

Resumen del artículo

Balance del derrotero histórico de la agencia civil de inteligencia mexicana

Balance of the historical course of the Mexican civil intelligence agency

Marcos Pablo Moloeznik

Universidad de Guadalajara, SNI II, México.

correo: mmoloeznik@gmail.com

 orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4078-9451>

Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, España.

Recibido: 8 de enero de 2020

Aceptado: 1 de abril de 2020

Resumen

La inteligencia existe desde tiempos inmemoriales, tal como se desprende de la obra *El Arte de la Guerra* de Sun-Tzu del siglo V a. C. que la define como la información anticipada de las disposiciones e intenciones del enemigo. De donde, sus notas esenciales son tanto la anticipación y la predicción, como el soporte al proceso de toma de decisiones. Esto explica por qué, desde la administración encabezada por el presidente constitucionalista Venustiano Carranza, México cuenta –de manera ininterrumpida– con una agencia civil de inteligencia. Y, dado el desconocimiento que, en general, se tiene sobre la inteligencia, la presente contribución persigue explorar los hitos históricos del aparato civil de inteligencia, desde sus orígenes hasta la situación actual, así como dar cuenta de sus desafíos.

Palabras clave:

inteligencia, Agencia Civil, México.



Abstract

Intelligence has existed since immemorial times, as can be seen from the work *The Art of War* of Sun-Tzu from the 5th century B.C., that defines it as the anticipated information of the dispositions and intentions of the enemy. Hence, its essential notes are both anticipation and prediction, as well as support for the decision-making process. This explains why, since the administration headed by the constitutionalist President Venustiano Carranza, Mexico has –uninterruptedly– a civil intelligence agency. And, given the lack of knowledge about intelligence in general, the present contribution seeks to explore the historical milestones of the civil intelligence apparatus, from its origins to the current situation, as well as account for their challenges.

Keywords:

intelligence, Civil Agency, Mexico.

Sin una reforma democrática para la gobernanza
de los servicios de inteligencia, corremos el riesgo de perpetuar
un esquema que no ha dado los resultados esperados.

David Ramírez de Garay, 2019

Introducción¹

La inteligencia existe desde tiempos inmemoriales, tal como se desprende de la obra *El Arte de la Guerra* de Sun-Tzu del siglo V a. C.² que la concibe como la información anticipada de las disposiciones e intenciones del enemigo. Dicho en otros términos, la inteligencia puede definirse como el conocimiento anticipado de las capacidades, vulnerabilidades y probables cursos de acción del ambiente externo y su impacto sobre la organización, además de los factores internos que puedan afectar a nuestras estructuras.³ De donde, la misión de la inteligencia es generar conocimiento para anticiparse a las amenazas y asistir a la toma de decisiones, siendo sus notas esenciales tanto la anticipación y la predicción, como el soporte al proceso de toma de decisiones.⁴ Esto explica por qué, desde la administración encabezada por el presidente constitucionalista Venustiano Carranza, México cuenta –de manera ininterrumpida– con una agencia civil de inteligencia.

Ante los inicios de la segunda década del siglo XXI, conviene hacer un alto en el camino y explorar los hitos históricos del aparato civil de inteligencia, desde sus orígenes hasta la situación actual, así como dar cuenta de sus desafíos.

- 1 La presente contribución puede considerarse como continuación de los resultados del trabajo de investigación publicados en una obra colectiva editada por el Ministerio de Defensa de Argentina; ver Marcos Pablo Moloeznik, “Apuntes sobre inteligencia e instrumentos estratégicos en México: tensión entre la legalidad y la realidad”. En *Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio. Antología*, compilado por José Gabriel Paz y coordinado por Roberto Román (Buenos Aires: Ministerio de Defensa, Dirección de Inteligencia Estratégica-Militar, 2015), disponible en <https://drive.google.com/file/d/0B5QwcH3cZi9EWnBpTHFaWEkyOUU/view> (fecha de acceso: 29 de julio de 2019), 133-160.
- 2 Sun-Tzu, *El arte de la guerra* (Buenos Aires: Emecé Editores, 1982), 146.
- 3 Guillermo J. R. Garduño Valero, “Inteligencia y Seguridad”. En *Balance e impacto de las políticas públicas federales en materia de seguridad bajo la gestión de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)*, coordinado por Nauhcatzin T. Bravo Aguilar y José Guillermo García Murillo (Guadalajara: CUCEA, Universidad de Guadalajara, 2014), 19.
- 4 Eduardo E. Estéves, “La reformulación de la inteligencia estratégica: Estado del Debate y Proyectos Legislativos”, *Federation of American Scientist*, Buenos Aires 1997, disponible en <http://fas.org/irp/world/argentina/eduardo-97.htm> (fecha de acceso: 1 de julio de 2015).

Apuntes sobre los antecedentes y evolución histórica

El régimen político autoritario surgido de la Revolución mexicana (1910-1920) cuenta, desde sus inicios, con un aparato de inteligencia de naturaleza represiva que responde a los intereses del presidente en turno.

En tanto que el proceso de transición de un régimen autoritario a uno democrático —que da inicio en el 2000— se limita al advenimiento de gobiernos de alternancia que no quisieron, no pudieron o no supieron desmontar las instituciones, los mecanismos y reglas de juego heredadas del pasado histórico.

Ex ante, durante 71 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) detenta el poder desde la Presidencia de la República, en lo que ha dado en llamarse “monarquía sexenal”.⁵

Se trata de un Poder Ejecutivo fuerte en detrimento de los otros dos poderes: así, históricamente, el Primer Mandatario es el primer legislador y el que decide tanto sobre la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Adicionalmente, en poco más de siete décadas, el presidente ejerce un dominio sobre los gobernadores y alcaldes.⁶

En tanto que, para el control político y social, apela al instrumento militar sin la necesaria declaratoria del estado de excepción consagrada en el artículo 29 constitucional. Todo ello pone de relieve que, *de jure*, la población se encuentra bajo el manto protector del Estado de Derecho pero que, *de facto*, se impone el estado de excepción.

Esto explica la ambigüedad del término seguridad nacional a lo largo de 71 años de vida institucional, funcional a los sucesivos titulares del Poder Ejecutivo de la Federación, para el control de todo tipo de disidencia por la fuerza, como lo demuestra por ejemplo la historia de la Dirección Federal de Seguridad (1947-1985).⁷

Hasta la llegada del primer gobierno de alternancia en el 2000 se verifica la siguiente evolución del instrumento de inteligencia:⁸

- 5 Pablo González Casanova, *La democracia en México* (Ciudad de México: Ediciones Era, 1965); Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano* (Ciudad de México: Joaquín Mortiz, 1972), 30-31.
- 6 Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano* (Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1978).
- 7 Sergio Aguayo Quezada, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”. En *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, compilado por Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 1990), 107-145.
- 8 Sergio Aguayo Quezada, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México* (Ciudad de México: Editorial Grijalbo, 2001), 200 y ss.

- Primera etapa, *origen y desarrollo incipiente*: el aparato de inteligencia nace con el presidente constitucionalista Venustiano Carranza (1917-1920) en 1918, como “servicio de agentes de investigación” en la Secretaría de Gobernación. Desde su inicio se jerarquiza la lealtad y discreción de los efectivos, sobre el principio de legalidad y honestidad: de ahí, la naturaleza de su sistema de reclutamiento y selección, basado exclusivamente en las recomendaciones de sus propios elementos.
- Segunda etapa, *consolidación*: el entonces primer mandatario Miguel Alemán Valdés (1946-1952) le cambia la denominación, y a partir de entonces (1947) pasa a llamarse Dirección Federal de Seguridad (DFS) y hasta 1952 depende directamente de la Presidencia de la República, para pasar a depender nuevamente de la Secretaría de Gobernación. En este segundo periodo controla la disidencia, incluso mediante la violación de los derechos humanos; y concede prioridad a las tareas operativas y al espionaje político, por lo que puede ser considerada una verdadera policía política.
- Tercera etapa, *refundación*: los homicidios del periodista Manuel Buendía en mayo de 1984 y del agente de la agencia antidrogas de Estados Unidos (DEA) Enrique Camarena en febrero de 1985, *pone al desnudo la corrupción y complicidad de la DFS con el narcotráfico*; lo que deviene en la desaparición de la DFS y la emergencia de la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), el 29 de noviembre de 1985. Este tercer periodo de evolución del servicio de inteligencia civil, que arranca en 1985, finaliza con el nacimiento del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), cuyo objeto es “establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país”.⁹

A Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) le corresponde la reconstrucción de una agencia de inteligencia para la seguridad nacional que es concebida como: “[...] un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno [...]”.¹⁰

⁹ Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), *Diario Oficial de la Federación*, 13 de febrero de 1989.

¹⁰ CISEN, *Diario Oficial de la Federación*.

La misma es de naturaleza civil y se crea como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente a su titular, responsable de la ejecución de la política interior del Estado mexicano.¹¹

11 CISEN, *Diario Oficial de la Federación*.

En voz de su primer director, la inteligencia estratégica se concibe como *inteligencia para la seguridad nacional*, dado que:

El concepto de seguridad nacional ofrece en términos relativos, pero altamente deseables, una garantía de éxito y continuidad, al ofrecer la capacidad de anticipar coacciones al propósito nacional o bien a la adecuada gestión de eventos incontrolables [...].¹²

12 Jorge Carrillo Olea, *México en riesgo. Una visión personal sobre un Estado a la defensiva* (Ciudad de México: Grijalbo, 2011), 247-248.

Cabe destacar que en el diseño del CISEN, se comprueba

[...] la influencia conceptual de Sherman Kent, lo cual resulta entendible por los vínculos con las agencias estadounidenses, que se reforzaron a partir de la década de 1960, tanto por el período de la Guerra Fría, como por la mayor estabilidad del sistema político mexicano, que permitió el inicio de la profesionalización de los servicios de inteligencia nacionales, así como menor dependencia del componente militar y mayor desarrollo de capacidades civiles.¹³

13 Manuel Ignacio Balcázar Villareal, "Modernización del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional (RESI)* 5.1 (2019): 71-81, en especial 75, disponible en <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/modernizaci%C3%B3n-del-sistema-de-inteligencia-estrat%C3%A9gica-para-la-seguridad-nacional-en-m%C3%A9xico> (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).

Sin embargo, los aparatos coercitivos y de inteligencia encargados de detectar lo que real o potencialmente pudiese afectar a la estabilidad gubernamental, demostraron su incapacidad al ser sorprendidos el 1 de enero de 1994 por la rebelión protagonizada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

La agencia civil de inteligencia en el marco del proceso de transición a la democracia

El antecedente directo de la transición a la democracia en México es bajo la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), quien *abandona la seguridad nacional concebida como defensa del régimen*, incluso recurriendo al uso de la fuerza.

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se identifican las denominadas “amenazas modernas a la seguridad nacional” tales como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo; al tiempo que se asume, entre otros, el compromiso de “[...] asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo”.¹⁴

Además, por primera vez y retomando la inquietud de finales de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), un Plan de Desarrollo hace referencia a la necesidad de modernizar la agencia de inteligencia, mediante la actualización del

[...] marco legal en materia de servicios de inteligencia,[...] El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.¹⁵

Más adelante, con la creación de la Policía Federal Preventiva en enero de 1999, queda claro que el CISEN no desarrolla funciones operativas ni policiales: su labor se limita a la producción de inteligencia para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional.

El incipiente giro en la materia durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), se convierte en uno de los pilares del cambio anunciado desde su plataforma político-electoral por Vicente Fox Quesada (2000-2006), primer presidente de la alternancia política.

En ese tenor, el gobierno bajo su mandato presenta una concepción novedosa de la seguridad nacional, tal como se desprende del documento

14 Poder Ejecutivo de la Federación, “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, *Diario Oficial de la Federación*, 1995, 12 y 13.

15 Poder Ejecutivo de la Federación, “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”.

16 Poder Ejecutivo de la Federación, “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, *Diario Oficial de la Federación*, 2001.

17 Marcos Pablo Moloeznik, *Tratado sobre pensamiento estratégico-militar. (Enseñanzas para el Sistema de Defensa en México)* (México: CASEDE, 2018), 478-479, disponible en <http://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/defensa-y-fuerzas-armadas/fuerzas-armadas-mexicanas/410-tratado-sobre-pensamiento-estrategico-militar> (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).

rector del desarrollo: se sostiene en la democracia como uno de sus ejes rectores; no advierte riesgos a su soberanía como resultado de amenazas externas de tipo tradicional; y, reconoce la existencia de riesgos y amenazas en los que se manifiestan factores internos combinados con otros de índole externa que derivan de actividades tales como el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, el terrorismo y el deterioro ambiental.¹⁶

Acepta que el tráfico de drogas y la delincuencia organizada representan una de las principales fuentes de violencia e inseguridad para la sociedad y una amenaza a las instituciones, ya que ocasionan corrupción, deterioro de imagen, pérdida de confianza y de prestigio nacional e internacional, afectando la soberanía y dañando las relaciones internacionales de México.

La amenaza a la seguridad nacional descansa en la capacidad de las organizaciones criminales para infiltrar y corromper a las instituciones públicas, así como vulnerar a la sociedad y afectar la convivencia basada en el Estado de Derecho. De esta manera, considera que el crimen organizado tiene la capacidad de debilitar y hasta destruir las instituciones públicas y privadas.

Alerta sobre el tráfico de armas y de personas y las redes de terrorismo internacional que aprovechan las facilidades de comunicación y transporte que trae consigo el proceso de globalización.

Capítulo aparte merecen las fuerzas armadas cuya subordinación al poder político acompaña el proceso de tránsito a la democracia con la llegada de Vicente Fox a la presidencia, al acatar la voluntad popular.

El respeto de los uniformados a la dimensión política se basa en un pacto cívico-militar que les garantiza autonomía en materia legal, organizacional y presupuestaria; situación que se mantiene vigente a la fecha.¹⁷

El primer gobierno de alternancia en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece un parte aguas con las administraciones que lo precedieron:

El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o

neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional.¹⁸

Posteriormente, a la luz de los atentados contra los intereses de la Unión Americana, el entonces presidente Vicente Fox, a través de la Secretaría de Seguridad Pública: “Ratifica la alianza estratégica con Estados Unidos y reafirma la relación permanente, así como establece un frente común para el combate al terrorismo [...]”.¹⁹

El lector se encuentra frente a una *nueva doctrina de seguridad nacional* que incluye elementos económicos, políticos, legales, ambientales, culturales e institucionales y, reconoce en la integridad de la población la razón fundamental de la acción del Estado; asimismo, busca defender los intereses colectivos, desvinculando los objetivos políticos particulares de las funciones encomendadas a los aparatos e instituciones de seguridad nacional, en congruencia con el proceso de democratización del régimen político mexicano.²⁰

Dicho en otras palabras, de lo que se trata es de: “[...] concebir a la seguridad nacional no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar los fines últimos del Estado que buscan el bienestar general de la sociedad”.²¹

Para la agencia civil de inteligencia de la transición la *doctrina de seguridad nacional* es el conjunto de principios que definen lo que un país considera como factores decisivos para su existencia y desarrollo y que, para el caso mexicano, son los siguientes:

- Democracia: gobierno responsable ante ciudadanos representados por autoridades legítimamente elegidas.
- Soberanía: gobierno efectivo y autodeterminación del país.
- Unidad Nacional: comunidad plural y solidaria entre los ciudadanos.
- Integridad del patrimonio nacional: preservación del territorio y uso adecuado de los recursos nacionales.
- Estado de derecho: cumplimiento de ordenamientos legales.

18 Poder Ejecutivo de la Federación, “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, *Diario Oficial de la Federación*, 2001, 128.

19 Poder Ejecutivo de la Federación y Secretaría de Seguridad Pública, “Los nuevos retos o amenazas a la paz y a la seguridad internacionales. Acciones de la Secretaría de Seguridad Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, 2001.

20 Poder Ejecutivo de la Federación, “Primer Informe de Gobierno, 3.1. Independencia, Soberanía y Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de septiembre de 2001.

21 Poder Ejecutivo de la Federación, “Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de abril de 2003, 1, disponible en dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=2045345 (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).

22 CISEN, “Doctrina de Inteligencia”, Gobierno de México, 2000, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/html/doctrina.htm> (fecha de acceso: 1 de julio de 2005).

23 CISEN, “Palabras del Licenciado Eduardo Medina-Mora, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), durante la presentación a los medios de los resultados del proceso de evaluación del CISEN”, Gobierno de México, 2001, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/html/discurso> (fecha de acceso: 1 de julio de 2005).

24 Poder Ejecutivo de la Federación, “Acuerdo por el que se crea...”, 1.

25 Poder Ejecutivo de la Federación, “Acuerdo por el que se crea...”, 1.

- Desarrollo: mejoramiento en los ámbitos de la vida nacional.
- Paz social: convivencia armoniosa y ausencia de conflictos violentos.²²

En correspondencia con esta novedosa concepción, se establecen los temas prioritarios de la seguridad nacional, a partir de los cuales se construye la agenda institucional de riesgos que orienta el trabajo cotidiano del CISEN, a saber: crimen organizado, subversión, terrorismo, seguridad pública; dinámica demográfica; contrainteligencia; fenómenos fronterizos y migratorios; riesgos ecológicos; riesgos económicos globales; gobernabilidad democrática y Estado de Derecho; corrupción; impunidad; y, fortalecimiento institucional.²³

En la primera etapa de la gestión de Fox, se crea el *Gabinete de Seguridad Nacional*, fundamentado en el carácter integral de la seguridad nacional que

requiere la participación sistemática de las instancias competentes de la materia, a través de un esquema de coordinación de carácter permanente, en el que se favorezca la agilidad y la toma de decisiones directamente por el Ejecutivo Federal, representado por el Presidente de la República en conjunción con los responsables titulares de dichas instancias.²⁴

El mismo se integra por los titulares de las Secretarías de Gobernación; de la Defensa Nacional (SEDENA); de Marina (SEMAR); de Seguridad Pública; de Hacienda y Crédito Público; de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el director general del CISEN, en calidad de Secretario Ejecutivo; así como al Procurador General de la República.²⁵

Bajo la presidencia del primer mandatario, entre sus funciones se contemplan las de:

- VI. Conocer y evaluar aquellos eventos en fase de riesgo que puedan evolucionar y llegar a convertirse en amenazas a la seguridad nacional, determinando en tiempo y forma las medidas y acciones procedentes para su prevención y desactivación;

- VII. Definir la estrategia de coordinación en materia de seguridad nacional de las dependencias del Ejecutivo Federal con los poderes Judicial y Legislativo Federales, así como con los gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal e impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información con dichos gobiernos;
- VIII. Impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información de seguridad nacional con los gobiernos e instituciones extranjeros, respetando la competencia que corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal.²⁶

La creación de este órgano colegiado responde al fracaso de la figura de Adolfo Aguilar Zinser designado por Vicente Fox como comisionado del Consejo de Seguridad Nacional, de Orden, de Justicia y de Respeto de México, figura que se toma de los Estados Unidos, con el objeto de asesorar al más alto nivel de conducción política así como coordinar a las Secretarías y dependencias del gobierno federal en la materia; en especial, los titulares de la SEDENA y de la SEMAR, rechazan esta novedosa instancia y presionan al presidente para su desaparición.²⁷

En lo que respecta al aparato de inteligencia de Estado, es decir el CISEN, se parte de la necesidad de que el poder público cuente con “información suficiente, oportuna y confiable para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a las amenazas a la paz y al bienestar de la población”.²⁸

De manera oficial, se concibe a la inteligencia para la seguridad nacional como el conocimiento destinado a asistir al gobierno en la toma de decisiones sobre asuntos de seguridad nacional que, dentro del marco del derecho, se obtiene mediante un proceso de planeación, recolección, procesamiento, difusión y explotación de información.²⁹

En todo este proceso, el mayor reto y a la vez complejidad se centra en la relación entre productores y consumidores, puesto que para Alejandro Alegre Rabiela, exdirector del CISEN (1999-2000):

26 Poder Ejecutivo de la Federación, “Acuerdo por el que se crea...”, 1 y 2.

27 Informante Clave 1, ex director general adjunto del CISEN, entrevista realizada por el autor. Ciudad de México, México, el 25 de junio de 2015; Informante Clave 2, ex agente de inteligencia de la Presidencia de la República y de la Unidad de Inteligencia Naval de la Secretaría de Marina (SEMAR), entrevista realizada por el autor. Ciudad de México, México, 26 de junio de 2015.

28 Poder Ejecutivo de la Federación, “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”.

29 CISEN, “Doctrina de Inteligencia”.

Si hoy me preguntaran ¿qué pudieron haber hecho mejor?, yo creo que preguntarle a nuestro usuario o tomador de decisiones si nuestros productos le estaban siendo útiles; porque uno supone, como maquilador, que lo que produce es lo que necesita el tomador de decisiones. Sin embargo, nunca tuvimos un buen ejercicio de retroalimentación, ni con el titular del Ejecutivo Federal ni con el resto de las dependencias del Gabinete de Seguridad Nacional o con los gobiernos de los estados o de los municipios, o con otros poderes de la Unión. No sabíamos si lo que estábamos produciendo les resultaba realmente útil, si les era suficiente o si les hacía falta algo más.³⁰

30 CISEN, CISEN 20 años de historia: testimonios febrero 2009 (Ciudad de México: CISEN, 2009), 52.

El gobierno de alternancia de primera generación busca transformar al CISEN en el organismo rector de un sistema de investigación y análisis de inteligencia estratégica y táctica altamente eficaz, que ayude a preservar la estabilidad y permanencia de las instituciones, del Estado de Derecho y de la vida democrática del país, a partir de una agenda de riesgo sistematizada y confiable.³¹

31 Poder Ejecutivo de la Federación, “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”.

Cabe señalar que la principal preocupación es la ausencia de un marco legal de seguridad nacional, que corresponda a las condiciones de gobernabilidad democrática; que regule las actividades de inteligencia, la forma cómo el Estado captura, produce y divulga la información que posee, y sea capaz de fomentar una nueva cultura de seguridad nacional.

Hace dos décadas el entonces director del CISEN insistía sobre la necesidad de contar con un marco legal en el ámbito de la inteligencia para la seguridad nacional:

En mi opinión, la situación actual por la que atraviesa nuestro país demanda de una ley que ajuste las bases jurídicas, orgánicas y funcionales que enmarcan las estructuras institucionales y los procesos de producción de inteligencia para la seguridad nacional.³²

32 Alejandro Alegre Rabiela, “Hacia una Ley de inteligencia para la Seguridad Nacional”, *Revista de Administración Pública (RAP)* 101 (2000): 1-5.

En este marco, ponía el acento en los siguientes dos aspectos:

Establecer un sistema de inteligencia para la seguridad nacional que posibilita proveer de la necesaria información que requiere el Estado mexicano en materia de seguridad nacional. Este sistema buscaría integrar la inteligencia que se genera en organismos de la administración pública federal, de las entidades federativas y del distrito federal. La pieza central del sistema sería un organismo del Poder Ejecutivo Federal al cual se responsabilizaría de la dirección, coordinación y control del mismo.

[...]

Las relaciones laborales entre el organismo responsable de la seguridad nacional y el personal que desempeña labores de inteligencia debieran estar regidas por un estatuto de servicio civil de carrera. La conjunción de apego a los principios fundamentales de la doctrina de inteligencia y de excelencia en el desempeño profesional, prevalecerían como criterios fundamentales de evaluación para la permanencia y ascenso.³³

33 Alegre Rabiela, “Hacia una Ley...”, 1-5.

Para dar respuesta a estos retos, el presidente Vicente Fox designa como director del CISEN a Eduardo Medina-Mora Icaza (2000-2005), cuya primera medida es poner en marcha un proceso de evaluación del CISEN a cargo de una Comisión al más alto nivel, apoyada por un Comité de Evaluación, integrado por un grupo de académicos y expertos en la materia, que arriban a las siguientes conclusiones:

Debilidades: ausencia de un marco jurídico apropiado que faculte, norme y acote su acción; tendencia a sobredimensionar los riesgos, lo que genera una ponderación excesiva de las amenazas; deficiente aprovechamiento de las habilidades institucionales, lo que responde a una planeación estratégica inadecuada; cooperación internacional limitada; excesiva rigidez de la estructura de mandos; filtración de información; e, imagen pública altamente cuestionada.

Fortalezas: existencia, en la práctica, de un servicio civil de carrera; rigor metodológico con el que se trabaja y que permite alcanzar resultados y evaluar su impacto; capacidad para realizar un cuidadoso trabajo de análisis en la construcción de escenarios, prospectivas y líneas de acción, que facilitan la toma de decisiones; criterio de compartimentación en la operación cotidiana del CISEN, que permite tanto un manejo adecuado, como la confidencialidad requerida de la información que se procesa; y, confiabilidad de su estructura, al no haber sido penetrado por el narcotráfico o el crimen organizado.³⁴

34 CISEN, “Palabras del Licenciado...”.

A partir de este diagnóstico, el compromiso del titular del Poder Ejecutivo de la Federación es hacer del CISEN un auténtico órgano de Estado, con un enfoque de captación y análisis de información, y no un instrumento de régimen y menos aún al servicio de un grupo político.³⁵

35 Poder Ejecutivo de la Federación, “Primer Informe de Gobierno, 3.1”.

No obstante la voluntad política del presidente, el CISEN no logra superar la etapa de tránsito que se caracteriza por: la recomendación como el principal criterio de ingreso de los aspirantes; la ausencia de mecanismos efectivos de control; la falta de una evaluación a fondo; la indefinición e incertidumbre; y, el déficit de una “cultura de inteligencia”, que implique un mayor interés ciudadano en el tema y supervisión de los medios de comunicación sobre el CISEN.³⁶

36 Aguayo Quezada, *La Charola*.

Tampoco se evita que el CISEN se continúe utilizando de manera discrecional como instrumento político-partidista, como lo demuestran “[...] el caso del escándalo de corrupción en el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el empresario Carlos Ahumada, el desafuero de Andrés Manuel López Obrador, entre otros”.³⁷

37 Alejandro Martínez Serrano, “Tres momentos para entender la seguridad nacional de México”, *Revista de El Colegio de San Luis*, 4.7 (enero-junio de 2014), disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2014000100011 (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).

En este marco y en el último año de su administración, Vicente Fox decide empeñar a los militares en el restableciendo del orden público y la paz social en lo que dio en llamarse operativo “México seguro” en el estado de Michoacán.

Esta decisión se fundamenta en cinco Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y

XXX/96) que establecen que las tres fuerzas “pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles”.

Cuatro años después, al interpretar el artículo 129 constitucional, el máximo órgano jurisdiccional sienta como jurisprudencia que “la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio de las autoridades civiles es constitucional”³⁸; lo que explica por qué no se declara el estado de excepción cuando se compromete al instrumento militar en misiones y funciones de naturaleza policial.

En contraste con esta decisión del entonces presidente de México, para el Comité Internacional de la Cruz Roja, la ventaja de su declaración descansa en permitir a la población conocer exactamente el ámbito de aplicación material, territorial y temporal de las medidas de excepción y prevenir las suspensiones de facto, así como las tentativas posteriores de justificación de violaciones de derechos humanos.³⁹

De forma tal que resulta paradójico que al final de la gestión del primer gobierno de alternancia se opte por el proceso de militarización de la seguridad pública en México; que alcanza su máxima intensidad con Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012).

Balance del derrotero histórico de la agencia civil de inteligencia mexicana

El sistema político mexicano se puede definir como de incipiente democracia, dado que los gobiernos de alternancia en los ámbitos estatal (entidades federativas) y municipal, no tienen más de 30 años de existencia, y en el orden federal solo dos décadas con la llegada de Vicente Fox Quesada a la Presidencia de la República en el 2000.

El mérito del primer mandatario de la transición descansa en dotar de un marco legal a la inteligencia para la seguridad nacional, con la plasmación de la Ley de Seguridad Nacional, que desde entonces, en el artículo 29, se define así: “Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir

38 Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Tesis P./J. 38/2000”. *Semanario Judicial de la Federación*, Gaceta XI (abril de 2000), número de registro 192,080. Jurisprudencia constitucional, Novena época, Instancia del Pleno, Ciudad de México.

39 Comité Internacional de la Cruz Roja, *Violencia y uso de la fuerza* (Ginebra: CICR, 2015), 25 disponible en [https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_\(web\).pdf](https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/violencia-y-uso-de-la-fuerza_(web).pdf) (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).

- 40 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005 (última reforma el 26 de diciembre de 2005), disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsn.htm> (fecha de acceso: 1 de julio de 2019).
- 41 Moloeznik, “Apuntes sobre inteligencia...”, 140.
- 42 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Seguridad Nacional”.
- 43 CISEN, *CISEN 20 años de historia*, 111-113.
- 44 CISEN, “Antecedentes”, *Gobierno de México*, 2015, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/cisenAntecedentes.html> (fecha de acceso: 3 de julio de 2015).

de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional”.⁴⁰

El necesario marco normativo en la materia encuentra eco solo a medias, puesto que en México no existe una Ley de Inteligencia Nacional;⁴¹ en rigor, es la Ley de Seguridad Nacional el ordenamiento jurídico que rige las actuaciones del CISEN (capítulo II), establece las bases del Estatuto del Personal del Centro (capítulo III), fija las modalidades de Coordinación para la Seguridad Nacional (capítulo IV), y vela por la preservar la información en la materia, restringiendo el acceso público a la misma (capítulo V).⁴²

Cabe recordar que el CISEN nace a partir de la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación expedido el 13 de febrero de 1989 por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.⁴³

El CISEN ha desarrollado un sistema de inteligencia civil orientado a alertar sobre riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional y ha formado a un experimentado cuerpo de profesionales de la inteligencia al servicio de la Nación. A lo largo de su existencia, ha sido testigo de la transición hacia un sistema político cada vez más plural, de la revolución en el campo de las comunicaciones y las tecnologías de la información y de la configuración de un complejo entorno internacional que plantea nuevos retos a la seguridad del país.⁴⁴

La Ley de Seguridad Nacional reconoce la naturaleza del CISEN como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría (artículo 18), con atribuciones (artículo 19) que van desde operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho, hasta elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos.

En lo que respecta al personal que se desempeña en el CISEN, a fines de 2006 se expide el Estatuto Laboral del CISEN (en lo sucesivo, se citará como Estatuto) con el objeto de:

[...] establecer los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción, estímulos, baja, y control de confiabilidad de los servidores públicos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, a través de un Sistema de Profesionalización.⁴⁵

Aunque un año antes, la Ley de Seguridad Nacional destina el tercer capítulo al Estatuto del Personal del Centro, a partir del reconocimiento de que:

Todas las funciones que desempeñen los servidores públicos del Centro, serán consideradas de confianza y están obligados a mantener reserva de la información y de los asuntos a los que tengan acceso, por la naturaleza de sus funciones. Sólo podrán rendir testimonio por escrito.⁴⁶

Se trata de la confidencialidad, consagrada en los artículos 8 y 26 del Estatuto Laboral del CISEN, en los siguientes términos:

Queda prohibido a todo servidor público del Centro: I. Difundir o divulgar la información a la cual tenga o haya tenido acceso con motivo de su cargo o comisión, en términos de la Ley; y, entre los requisitos para ingresar al Centro, se incluye el de: VI. Comprometerse a la guarda y secreto de la información que conozca con motivo de su cargo, puesto o comisión.⁴⁷

En cuanto a los principios que rigen sus actuaciones, los mismos se encuentran plasmados en el artículo 5 del propio Estatuto, y son: legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, responsabilidad, confidencialidad, lealtad, transparencia, coordinación y cooperación, así como respeto a las garantías constitucionales y los derechos fundamentales de protección a la persona humana.

Entre los aspectos contemplados por el Estatuto, caben señalar: los mecanismos de ingreso (capítulo III); el sistema de profesionalización del Centro (capítulo IV) con el objeto de promover la formación, profesionalización y especialización de sus servidores públicos, incluyendo reglas para las pro-

45 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Estatuto Laboral del Centro de Investigación y Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre de 2006, disponible en http://www.cisen.gob.mx/pdfs/marco_normativo/Estatuto_laboral_cisen.pdf (fecha de acceso: 1 de julio de 2015).

46 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Ley de Seguridad Nacional”.

47 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Estatuto Laboral...”.

mociones (sección cuarta), concursos (sección quinta), evaluaciones y control de confianza (sección sexta), derecho de audiencia (artículo 90), la formación integral (capítulo V), de la que destaca la capacitación con los objetivos de: a) desarrollar, complementar, especializar y perfeccionar los conocimientos, aptitudes y habilidades necesarias para el eficiente desempeño de los servidores públicos del Centro en sus puestos; b) preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y c) certificar a los servidores públicos de carrera en las capacidades profesionales adquiridas; y la evaluación del desempeño (capítulo VI).⁴⁸

En tanto que, para la formación y especialización del personal del CISEN, por Acuerdo de 2009, se crea la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (ESISEN).⁴⁹

En lo que respecta a sus objetivos, vale la pena señalar: fortalecer los programas de capacitación y formación para el personal de nuevo ingreso y para la plantilla permanente del CISEN; introducir nuevos programas de estudios en inteligencia y seguridad nacional; extender los programas de formación a otros servidores públicos del Estado mexicano; contribuir a la sistematización y generación de conocimiento en materias de inteligencia y Seguridad Nacional; y, promover los estudios, la reflexión y la cultura sobre temas de inteligencia y seguridad nacional.⁵⁰

El Programa sectorial de Seguridad Nacional de la administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018) denomina Sistema de Seguridad Nacional tanto a la comunidad de seguridad y defensa nacionales, como a la de inteligencia:

En el Sistema de Seguridad Nacional convergen todas las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa del país, al igual que todos los sistemas de información e inteligencia especializada de los que dispone el Estado mexicano. Ninguno de sus componentes es más relevante que otro, pues todos se ocupan de tareas de manera interrelacionada bajo el liderazgo del Presidente de la República [...].⁵¹

48 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Estatuto Laboral...”.

49 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, “Acuerdo por el que se crea la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (ESISEN), *Diario Oficial de la Federación*, 16 de abril de 2009, disponible en http://www.cisen.gob.mx/pdfs/acuerdo_escuela_inteligencia.pdf (fecha de acceso: 1 de julio de 2015).

50 CISEN, “ESISEN”, Gobierno de México, 2015, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/Esisen.html> (fecha de acceso: 1 de julio de 2015).

51 Poder Ejecutivo de la Federación, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 9, disponible en <http://pnd.gob.mx/> (fecha de acceso: 3 de julio de 2015).

Dicho documento programático contempla como objetivo desarrollar un Sistema Nacional de Inteligencia, al que concibe como el conjunto interconectado de dependencias o entidades federales, unidades de información o inteligencia, que vincula los procesos e instrumentos que satisfacen la función de generar inteligencia necesaria para que el Sistema de Seguridad Nacional cumpla con su misión.⁵²

Por tanto, se trata de una concepción de la seguridad nacional que responde a las amenazas y riesgos percibidos, cuyos contenidos y alcances son los siguientes:

Amenazas: fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la seguridad nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado.

Riesgos: condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias que, sin tener carácter de amenazas, pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional.⁵³

Cabe destacar que, tres años antes, por primera vez en un documento público —el Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012)— el Gobierno de México da a conocer lo que entiende por riesgo y amenaza a la seguridad nacional.⁵⁴

De donde, la doctrina de inteligencia mexicana en boga, define a la inteligencia estratégica como el:

Conocimiento sistematizado y jerarquizado que tiene como propósito fundamental suministrar un marco de referencia evaluativo y prospectivo para la toma de decisiones orientadas a la atención integral de vulnerabilidades, riesgos y amenazas mediante la consideración del vínculo entre seguridad, defensa y desarrollo en sus tres vertientes: humana, político-militar y econó-

52 Poder Ejecutivo de la Federación. “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, 9.

53 CISEN, “Amenazas y Riesgos”, Gobierno de México, 2014, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html> (fecha de acceso: 1 de julio de 2015).

54 Poder Ejecutivo de la Federación, “Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2009, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009 (fecha de acceso: 1 de diciembre de 2012).

- 55 Poder Ejecutivo de la Federación, “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”, *Gobierno de México*, 44, disponible en <http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf> (fecha de acceso: 3 de julio de 2015).
- 56 CISEN, *CISEN 20 años de historia*, 42.
- 57 Javier Borredá y Bernardo Valadés, “El éxito de la inteligencia al servicio de la seguridad nacional depende de la confianza del presidente del país”, *Segurilatam*, 7 de mayo de 2019, disponible en <http://www.segurilatam.com/entrevistas/entrevistas/el-exito-de-la-inteligencia-al-servicio-de-la-seguridad-nacional-depende-de-la-confianza-del-presidente-del-pais> (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).
- 58 Carrillo Olea, *México en riesgo*, 145.
- 59 Poder Ejecutivo de la Federación, “Sexto Informe de Gobierno (2017-2018) del Presidente Enrique Peña Nieto. Resumen Ejecutivo”, *Gobierno de México*, 1 de septiembre de 2018, 20, disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3730635_20180901_1535843813.pdf (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).

- 60 Moloeznik, “Apuntes sobre inteligencia...”, 135.

mico-ambiental. Ello, con el fin de anticiparse a los hechos, bien para administrar el cambio, adaptarse a él y prevenir o mitigar sus efectos oportunamente o, en su caso, atender sus consecuencias.⁵⁵

Sin embargo, para Jorge Enrique Tello Peón, exdirector del CISEN (1994-1999), una de las principales debilidades que se presentan en México es que: “[...] aún existe una gran confusión en los altos niveles; no distinguen entre lo estratégico, lo táctico y lo operativo [...]”.⁵⁶

Carrillo Olea, fundador del CISEN, va más allá al afirmar que: “[...] en México existe una gran ignorancia y menosprecio por la inteligencia, un instrumento de carácter formal para el desarrollo político, social y económico de la nación”.⁵⁷

Pero, frente a estas apreciaciones críticas, para un exdirectivo del CISEN el balance no deja de ser positivo:

[...] Consolidamos la cooperación internacional y logramos una escala de salarios y prestaciones de excelencia. Todas estas circunstancias hicieron del CISEN un lugar de trabajo interesante desde cualquier punto de vista, lo que permitió el reclutamiento de personas procedentes de los centros académicos de mayor prestigio. Fue una gran satisfacción ver en la tabla de especialidades, cómo abundaban aplastantemente los licenciados, maestros y hasta doctores. Gente joven, entusiasta, comprometida [...].⁵⁸

Como quiera que sea, en su última rendición de cuentas, Peña Nieto destaca el fortalecimiento del sistema de inteligencia a través de la creación del Centro Nacional de Fusión de Inteligencia (CENFI), donde intercambian información estratégica y definen operaciones conjuntas el personal de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), la Procuraduría General de la República (PGR), la Comisión Nacional de Seguridad, el CISEN y la Policía Federal.⁵⁹

Tratándose de la inteligencia estratégica, en última instancia la decisión es y será política.⁶⁰ Ejemplo de ello es lo acaecido durante la Presidencia de

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), para quien el tema de la guerra contra el narcotráfico se convierte en una obsesión: “El crimen organizado busca el control territorial”, advierte el mandatario; “será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco [...] No hay regreso; son ellos o nosotros”.⁶¹

El lector se encuentra así frente a la dimensión política, la que siguiendo a Balcázar Villareal

[...] es quizá la de mayor relevancia dentro del modelo, al integrar a los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, es también quizá la que presente mayores desafíos, ya que se percibe en la esfera política una lejanía con los conceptos de inteligencia y seguridad nacional.⁶²

En un sistema político presidencialista como el mexicano, el Poder Ejecutivo Federal

[...] es la instancia a la que legalmente corresponde dictar la Política en Materia de Seguridad Nacional, y de manera vinculada de inteligencia, por lo que le corresponde encabezar el sistema, en coordinación con las entidades federativas.⁶³

En el caso de la SEDENA y la SEMAR, ambas secretarías cuentan con la Sección 2 Inteligencia, cuyos productos son entregados al presidente de la República, en su condición de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas.

De ahí que la dimensión política

[...] considera también, dentro de uno de sus nodos, las relaciones cívico-militares, aún en desarrollo, y que pasa también por el marco jurídico, al necesitar una plataforma mínima de diálogo y entendimiento entre componentes del Estado mexicano, que, por la historia nacional del último siglo, aún tienen un gran potencial de desarrollo.⁶⁴

61 Felipe Calderón Hinojosa, “La guerra al crimen organizado”, entrevista realizada por Jorge Zepeda Patterson, publicada en *El Universal*, el 27 de febrero de 2009. En CASEDE, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*. 2009, disponible en http://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2009/analisis_de_seguridad_1.pdf (fecha de acceso: 4 de julio de 2015).

62 Balcázar Villareal, “Modernización del Sistema...”, 77.

63 Balcázar Villareal, “Modernización del Sistema...”, 77 y 78.

64 Balcázar Villareal, “Modernización del Sistema...”, 78.

En lo que respecta a la dimensión legal–programática, la misma brinda el soporte legal a todas las actividades de los entes articulados dentro del sistema, y coordina los instrumentos de planeación tales como el Plan Nacional de Desarrollo, la Agenda Nacional de Riesgos (cerrada) y el Programa para la Seguridad Nacional (público).

Para un profesor emérito de la Universidad Hebrea de Jerusalén y ex asesor del Gobierno de México, la inteligencia se erige en el requisito principal para una buena formulación de opciones de decisión o, por lo menos, para evitar que sean excesivamente malas.⁶⁵

Mientras que la existencia y vigencia de un *proyecto de nación de largo aliento* que, por su propia naturaleza, aglutine una serie de objetivos e intereses vitales, parece ser otro requisito para que la inteligencia estratégica tenga asidero: “[...] La inteligencia estratégica sólo puede surgir y florecer a la sombra de los proyectos nacionales a largo plazo, y la existencia de organizaciones de inteligencia resulta genuina y legítima como respuesta anticipadora a esa necesidad nacional”.⁶⁶

En contraste, en México *no está claramente presente un proyecto de nación*; no hay una guía o fin al que la población aspire. La propia Carta Magna cae en una situación de esquizofrenia, ya que conviven un artículo 1º sumamente generoso en materia de derechos humanos, con las figuras del arraigo tratándose de la delincuencia organizada (derecho penal del enemigo), la prisión preventiva (de la que se suele abusar y que da al traste con el principio de presunción de inocencia) y el derecho de expulsión del territorio nacional de cualquier extranjero considerado pernicioso sin ser sometido al debido proceso.

Otra debilidad reside en la ausencia de un Sistema Nacional de Inteligencia bajo la dirección del CISEN; antes bien, como lo reconocen ex funcionarios y documentos oficiales, el escenario de inteligencia estratégica en México se caracteriza por la falta de articulación de sus componentes, que lo acerca más a la dispersión.⁶⁷

Incluso, los primeros pasos para la creación de centros de fusión de inteligencia en el país, como parte de la estrategia de Felipe Calderón Hinojosa –y posteriormente de Enrique Peña Nieto– para enfrentar el crimen orga-

65 Yehezkel Dror, *Enfrentando el futuro* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1990), 157.

66 Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy (coords.), *Democratización de la Función de Inteligencia. El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica* (Washington, D.C.: National Defense Intelligence College, 2009), XV y XVII.

67 Balcázar Villareal, “Modernización del Sistema...”, 72.

nizado, se realizan con el apoyo de agencias de Estados Unidos, tal como lo reconoce el entonces director del CISEN, Guillermo Valdés Castellanos (2006-2011).⁶⁸

Si, por un lado, el CISEN —a lo largo de su corta historia— logra atraer a jóvenes universitarios; por otro, no se muestra capaz de retener al personal más valioso, puesto que la fuga de talentos es una constante, ya sea por renuncia del personal o por la separación lisa y llana (bajo la figura jurídica de pérdida de confianza) por decisión del director general en turno.⁶⁹

Otro asunto crítico descansa en la crisis de liderazgo, al no reunir sus titulares la formación, los conocimientos ni el perfil idóneo para el desempeño de su encargo.

Así, para Jorge Torres, resulta claro que:

La decadencia que experimenta el CISEN desde 2000 se puede explicar sólo a partir de la debilidad política y el desconocimiento de los asuntos de inteligencia de los hombres que encabezaron las áreas de poder con influencia en el Centro. Es decir, los secretarios de Gobernación y los directores del organismo.⁷⁰

Pero, probablemente su principal debilidad sea su uso como instrumento de la política—partidista en lugar de responder a los intereses superiores del Estado y de atender a los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, como lo apunta Manuel Balcázar Villareal.⁷¹

De ahí que:

[...] sin dejar de lado las operaciones de espionaje político. Cientos de funcionarios y políticos oficialistas y de oposición fueron víctimas de agentes y analistas del CISEN, que procesaron expedientes con información pública y privada, destinados a la operación política de presidentes y secretarios de Gobernación. Sus estructuras han sido utilizadas por los gobiernos de extracción priísta y panista para atender agendas particulares, dejando de lado la agenda de seguridad nacional [...].⁷²

68 Alexia G. Barrios, “Las graves confesiones de Guillermo Valdés”, *SDPnoticias*, 2015, disponible en <http://www.sdpnoticias.com/columnas/2013/11/27/las-graves-confesiones-de-guillermo-valdes> (fecha de acceso: 4 de julio de 2015).

69 Informante Clave 1; Informante Clave 2; Informante Clave 3 exdirectivo del ESISEN, entrevista realizada por el autor. Ciudad de México, México, 23 de junio de 2015.

70 Jorge Torres, *CISEN: Auge y decadencia del espionaje mexicano* (México: Random House Mondadori–Debate, 2009), 21.

71 Manuel Ignacio Balcázar Villareal, *Retos y Perspectivas de la Inteligencia Estratégica en México-Estado de situación*, julio de 2019. Paper inédito proporcionado al autor.

72 Torres, *CISEN: Auge y decadencia*, 12 y 19.

De 2000 a 2012,

73 Barrios, “Las graves confesiones...”.

A pesar de que el Partido Acción Nacional (PAN) y sus administraciones presidenciales fueron las principales promotoras del denominado Servicio Civil de Carrera o Servicio Profesional, al interior del CISEN esto no fue respetado y por el contrario, personas con vasta trayectoria profesional en el ramo fueron desechadas, so pretexto de no cumplir con los nuevos requerimientos institucionales, que en muchas ocasiones se resumió a tener título de alguna universidad privada [...].⁷³

No obstante estos retrocesos que dan al traste con la carrera administrativa y la profesionalización de la función pública, el CISEN puede jactarse de haber consolidado un conjunto de fortalezas a lo largo de su corta existencia.

Así, varios ex directores generales, destacan los principios de identidad y espíritu de cuerpo entre sus integrantes; se trata de un intangible que, para Alejandro Alegre Rabiela (1999-2000) se traduce en sentido de pertenencia:

74 CISEN, CISEN 20 años de historia, 55.

[...] Quienes hemos pasado por el Centro no podemos dejar de sentirnos pertenecientes a la institución y a la comunidad de inteligencia; este sentido de pertenencia no lo veo en otras instituciones. Es un gran compromiso con el país. Quienes pertenecen a esta comunidad saben perfectamente que su quehacer diario contribuye a que este país pueda desarrollarse mejor, a que se mantenga la estabilidad, y a que podamos ver hacia el futuro. Eso nos hace distintos.⁷⁴

De la mano de dicha mística de servicio y de la profesionalización de sus cuadros, se profundiza y expande la relación y cooperación con comunidades de inteligencia de terceros países; fortaleza que Jorge Enrique Tello Peón interpreta así: “[...] En lo que logramos avanzar fue en construir una interlocución madura y respetuosa, lo que sí abrió un capítulo nuevo [...] poco a poco nos ganamos nuestro lugar en la comunidad internacional de inteligencia [...]”.⁷⁵

75 CISEN, CISEN 20 años de historia, 44 y 45.

Probablemente, la génesis y desarrollo de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (ESISEN) contribuya a ello.

El balance de un exdirectivo del ESISEN ratifica esta apreciación:

Es un proyecto muy serio de profesionalización de los distintos cuadros que la institución requiere. Desde su creación se ha hecho un gran trabajo de consolidación, sobre todo considerando que el área de capacitación existe desde hace tiempo con una excelente biblioteca y suficientes recursos humanos [...].⁷⁶

En lo que respecta a la situación actual, con la llegada al poder de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) desaparece el CISEN que es sustituido por el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSPC) y conservando las funciones que se establecen en la Ley de Seguridad Nacional, bajo la dirección del general de división (retirado) Audomaro Martínez Zapata.⁷⁷

Dicho en otros términos se firma el acta de defunción del CISEN, que se sustituye por el CNI, que se adscribe a la SSPC

[...] como un Órgano Administrativo Desconcentrado que fungirá como un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, dar sustento a la unidad nacional, preservar la cohesión social y fortalecer las instituciones de gobierno.⁷⁸

Así, la imperiosa necesidad de contar con información anticipada para dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones, combinada con la desconfianza en un aparato de inteligencia al servicio del régimen en turno, lleva a López Obrador a desaparecer el CISEN que es sustituido por el CNI, adscrito a la SSPC y conservando las funciones que se establecen en la Ley de Seguridad Nacional.

Los esfuerzos del CNI siguen concentrándose en la seguridad nacional, al elaborar la Agenda Nacional de Riesgos 2019⁷⁹ a los que se suman la consolidación de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN)

76 Informante Clave 4, exdirectivo del ESISEN y miembro del CASEDE, entrevista realizada por el autor. Guadalajara, México, 3 de julio de 2015.

77 Centro Nacional de Inteligencia, “CNI Centro Nacional de Inteligencia”, Gobierno de México, disponible en <https://www.gob.mx/cni> (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).

78 Presidencia de la República, “Primer Informe de Gobierno de 2018-2019”, Gobierno de México, 33, disponible en <https://presidente.gob.mx/primer-informe-de-gobierno-2018-2019/> (fecha de acceso: 12 de diciembre de 2019).

79 Presidencia de la República, “Primer Informe de Gobierno de 2018-2019”, 33-34.

80 Presidencia de la República, “Primer Informe de Gobierno de 2018-2019”, 36.

“espacio de coordinación interinstitucional para el desarrollo de una doctrina de inteligencia y la difusión de la cultura de Seguridad Nacional”.⁸⁰

En la tabla 1 se puede observar las variaciones del presupuesto asignado al CISEN en la última década: incrementos constantes de 2000 a 2009, para retomar la tendencia al alza de 2011 a 2015, con una reducción significativa en 2016, para paulatinamente disminuir sus recursos financieros al presente.

Tabla 1. Presupuesto del CISEN–Millones de pesos corrientes

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
\$900	\$980	\$1034	\$886	\$996	\$869	\$1153	\$1114	\$1269	\$2379

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
\$2140	\$2244	\$2766	\$2744	\$7537	\$7616	\$3273	\$2823	\$2888	\$2,491

Fuente: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, “Presupuestos: Seguridad y Defensa 2000-2016”. En *Atlas de la seguridad y la defensa de México* (México: CASEDE, 2016) disponible en <https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2016/Presupuestos.pdf> (fecha de acceso: 29 de julio de 2019); Redacción, “¿Qué hace y cuánto nos cuesta a los ciudadanos el CISEN?”, *Nación* 321, 13 de febrero de 2018, <https://www.nacion321.com/gobierno/que-hace-y-cuanto-nos-cuesta-a-los-ciudadanos-el-cisen/> (fecha de acceso: 29 de julio de 2019); Miguel Badillo, “Centro de Inteligencia opera con 99 % de personal del Cisen”, *Contralínea*, 3 de abril de 2019, disponible en <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/04/03/centro-de-inteligencia-opera-con-99-de-personal-del-cisen/> (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).

81 Miguel Badillo, “Centro de Inteligencia opera con 99 % de personal del Cisen”, *Contralínea*, 3 de abril de 2019, disponible en <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/04/03/centro-de-inteligencia-opera-con-99-de-personal-del-cisen/> (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).

Actualmente, el CNI opera con el 99 por ciento de los 3 mil 600 funcionarios heredados del extinto CISEN y continúan en puestos clave cinco de siete coordinadores generales del antiguo CISEN y su contralor interno.⁸¹

La inserción del CNI en la SSPC trae aparejada una regresión que no contribuye precisamente a la consolidación del proceso de democratización al que legítimamente se aspira en México, a la luz de la confusión entre la

inteligencia para la seguridad nacional y la inteligencia orientada a la política criminal del Estado mexicano.

De esta manera, para un analista y ex funcionario del CISEN:

[...] La incorporación del CNI a la institución federal encargada de la seguridad pública deja entrever un problema en la forma en que el actual gobierno concibe la generación de inteligencia tanto para la seguridad nacional como para la seguridad pública, dos objetivos de suyo distintos que requieren de información de naturaleza también distinta [...].⁸²

Esta apreciación coincide con la Agustín Maciel Padilla, para quien esta medida significa

[...] un retroceso. Esto se explica por la posibilidad de que bajo su nueva adscripción burocrática, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) se enfoque en investigaciones criminales, en momentos en los cuales es evidente que el país también está cada vez más expuesto a los desarrollos que se originan en el exterior [...] en momentos en los cuales el país, por elección propia, es un actor internacional de relevancia debido a su peso demográfico, económico y político, y por su obvia y complicada situación geopolítica.⁸³

Otra voz crítica señala que

La forma en que la nueva administración está manejando la elaboración de información de inteligencia genera un problema importante por vía de la omisión [...] La comunidad de inteligencia es uno de esos ámbitos que requieren de un proceso de cambio. Sin embargo [...] la actual administración no considera esta transformación como algo prioritario (y hasta ahora) ha dejado pasar la oportunidad de detonar y guiar este proceso, y se ha conformado con medidas simbólicas.⁸⁴

82 Alejandro Hope, “Cisen: los límites de la apertura”, *El Universal*, 25 de enero de 2019, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/columna/alejandro-hope/nacion/cisen-los-limites-de-la-apertura> (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).

83 Agustín Maciel Padilla, *Understanding Mexico's national security conundrum*, Belmopán, 29 de julio de 2019. Paper inédito proporcionado al autor.

84 David Ramírez de Garay, “La 4T y los servicios de inteligencia”, *México evalúa*, 12 de marzo de 2019, disponible en <https://www.mexicoevalua.org/2019/03/12/la-4t-los-servicios-inteligencia/> (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).

En contraste, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, da cuenta de “un cambio de paradigma en materia de seguridad nacional y seguridad pública”, y se compromete a fortalecer las capacidades institucionales para alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos estratégicos: establecer un Sistema Nacional de Inteligencia, promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el gobierno para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema y construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biometrizado.⁸⁵

Por su parte, el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, asegura que

Se establecerán protocolos de intercambio de información y análisis entre las áreas de inteligencia policial y criminal, instancias de inteligencia sobre seguridad interior, pública y nacional, el Instituto Nacional de Migración y la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁸⁶

Finalmente, la perspectiva que ofrece un experto es catastrófica, al vislumbrar un escenario de incertidumbre por el deterioro de capacidades institucionales (federales y locales) en materia de seguridad, caracterizado por la pasividad de gobiernos locales para generar inteligencia estratégica que abone a la gobernabilidad nacional.⁸⁷

Conclusiones y recomendaciones

La vigencia de una cultura política autoritaria, independientemente del partido político en el poder, el marcado déficit de una cultura de la legalidad en la sociedad civil, y el sistema político presidencialista, constituyen los principales obstáculos para el desarrollo de un verdadero proceso de democratización.

Al tránsito y consolidación de la democracia como asignatura pendiente en México, se suma un conjunto de retos en el ámbito de la inteligencia:

- 85 Poder Ejecutivo de la Federación, “Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 22, disponible en <https://lopezobrador.org.mx/temas/plan-nacional-de-desarrollo-2019-2024/> (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).
- 86 Poder Ejecutivo de la Federación, “Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 20, disponible en https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf (fecha de acceso: 29 de julio de 2019).
- 87 Balcázar Villareal, Retos y Perspectivas, 4.

- i. Contar con una comunidad de inteligencia –sistema bajo una visión común– que responda a la lógica de Estado⁸⁸ y que coadyuve a dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones “[...] que puedan influir en la dirección a seguir por la sociedad en el futuro”.⁸⁹ En especial, la violencia endémica se erige en un asunto crítico que cuestiona severamente el derecho a la vida y cuya atención debería estar encaminada a reducir la tasa de homicidios intencionales por cada cien mil habitantes.
- ii. Distinguir y separar las dimensiones operativa, táctica y estratégica, para que el sistema cumpla con las expectativas de su función, otorgando prioridad a lo estratégico.⁹⁰
- iii. Articular un modelo nacional de inteligencia estratégica que integre la información de todas las instancias de seguridad nacional, entidades federativas y municipios, a partir de la identificación de las capacidades y necesidades.⁹¹
- iv. Cultivar la necesaria retroalimentación entre productores y consumidores para el funcionamiento óptimo del sistema, lo que hace una década fue advertido por el entonces director del CISEN, Alejandro Alegre Rabiela, al reconocer que:

[...] nunca tuvimos un buen ejercicio de retroalimentación, ni con el titular del Ejecutivo Federal ni con el resto de las dependencias del Gabinete de Seguridad Nacional o con los gobiernos de los estados o de los municipios, o con otros poderes de la Unión [...].⁹²
- v. Apostar por el humint o masa crítica humana caracterizada por el profesionalismo, lealtad y respeto al Estado de Derecho y probidad en sus actuaciones y que responda a los objetivos e intereses nacionales, al margen de los vaivenes de la política partidista.⁹³
- vi. La comunidad de inteligencia debería estar integrada, por un lado, por académicos, responsables de la orientación conceptual y doctrinaria; y, por otro, por científicos a cargo del desarrollo de

88 CISEN, “Comunidad de Inteligencia”, Gobierno de México, 2015, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/intComunidadInt.html> (fecha de acceso: 1 de julio de 2015).

89 Yehezkel Dror, *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994) 31.

90 Balcázar Villareal, “Modernización del Sistema...”, 75.

91 Balcázar Villareal, *Retos y Perspectivas*, 4.

92 CISEN, *CISEN 20 años de historia*, 52.

93 Moloeznik, “Apuntes sobre inteligencia...”, 157-158.

94 CISEN, CISEN 20 años de historia, 47.

95 Eduardo E. Estévez, “La actividad de inteligencia en nuevos contextos normativos democráticos - adaptando la inteligencia realizada en el ámbito interior”. En Seminario Internacional *Las actividades de inteligencia y los desafíos contemporáneos* (Brasilia: Agencia Brasileña de Inteligencia, 2005), 7 y 24, disponible en <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiA9L-SwuPpAhVQT6wKHx2ACkgQFjAAegQIARAB&url=https%3A%2F%2Ffas.org%2Firp%2Fworld%2Fargentina%2Factividad.pdf&usg=AOvVaw3WNtoKwK9-fr7Cx8tb8Pv> (fecha de acceso: 12 de diciembre de 2019).

algoritmos especializados para medir el impacto de los temas identificados en la Agenda Nacional de Riesgos, y para incorporar nuevas tecnologías.

- vii. Promover el desarrollo de una cultura de inteligencia, al decir de Jorge Enrique Tello Peón,

[...] a través de distintos órganos y del sistema educativo nacional. Es necesario desarrollar esa cultura de inteligencia a través de las estructuras del Gobierno Federal para reconocer que el Centro es el eje de un sistema nacional de inteligencia en el que tiene que participar todo el Gobierno Federal. Debemos recorrer los distintos peldaños hasta lograr que todos los ciudadanos sientan la comunidad nacional de inteligencia como suya [...].⁹⁴

- viii. Invertir en la formación y capacitación del personal, priorizando las capacidades de análisis de los servicios de inteligencia de los gobiernos locales —estatal y municipal— orientados a la recolección o captación, mientras desarrollan capacidades para la producción.⁹⁵

En conclusión, toda democracia que se precie de serlo debe contar con una comunidad de inteligencia al servicio de los intereses superiores del Estado y de la sociedad a la que se debe y no del poder en turno; acompañada por una clara diferenciación y separación entre la inteligencia para la seguridad nacional y la inteligencia criminal; con perfiles idóneos tanto en la conducción como en el escalón de ejecución; que apueste a la profesionalización de los hombres y mujeres que abrazan la carrera de inteligencia como proyecto personal de vida; y, con mecanismos de control y de rendición de cuentas, en el marco del Estado democrático de Derecho.

Precisamente, uno de los principales retos de México es contar con una comunidad de inteligencia —integrada por agencias profesionales— que responda a la lógica de Estado y que coadyuve a dotar de racionalidad al pro-

ceso de toma de decisiones al más alto nivel de conducción política. Desafío este que se inserta en un entorno signado por la violencia endémica, el desarrollo de los fenómenos globales y las amenazas transnacionales, las nuevas tecnologías y, en general, la complejidad e incertidumbre.⁹⁶

96 Moloeznik, “Apuntes sobre inteligencia...”, 133.