder público.

a) Fortalecimiento de los controles contra vigilancia ilegal.

El marco normativo del país reglamenta las intervenciones telefónicas que realiza el Estado Mexicano a través de seis ordenamientos legales³¹⁹ y sobre las comunicaciones ilegales específicamente se trata como delito en el artículo 177 del Código Penal Federal. Este marco jurídico, implica a dos figuras, el juez y la autoridad -Ministerio Público Federal, el CISEN y la Policía Federal- y exige una serie de datos que informan al juzgador sobre todos los datos relacionados con la operación de la intervención de comunicaciones -qué tipo de tecnología, quiénes operan, con qué tecnología, cuanto tiempo, qué se busca, por qué se requiere, etc.-. Sin embargo, en el caso de las autoridades, no se le da seguimiento a la operación; los límites los establece el funcionario judicial en atención a su criterio, creencias, conocimiento y experiencia; la subcontratación de servicios queda en un esquema enunciativo; y no se especifican criterios o lineamientos sobre situaciones no contempladas que generen oportunidades a la investigación.

Así, sería deseable que se profundizara en la legislación dentro de los marcos jurídicos señalados para establecer criterios más detallados sobre cada aspecto de la intervención, sobre los subcontratistas, sobre la tecnología que se emplea, el seguimiento a la operación y la cadena de custodia sobre la información obtenida, con objeto de poder establecer ámbitos de responsabilidad más claros. Ello, fortalecería la investigación en materia de respeto a derechos humanos, fortalecería la función del juzgador, daría mayor certidumbre al operador

³¹⁹ La CPUM, 16; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículo 50bis y 50 ter; la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, artículo 16; la Ley de Seguridad Nacional; la Ley de la Policía Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales.

y permitiría generar un marco más claro sobre las responsabilidades en el manejo y administración de la información obtenida.

En tal sentido, el modelo inglés y español podrían ser dos referentes importantes para continuar con el desarrollo de nuestro marco normativo y mejoraría las posibilidades de controles horizontales y transversales sobre las funciones de la autoridad y del juzgador, orientadas a desincentivar el uso personal de información de inteligencia al generar mejores condiciones de trazabilidad de la misma.

b) Incentivos para los tomadores de decisiones

Considerando que los tomadores de decisiones en materia de inteligencia generalmente son personas con décadas de experiencia en la materia; que el sistema los habría expuesto si no tuviesen algún sentido de pertenencia y compromiso con el país; que su preparación representa una inversión pública, y que todo ello constituye un activo para el Estado Mexicano, entonces se entenderá que el final de sus posibilidades en la vida pública resultan un desperdicio, además de una vulnerabilidad en nuestros controles. Por todo lo anterior, como lo hacen España y Francia con sus jefes de Estado, se propone lo siguiente:

- Crear, un órgano consultivo, similar a un Consejo de Estado o el Consejo Constitucional, que sirva para aportar insumos -no vinculantes- que fortalezcan las decisiones y deliberaciones de instancias como el IFAI, las comisiones legislativas, la Fiscalía General y la SEGOB, a manera del SIRC canadiense. Éste, estaría integrado por los ex titulares de centros de inteligencia con una estructura administrativa similar a la de una Subsecretaría de Estado y sujeto a las responsabilidades por el manejo de la información a la que tendrían acceso, incluso hasta por 10 años después de su ingreso a este órgano.

El ingreso se sugiere de manera automática a la salida del cargo en la titularidad del centro de inteligencia, evidentemente susceptible a ser declinado, en cuyo caso iniciaría el periodo de 10 años de vinculación a responsabilidades por la información

que se manejó durante los dos cargos anteriores (en el órgano y en el centro de inteligencia).

Ventajas: Este órgano podría aportar criterios más sólidos sobre la toma de decisiones del ejecutivo federal; generar informes y asesorías a órganos legislativos y judiciales; dotar de información más objetiva a las instancias que representan controles de poder como el IFAI; y emitir opiniones sobre las estrategias gubernamentales y casos de interés público, a petición del IFAI o la CNDH.

Alternativas administrativas: idealmente se sugeriría autonomía técnica, presupuestal y de gestión. Sin embargo, si ésta debe ser restringida, entonces podría constituirse como un órgano adscrito a la Fiscalía General de la República o a la CNDH, ello a partir de poder fungir como un elemento de equilibrio político frente a los directores en funciones.

- Como sucede en Israel, es necesario establecer periodos para el ejercicio de las funciones de estos tomadores de decisiones, con la finalidad de disminuir la rivalidad y evitar tanto la movilidad generada durante el periodo de Felipe Calderón, como la perpetuación de redes que aparentemente presentó la DFS.

Este periodo podría coincidir con el sexenio, sin posibilidades de reelección y sujeto a remoción por petición del 50% más uno de los senadores y apoyada por dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores.

- Establecer mecanismos jurídicos más complejos al designar a los titulares de centros de inteligencia, que favorezcan la experiencia y el conocimiento para desincentivar la posibilidad de situaciones en las que redes consolidadas controles operativamente la toma de decisiones a partir del desconocimiento sobre esta materia por parte del titular.

En este sentido, se sugeriría la comprobación de conocimiento teórico de hasta 12 años -trabajos académicos como libros, artículos, ponencias, cátedra en centros académicos militares o civiles relacionados con seguridad, etc.- o seis años en espacios vinculados directamente al ámbito de la seguridad cuyo nivel sea, al menos, de Dirección General.

c) Fortalecimiento de los controles al poder público.

En esta última propuesta, se sugieren dos líneas de acción que son:

- 1) Fortalecer el trabajo de las comisiones legislativas, que establezcan mecanismos que simplifiquen la posibilidad de la destitución de funcionarios públicos por desacato.
- 2) Propiciar la creación de un comité de expertos que asista al pleno del IFAI para atender casos relacionados con la administración de inteligencia.

Estas propuestas no pretenden representar una receta infalible. Todas ellas, son producto del análisis y la reflexión para impulsar un debate obligado sobre las instituciones, las élites y los controles del poder público ante la creciente vergüenza de nuestro tiempo que, como se pudo constatar en la elaboración de la investigación, preocupa a académicos, estudiantes y algunos exfuncionarios públicos.

Las ideas planteadas fueron pensadas en la posibilidad de aprovechar la inversión del estado mexicano en algunos funcionarios; en buscar mejores condiciones de competencia para el desarrollo democrático de nuestras instituciones y como una respuesta a la inquietud personal sobre los excesos de nuestra élite.

En consecuencia no se ofrecen a un grupo o actor social determinado, se elaboraron para aportar al debate que debe darse sobre los límites a los órganos de inteligencia, cuya vulnerabilidad permanece mostrando más ejemplos en los que los sacrificios y talento en el sistema de inteligencia civil mexicano son explotados en beneficio de grupos o intereses

personales. Incluso esta tendencia, hoy muestra elementos de poder traducirse en una realidad que no solo ha tocado al poder ejecutivo o al legislativo, sino que anticipa el riesgo del uso de las redes y conocimientos para desbalancear los futuros procesos de elección para Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el trabajo cotidiano de los Ministros.

En resumen, esta investigación se plantea con la esperanza de aportar perspectivas a un eventual esfuerzo ciudadano o a la posibilidad de un ejercicio autocrítico para evitar que continúen y crezcan los ejemplos de abusos del poder, en detrimento del desarrollo democrático, el tejido social, la confianza ciudadana en las instituciones y la viabilidad del país. Esperemos que como sociedad reaccionemos antes de convertir los últimos 30 años de cambios institucionales en tiempo perdido; nuestro momento generacional en abierto y franco ejercicio del autoritarismo, y, nuevamente nos convirtamos en un indiscutible ejemplo de una democracia latinoamericana irremediablemente frustrada.

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio. *México todo en cifras*, Aguilar, México, 2008.
- . *La Charola*, Grijalbo, México, 2001.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006.
- Agustín, José. *Tragicomedia mexicana 3*, Booket, México, 2007.
- Ai Camp, Roderic. *Los líderes políticos de México*, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- . *Biografías de políticos mexicanos 1935-1985*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- . *Mexican political biographies 1935-2009*, University of Texas, USA, 2011.
- Alvarado Mendoza, Arturo, *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, México, 2008
- Aristegui, Carmen. *Transición*, Grijalbo, México, 2009.
- Arzt Colunga, Wanda Sigrid, “La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana” en Arturo Alvarado Mendoza, *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, México, 2008.
- Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de cultura Económica, México, 1993.
- Astorga, Luis. *Drogas sin Fronteras*, Grijalbo, México, 2003.
- . *El siglo de las drogas*, Plaza y Janés, México, 2005.
- . *Seguridad, traficantes y militares: El poder y la sombra*, Tusquets, México, 2007.
- Ayala Blanco, Luis Alberto. *El poder frente a sí mismo*, Sexto Piso, México, 2002.
- Aziz Nassif, Alberto, *Chihuahua: historia de una alternativa*, CIESAS, México, 1994
- Barajas, Abel. “Ordenan liberación de Herrera Valles”, Staff de Reforma, *Reforma*, viernes 7 de septiembre de 2012.
- Birkmann, Jörn. “Measuring vulnerability to promote disaster-resilient societies: Conceptual frameworks and definitions”, *Measuring Vulnerability to Natural*

- Hazards: Towards Disaster Resilient Societies*, United Nations University Institute for Environmental and Human Security, 2006.
- Blassingame, Wyatt. *The look-it-up book of presidents*, Random House, New York, 1998.
 - Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1989.
 - Bolaños Guerra, Santiago. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Reformas y adiciones 1917-2000*, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal- Presidencia de la República, México, 2000.
 - Bordieu, Pierre, *La reproducción*, Fontamara, Barcelona, 1996.
 - Burt, Ronald. *Structural Holes: The social structure of competition*, Harvard University Press. Massachusetts and London, 1992.
 - Calva, José Luis. *México más allá del neoliberalismo*, Plaza y Janes, México, 2001.
 - Canetti, Elías. *Masa y poder*, Alianza, Madrid, 2002.
 - Carbonell, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 2009.
 - Carrillo Olea, Jorge. *México en riesgo*, Grijalbo, México, 2011.
 - Castañeda G., Jorge y R. Aguilar, *El narco: la guerra fallida*, Punto de lectura, México, 2009.
 - Covarrubias, Ana. “Los principios y la política exterior de México”, en Schiavon, Jorge, *En busca de una nación sobreaña*, CIDE, México, 2006.
 - De la Barrera, Luis. *¿Culpable?*, Grijalbo, México, 2013.
 - Del Villar, Luis. *Los que mandan*, Quehacer Político, México, 1990.
 - Díaz Fernández, Antonio M. *El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España*, Fundación Alternativas, España, 2006.
 - Díaz Román, Mario Pavel. *Relaciones en conflicto. Operativos de la Policía Federal Preventiva*, Tesis para obtención de grado de Maestría, UNAM-FCPyS, México, 2013.
 - Dowding, Keith. “Rational choice approaches to analyzing power” en Nash, K. y A. Scott, *The Blackwell companion to political sociology*, Malden, M.A.-EUA, 2004.

- Elias, Norbert. *La sociedad cortesana*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.
- Escudero Álvarez, Hiram, “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública” en Pedro Peñaloza y M. Garza, *Los desafíos de la seguridad pública en México*, UIA-UNAM-PGR, México, 2002.
- Fernández Menéndez, Jorge. *Calderón Presidente*, Grijalbo, México, 2007
- Fernández Santillán, José F. *El despertar de la sociedad civil*, Oceano, México, 2003.
- Foucault, Michel. *Seguridad, territorio y población*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires-Argentina, 2006.
- , *Vigilar y castigar*, Siglo XXI, México, 1999.
- Fuentes, Karina. “PGR: en limpia permanente”, *Enfoque*, 4 de marzo de 2012.
- Garay Salamanca. Luis Jorge, *Narcotráfico, corrupción y Estados*, Debate, México, 2012.
- Garduño Valero, Guillermo. *El ejército mexicano entre la guerra y la política*, UAM, México, 2008.
- George, Roger, *Analyzing intelligence*, Georgetown University Press, EEUU, 2008.
- Gil Mendieta, Jorge. *Estudios sobre la red política de México*, UNAM-IIMAS, México, 2005.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso. “United States vs Álvarez Machain” en IJ, *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica V*, IJ-UNAM, México, 1993.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, Ediciones Era, México, 2004.
- González Compeán, Miguel. *El partido de la Revolución Institución y conflicto (1928-1999)*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Gurría, José Ángel. *La política de la deuda externa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Hamilton, Dwight. *Inside Canadian Intelligence*, Dundurn, Canadá, 2006
- Hansen, D. Roger. *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México, 2003.
- Hernández, Anabel. *Los cómplices del presidente*, Grijalbo, México, 2009.
- “La maraña que hundió a Mondragón”, *Proceso*, núm. 1951, 23 de marzo de 2014.
- Herrera-Lasso M., Luis. *CISEN 20 años de historia: Testimonios*, CISEN-SEGOB, México, 2009.

- Hobbes, Thomas. *El Leviatan*, Tomo I, Guernika, México, 2000.
- Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*, Ediciones Coyoacán, México, 2008.
- Knoke, David. *Political network: The structural perspective*, Cambridge University Press, Australia, 1990.
- Krauze, Enrique. *La presidencia imperial*, Tusquets, México, 1998.
- Lukes, S. *Power: construction and corrosion*, The University of Chicago, 1994.
- Lustig, Nora. *México hacia la reconstrucción de una economía*, El Colegio de México, México, 1994.
- March, James G. Johan P. Olsen. *El redescubrimiento de las instituciones la base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Martínez Assad, Carlos. *El Camino de la rebelión del General Saturnino Cedillo*, Océano, México, 2010
- Merino, Mauricio y López Ayllón, Sergio. “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos” en Merino, Mauricio, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM-CIDE, México, 2010.
- Mosca, Gaetano. *La clase política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Morgenthau, Hans, *La lucha por el poder y por la paz*, Sudamericana, Buenos Aires-Argentina, 1963.
- Mussacchio, Humberto. *Los milenios de México*, Royce, México, 2000.
 . *Quién es quién en la política mexicana*, Plaza y Janés, México, 2002.
- O'Donnell, Guillermo. "Horizontal accountability in new democracies", en *Journal of democracy*, National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University press, 1998.
- Ojeda, Mario. *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1976.
- Pardo María del Carmen. “Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno” en Merino, Mauricio, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, UNAM-CIDE, México, 2010.

- Peters, Guy. "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles" en Pardo, María del Carmen (comp), *De la administración pública a la gobernanza*. El Colegio de México, México, 2004.
- Pfister, James J. *Who's Who in the world*, Marquis, USA, 2008.
- PGR, Manual de Organización General de la PGR, Oficialía Mayor-PGR, México, 2009.
- Poulantzas, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, México, 1978.
- Reich, Robert B. *El trabajo de las naciones*, Vergara, Buenos Aires-Argentina, 1992.
- Reynoso, Víctor. *Para entender el Partido Acción Nacional PAN*, Nostra, México, 2009.
- Rodríguez Araujo, Octavio. *Régimen Político y Partidos en México (Ensayos)*, IEEM, México, 2002.
- Rodríguez Castañeda, Rafael. *El Policía*, Grijalbo, México, 2013.
- Ross, Jeffrey Ian. *The Dynamics of political crime*, Sage, EEUU, 2003.
- Ruiz Fuentes, Mariano. *La evolución del delito político*, Hermes, México, 1944.
- Salinas de Gortari, Carlos. *La década perdida*, Debate, México, 2008.
- Salinas de Gortari, Raúl. *Diario del Infierno de Almoloya*, Diana, México, 2005.
- Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1998.
- Santos, Gonzalo. *Memorias*, Grijalbo, México, 1986.
- Simmel, Georg. *El secreto y las sociedades secretas*, Sequitur, 1908 (2010).
 , *The sociology of Georg Simmel*, Free paperback, NY-EUA, 1950.
- Subprocuraduría Especial para el Caso Colosio, *Informe de la investigación del homicidio del licenciado Luis Donald Colosio Murrieta Entorno político y narcotráfico*, PGR, México, 2000.
- Tilly, Charles. *Confianza y gobierno*, Amorrourt, Buenos Aires, Argentina, 2010.
- Thomas Gordon, *Mossad La historia secreta*, Vergara, Buenos Aires-Argentina, 2000.
- Torres, Jorge. *CISEN*, Debate, México, 2009.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, IAPEM, México, 2003.

Perfil contemporáneo de la administración pública,
IAPEM, México, 2005.

- Valadés, Diego. *El control del poder*, Porrúa, México, 2000.
- Varela, Roberto. *Expansión de sistemas y relaciones de poder*, UAM Iztapalapa, México, 1984.
- Vitale, Ermanno. *Defenderse del poder*, Trotta, Madrid, 2010.
- Ward Pitfield, Elcock. “Inteligencia, globalización y política” en *Seguridad Nacional*, Revista de Administración Pública No. 98, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1998.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

Fuentes electrónicas:

- Aguirre M. Alberto. “Los secretos del CISEN”, *El Economista*, 9 de abril de 2013, disponible en <http://www.economista.com.mx/columna-especial-politica/2013/04/09/secretos-cisen>
- Andrew Stevens. *Surveillance Polices, Practices and Technologies in Israel and The Occupied Palestinian Territories: Assessing the Security State*, Social Sciences and Humanities Research Council of Canada, november de 2011, disponible en www.sscqueens.org/sites/default/files/2011-11-Stevens-WPIV.pdf
- Aristegui, Carmen. “La DFS al servicio de la CIA; Bartlett y García Ramírez sabían todo’: Carrillo Olea en Proceso”, 27 de octubre de 2013, disponible en <http://www.aristeginoticias.com/2710/mexico/la-dfs-al-servicio-de-la-cia-bartlett-y-garcia-ramirez-lo-sabian-carrillo-olea-en-proceso/>
- Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010*, Congreso de la Unión, México, 2011. P. 2, disponible en http://www.asf.gob.mx/trans/informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010_1159_a.pdf

- Badillo, Miguel. “CISEN, 39 altos mandos y sus onerosos salarios”, *Contralinea*, 26 de mayo de 2012, disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/05/26/cisen-los-39-altos-mandos-sus-onerosos-salarios/>
- Camacho Solís, Manuel. “Chiapas: enseñar a dialogar”, *El Universal*, 17 de enero de 2005, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/26151.html>
- Carrillo Olea, Jorge. “La academia que se esfumó”, *La Jornada*, martes 8 de mayo de 2012. Disponible en www.jornada.unam.mx/2012/05/08/opinion/019a1pol .
- Castillo García, Gustavo. “Arranca en los hechos unión de AFI y PFP bajo mando de Ardelio Vargas”, *La Jornada*, sábado 16 de diciembre de 2006. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/16/index.php?section=politica&article=018n1pol>
- Consejo Constitucional de la República Francesa en www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/les-membres-du-conseil/liste-des-membres/liste-des-membres-du-conseil-constitutionnel-*.319.html
- Consejo de Estado del Reino de España en www.consejo-estado.es/quees.html
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada el 3 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Cornell University Law School, *18 US CODE/2511*, disponible en www.law.cornell.edu/uscode/text/18/2520
- Directorio del Gobierno del Estado de Puebla, SSP, disponible en http://www.transparencia.puebla.gob.mx/index.php?option=com_directorio&view=list&layout=table&/termid=1110
- Dávila, Israel, *La contraloría mexiquense exculpa a Arturo Montiel de enriquecimiento ilícito*, publicado el 17 de diciembre de 2005 en *La Jornada*, disponible en www.jornada.unam.mx/2005/12/17/index.php?section=politica&article=012n1pol
 ; *Influyentismo y complicidades*, sistema para adquirir propiedades, publicado el 13 de octubre de 2005 por *La Jornada*, disponible en: www.jornada.unam.mx/2005/10/13/index.php?section=politica&article=008n2pol
- Escudero Álvarez, Hiram, *Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública*. [en línea] disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/7.pdf>
- Estado Mayor.MX, “Reestructura PGR labor investigadora” *Reforma*, 14 de mayo de 2013. Disponible en <http://estadomayor.mx/27401>

- Galindo Rodríguez, José, *Las reformas en la relación Iglesia-Estado durante el periodo del presidente Salinas*, Ensayo electrónico disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3101/32.pdf>
- González, María de la Luz, *Cronología del conflicto de San Salvador Atenco*, El Universal, 21 de enero de 2008, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/475742.html>
- Granados Chapa, Miguel Ángel, Plaza pública/*Escarabajos*, El Siglo de Torreón, Editorial, lunes 20 de septiembre de 2004, disponible en: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/110134.html>
- Hernández Julián, Ana Leticia, “Chuayffet y Aguirre salen premiados, Figueroa y Zedillo disfrutan de la vida: Aguas Blancas, a 18 años”, *Sinembargo.mx* del 28 de junio de 2013, disponible en <http://www.sinembargo.mx/28-06-2013/667696>
- Herrera Beltrán, Claudia, “Labastida a la SG; el Estado, obligado a “detener esta lucha fratricida”, *La Jornada*, 4 de enero de 1998, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/1998/01/04/labastidal.html>
- Home Office, *Covert Surveillance and Property Interference*, Information and publishing solutions, Belfast, Irlanda, 2010. Disponible en www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97960/code-of-practice-covert.pdf
- INM, Ardelio Vargas Fosado, Comisionado del Instituto Nacional de Migración, SEGOB, lunes 28 de octubre de 2013. Disponible en http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Comisionado_del_INM
- *La Jornada*, “Wilfrido Robledo Madrid será el nuevo titular de la Policía Federal”, 11 de marzo de 2011, publicado por Dossierpolítico.com, disponible en <http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanterioresphp?artid=67967&relacion=dossierpolitico>
- Ley de la Policía Federal Preventiva, publicada en el DOF el 4 de enero de 1999, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref20_04ene99.pdf
- Ley del Servicio General de Seguridad, 5762-2002, disponible en www.knesset.gob.il/review/data/eng/law/kns15_GSS_eng.pdf

- Maerker, Denisse, “Entrevista a Javier Herrera Valles en el programa”, *Punto de Partida*, 30 de noviembre de 2012, disponible en <http://tvolucion.esmas.com/noticieros/punto-de-partida/198792/entrevista-javier-herrera-valles/>
- March, James G. *A garbage can model of organizational choice*, *Administrative Science Quarterly*, núm. 17, EUA, pp 1-25, marzo de 1972. Traducción disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792011000200002&script=sci_arttext
- Méndez, Alfredo, “Intentó la PGR apresar de nuevo a Javier Herrera Valles, ex coordinador de la PF”, *La Jornada*, jueves 13 de septiembre de 2012, Política, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2012/09/13/política/019n1pol>
- Meyer, Lorenzo, *Agenda ciudadana ¿recomposición y rediseño del primer círculo?*, disponible en <http://www.lorenzomeyer.com.mx/documentos/pdf/020117.pdf>
- Milenio, *Balconea SEGOB autos, casas y armas de CISEN*, SIPSE.COM, martes 12 de mayo de 2009, disponible en <http://www.sipse.com/archivo/balconea-segob-autos-casas-y-armas-del-cisen-445.html>
- Montalvo, Tania L. “Peña Nieto propone eliminar secretarías y crear instancia anticorrupción”, *CNN México*, miércoles 14 de noviembre de 2014. Disponible en www.mexico.cnn.com/nacional/2012/11/14/pena-nieto-propone-eliminar-secretarias-y-crear-instancia-anticorrupcion
- National Archives, *La Constitución de los Estados Unidos de América*, disponible en: www.archives.gov/espanol/constitucion.html
- Noticias Net.Mx, <http://noticiasnet.mx/portal/12281-otro-escandalo-sexual-del-gobernador>
- Padgett, Humberto. *Cuando los tigres del narco se soltaron*, Sinembargo.mx, México, septiembre 4 de 2013, disponible en <http://www.sinembargo.mx/04-09-2013/741886>
- Petrich, Blanche. “‘Mi gober, tú eres el héroe’: Kamel Nacif a Mario Marín”, *La jornada*, martes 14 de febrero de 2006. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/02/14/index.php?section=politica&article=005n1pol>
- Redacción, *Proceso*, 4 de agosto de 2007. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=210190>
- Redacción, “Revés a García Luna; absuelve tribunal a Herrera Valles, su mayor crítico”, *Proceso*, 7 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=319167>

- Redacción, “SSP: Publicidad engañosa”, *Proceso*, 22 de junio de 2008. Disponible en www.hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea474756fec=89335&rl=wh
- Redacción “Elecciones Poblanas”, *Nueva República, Diario Político de México*, <http://www.eleccionespoblanas.blogspot.mx/2011/10/amante-menor-de-edad-de-mario-marin-es.html>
- Redacción, “Perfil de Eduardo Medina Mora”, *El Universal*, lunes 7 de septiembre de 2009. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/624898.html>
- Redacción, “Perfil: Eduardo Medina Mora”, *El Universal*, jueves 30 de noviembre de 2006. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/391081.html>
- Reino de España, Norma NS/04, disponible en www.cni.es/comun/recursos/descargas/NS-04_Seguridad_de_la_Informacion.pdf
- Reporte Indigo, “Los expedientes negros de García Luna”, 14 de enero de 2012, disponibles en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/los-expedientes-nergos-de-garcia-luna>
- Reveles, José, “El maridaje PGR-narcos”, *Contralínea*, 15 de noviembre de 2008, disponible en <http://www.contralinea.info/archivo-revista/index.php/2008/11/15/el-maridaje-pgr-narcos/>
- Robles De la Rosa, Leticia, “Rediseñan a PGR en reforma política; Senado discute darle autonomía constitucional”, *Excelsior*, 18 de noviembre de 2013. Disponible en www.excelsior.com.mx/nacional/2013/11/18/929233
- Romero Sotelo, Ma. Eugenia, “Las raíces de la ortodoxia en México”, *Economía-UNAM*, Vol. 8, Núm. 24, UNAM-Facultad de Economía. Disponible en: www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/ecounam/24/02romerosotelo.pdf
- SDPnoticias.com, <http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/nacional/2010/06/18/1003/1064428>
- SUN-AEE, “Acepta Madrazo destitución de Gordillo”, *El Siglo de Torreón*, viernes 28 de noviembre de 2003, disponible en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/62308.html>
- The FactBook of CIA, disponible en www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/

- Torres, Mauricio, *Los casos que cimbraron al sindicalismo mexicano-La destitución de Jongitud*, disponible en <http://www.mexico.cnn.com/nacional/2013/02/26/la-destitucion-de-jongitud>
- UNAM, *Planeación Estratégica Modulo 3*, Diplomado de presupuesto basado en resultados, SHCP, México. Disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/4/images/Modulo-3_planeación-estrategica.pdf
- Vargas, Rosa Elvira, “La captura de La Quina, represalia de Salinas porque se habían enfrentado”, *La jornada*, 15 de mayo de 2009 en www.jornada.unam.mx/2009/05/15/politica/012n2pol
- www.abc.es/hemeroteca/historico-13-10-2001/abc/Nacional/fox-mexico-no-sera-paso-o-refugio-para-terroristas_52871.html
- www.adnpolitico.com/gobierno/2012/12/17/pena-encabeza-primera-sesion-de-consejo-de-seguridad-publica .
- www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/ppef/2004/temas/decreto/decreto.pdf
- www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-8648-consolidado.pdf
- www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf
- www.cia.gov
- www.csis-scrs.gc.ca
- www.cisen.gob.mx
- www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Cart_news/carta164.pdf
- www.cni.es
- www.diario-o.com/dof/2014/04/30/300414.pdf
- www.dicc.hegoa.ehu.es
- www.diputados.gob.mx
- www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/PEF05_abro.doc
- www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/PEF_2006_abro.pdf
- www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref39_02ene13.pdf
- www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013
- http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014
- www.eluniversal.com.mx/graficos/red_politica/RP-Compromisos/

- www.eluniversal.com.mx/notas/280510.html
- www.eluniversal.com.mx/notas/392608.html
- www.fbi.gov
- <http://fox.presidencia.gob.mx/buenasnoticias/?contenido=19072&pagina=240>
- [http:// www.globalfierpower.com/navy-aircraft-carriers.asp](http://www.globalfierpower.com/navy-aircraft-carriers.asp)
- www.inali.gob.mx/pdf/PEF_2008.pdf
- <http://www.jornada.unam.mx/2004/11/24/042n3cap.php>
- http://linokorrodi.blogspot.mx/2011/01/lino-korrodi-cruz-empresario-mexicano_18.html
- <http://www.margarethatcher.org/essential/biography.asp>
- www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/MBC15.html
- <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1979CJC.html>
- www.mmh.org.mx/nav/node/589
- www.mmh.org.mx/cambio/node/71
- www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D1740_28-11-2008.pdf
- www.oportunidades.gob.mx/TRANS/f14_archivos/Presupuesto_de_Egresos_de_la_Federación_2007.pdf
- www.parl.gc.ca
- <http://www.proceso.com.mx/?p=245055>
- <http://www.proceso.com.mx/?p=275152>
- <http://www.proceso.com.mx/?p=294350>
- <http://www.proceso.com.mx/?p=319167>
- <http://www.proceso.com.mx/?p=306951>
- www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/arturo/montiel-rojas
- www.redpolitica.mx/yopolitico/perfil/eduardo/medina-mora-icaza
- <http://reformas.gob.mx/reforma-politica-electoral/que-es>
- www.resdal.org
- www.un.org/es/sc/members
- www.wto.org/english/res_e/staits_e/its2013_e.pdf

Entrevistas realizadas por él autor:

- Anónimo, ex funcionario vinculado a la red del ex procurador Francisco Daniel Cabeza de Vaca, realizada el jueves 20 de marzo de 2014.
- Anónimo, ex funcionario miembro de la subred de García Luna, realizada el viernes 21 de marzo de 2014.
- Anónimo, funcionario miembro de la red de seguridad pública del DF, realizada el sábado 22 de de marzo de 2014.
- Anónimo, SEGOB, realizada el viernes 28 de marzo de 2014.
- Carrillo Prieto, Jorge, realizada el martes 25 de marzo de 2014.
- De la Barreda Solórzano, Luis, realizada el 22 de abril de 2014.
- González Pérez, Luis Raúl, realizada el martes 1 de abril de 2014.
- Anónimo, servidor público cercano al Lic. Víctor Hugo Celaya Celaya, ex funcionario de SEGOB, realizada el 29 de abril de 2014.