
El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México

*José Luis Calderón Arozqueta
Enrique Salgado Garza **

Existen varias razones por las que el estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México ha sido relativamente complejo. Una de las principales es el alto grado de politización que conlleva el tema de la seguridad nacional. Por razones políticas y culturales, México ha reproducido percepciones de seguridad nacional que práctica y teóricamente han tendido y tienden a confundir los conceptos de Estado, gobierno y Estado-nación. El resultado ha provocado desconcierto dentro de la perspectiva de seguridad nacional en la que suele mezclarse al interés del gobierno con el interés del Estado o con el interés nacional. Independientemente de las implicaciones conceptuales, el resultado de este fenómeno ha sido la politización inherente en todo lo referente a la seguridad nacional mexicana que dificulta el predominio de una perspectiva neutral y objetiva con la cual analizar la seguridad del país.

Otra limitación ha sido el alto grado de abstracción y visión estratégica que se requiere para abordar el tema de la seguridad nacional. Por un lado, se requiere de habilidad analítica capaz de entender conceptos como seguridad, amenaza, riesgo o vulnerabilidad y aplicarlos al caso de una nación específica. Por otro lado, es necesario tener una visión estratégica lo suficientemente amplia para poder evaluar y definir la situación de un país en términos de seguridad nacional. Tal visión debe estar basada en un profundo conocimiento de la realidad nacional e internacional que permita identificar los factores necesarios para obtener y mantener la seguridad nacional en el corto, mediano y largo plazos.

En el caso de la inteligencia, la principal dificultad para el desarrollo de su estudio ha sido el relativo desinterés que ha predominado en cuanto al tema. En contraste con países donde los sistemas de inteligencia son materia de estudio en

* José Luis Calderón Arozqueta es Coordinador Académico del Diplomado en Seguridad Nacional y Estudios Estratégicos del Instituto Nacional de Administración Pública. Enrique Salgado Garza es maestro en Ciencia Política por la Universidad de British Columbia.

universidades y son practicados y utilizados por una amplia gama de instituciones públicas y privadas, en México la inteligencia ha sido uno de los aspectos menos iluminados de la vida nacional. La muy reciente profesionalización de la inteligencia pública y su muy modesta apertura han dificultado el desarrollo del estudio de la misma. Aun en el sector privado, donde existen empresas de inteligencia competitiva y de seguridad de primer nivel, el uso de tales servicios es algo relativamente nuevo y con escasa difusión.

El Colegio de Defensa Nacional, fundado en 1981, es una de las instituciones más importantes en cuanto al estudio de los temas de seguridad nacional, en él se realizan programas de estudio de alto nivel que han creado, además de cuadros de oficiales formados en el tema, una identidad de especialistas en asuntos de seguridad nacional. Una labor similar se realiza en el Centro de Estudios Superiores Navales, fundado también en 1981. En el ámbito civil, la institución pública más destacada en el estudio de la seguridad nacional y la inteligencia es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), dependiente de la Secretaría de Gobernación.

El CISEN, agencia federal de inteligencia civil para la seguridad nacional, ha realizado un gran esfuerzo en promover, desarrollar y difundir los temas de seguridad nacional e inteligencia,

tanto internamente en sus actividades dedicadas al desarrollo de sus recursos humanos, como en proyectos de colaboración con otras instituciones. Como ejemplo cabe mencionar el Diplomado en Seguridad Nacional, impartido en el CISEN a su personal y a algunos participantes externos que representan a las dependencias que conforman el Gabinete de Seguridad Nacional.

Otra importante aportación al desarrollo del estudio de la seguridad nacional y la inteligencia estratégica en México por parte del CISEN es el Programa de Estudios Estratégicos. Este programa analiza la situación de la seguridad nacional mexicana a partir de estudios en una amplia serie de temas como corrupción, alimentación, energéticos, demografía, agua, crimen organizado, educación y movimientos sociales, entre muchos más. Uno de sus objetivos es la creación de un sistema de alerta temprana, basado en indicadores de riesgo, que funcione como fuente de inteligencia estratégica para el diseño de políticas públicas y la ejecución oportuna de acciones preventivas.

Recientemente, el Instituto Nacional de Administración Pública ha dado cabida a la impartición de cursos sobre seguridad nacional e inteligencia, lo cual ha servido para ampliar de manera importante la difusión de tales temas al

ámbito civil y al servicio público en general. Por otro lado, algunas universidades han incluido programas académicos que directa o indirectamente atañen a la seguridad nacional. La Universidad de las Américas-Puebla, por ejemplo, ha impartido cursos sobre seguridad nacional, mientras que el Instituto Tecnológico Autónomo de México impartió en 1993-94 el Diploma Estudios Estratégicos, que contenía asuntos de seguridad nacional y en el que participaron Jorge Chen Carpentier, Oscar de Lasse y Rafael Fernández de Castro, como coordinador.

En los últimos 20 años han surgido una serie de especialistas relacionados con el tema; uno de los más prominentes, José Thiago Cintra, fue una de las personas más influyentes en el ámbito de los estudios sobre seguridad nacional en México y en América Latina, fundando la escuela de *poder nacional-desarrollo*. A finales de la década de los 80, Thiago Cintra y Luis Herrera-Lasso fundaron el Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, del cual surgen importantes artículos y ensayos y sobre todo se organizan mesas de trabajo permanentes a las cuales asisten interesados y conocedores del tema incluyendo personal militar, naval, miembros de la agencia mexicana de inteligencia para la seguridad nacional y académicos. Quizá ésta haya sido la primera manifestación organizada y

sistemática orientada a la discusión y divulgación no sólo del concepto, sino de los elementos y características de la seguridad nacional en México.

Por esos tiempos, Oscar de Lasse, quién había sido Director General de Investigaciones Políticas y Sociales en la Secretaría de Gobernación, escribe en un diario de circulación nacional una serie de artículos sobre seguridad nacional. Lo mismo hace Sergio Aguayo. Pero estas aportaciones fueron lamentablemente aisladas al igual que muchos otros esfuerzos que se hicieron durante esa época. En todo caso, tales aportaciones fueron quitándole los prejuicios y tabúes que dominaban las concepciones que existían acerca de la seguridad nacional.

Otros destacados investigadores son Jorge Chabat, especialista en narcotráfico y su relación con la seguridad nacional de México; Raúl Benítez Manaut, quien estudia el caso de la insurgencia en El Salvador y luego aborda la seguridad nacional y hemisférica; Luis Herrera-Lasso, estudioso de la seguridad nacional e internacional; José Luis Piñeiro, experto en el ejército mexicano; Leonardo Curzio, especialista en seguridad nacional e inteligencia estratégica; Guadalupe González, especialista en narcotráfico como factor de la seguridad nacional; Manuel García Reyes, quien desarrolla estudios sobre la relación entre hidro-

carburos y la seguridad nacional; John Saxe-Fernández, que también estudia el aspecto estratégico del petróleo; Lilia Bermúdez, especialista en aspectos de seguridad centroamericanos, y Sergio Aguayo, quien se aproxima al tema de la seguridad nacional con el estudio de refugiados centroamericanos, en México y que posteriormente se especializa en los cuerpos de seguridad en México, incluyendo los de inteligencia. Otros connotados especialistas en temas de seguridad nacional son el General Gerardo C.R. Vega Alvarado y el Almirante Mario Santos Caamal.

Dentro de este ámbito de estudio amerita mencionar dos libros: *En Busca de la Seguridad Perdida: Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*,¹ compilado por Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley, y *Las Seguridades de México y Estados Unidos en un Momento de Transición*,² coordinado por Sergio Aguayo y John Bailey. La importancia de estas publicaciones radica en su significativa aportación a los estudios sobre seguridad nacional e inteligencia en México al ventilar públicamente temas hasta entonces limitados a reducidos grupos de expertos en las materias y al incluir perspectivas analíticas variadas y novedosas.

El primer libro incluye útiles aportaciones a la discusión sobre el concepto de seguridad nacional, artículos sobre la teoría y práctica de la seguridad nacional en México, sobre la relación entre la

economía y la seguridad nacional de México y Estados Unidos, sobre la relación entre el medio ambiente y la seguridad nacional mexicana, un análisis de la relación México-Estados Unidos desde el punto de vista de la seguridad nacional y una evaluación general del uso del concepto de seguridad nacional en México. El segundo se enfoca principalmente en asuntos de seguridad y estrategia en el ámbito binacional México-Estados Unidos. Se analizan los intereses de ambos países, el lugar de cada uno de ellos en las perspectivas estratégicas del otro, sus relaciones militares y la interacción entre ambos en cuestiones de narcotráfico y redes ciudadanas. De forma particular destaca el análisis de políticas e instituciones mexicanas dedicadas a la seguridad nacional, incluyendo las de inteligencia.

Otro ejemplo de aportación valiosa en México es la edición sobre seguridad nacional de la *Revista de Administración Pública* del Instituto Nacional de Administración Pública.³ Esta publicación incluye artículos que explican a profundidad la situación conceptual y operativa actual de la seguridad nacional en México.

El reclamo social expresado en los medios de comunicación sobre la inexistencia o cuando menos la ausencia de información oportuna sobre el levantamiento del ejército zapatista paradójicamente viene a dar un impulso muy importante no sólo al estudio y la divul-

gación de estos asuntos sino a la necesidad de profesionalizar a los organismos dedicados a estas tareas y de crear un Sistema Nacional de Inteligencia que se vincule a la comunidad internacional de inteligencia. A partir de este evento se tiene mayor conciencia de la existencia de órganos que recolecten información, la analicen y la difundan a los responsables del diseño de las políticas públicas y la toma de decisiones del país, con el fin de que puedan tener los elementos informativos necesarios para prevenir sucesos indeseables. La identificación temprana de conflictos permite definir líneas de acción que den cauce institucional a demandas de ciudadanos y organizaciones, mucho antes de que éstos tengan que salir a las calles a manifestarse o peor aún lo hagan armados y en las montañas.

El desarrollo de estudios sobre seguridad nacional e inteligencia es de gran importancia para México por varios motivos. Sobra argumentar aquí los motivos por los que la seguridad nacional y la inteligencia ameritan ser consideradas elementos cruciales para la existencia y desenvolvimiento de cualquier país. Sin embargo, es prudente recordar que la seguridad nacional (condición en la que hay un mínimo grado de riesgo de que ocurran daños importantes a aspectos cruciales para la existencia y desarrollo de un país) es básica para el desarrollo de las naciones y una de las principales

razones de ser del Estado. Por su parte, la inteligencia (datos recolectados, procesados y difundidos para satisfacer requerimientos de información específicos) es un instrumento esencial para la toma de decisiones concernientes a la seguridad nacional, por lo que resulta evidente que el desarrollo de su estudio sea de la más alta importancia.

Otra razón es la relación simbiótica que existe entre estos temas tanto en términos conceptuales como operativos. Por un lado, un sistema de inteligencia para la seguridad nacional requiere de una definición clara y precisa de los elementos que constituyen la condición de seguridad nacional de un país. Por otro lado, la adaptación y aplicación de un concepto de seguridad nacional al caso específico de un país determinado requiere de un conocimiento amplio y profundo de los factores que afectan la seguridad de tal país, lo cual involucra al sistema de inteligencia para la seguridad nacional, ya que éste se dedica a la identificación de riesgos y amenazas.

En esa íntima relación conceptual en la que se basa la operación de todo sistema de seguridad nacional. La materialización de esta relación son las agendas de inteligencia: los asuntos que ameritan seguimiento por parte de un sistema de inteligencia al ser considerados como prioritarios para la seguridad nacional.

Las agendas de inteligencia son así el producto de la interacción de dos ámbitos distintos: el ámbito de la seguridad nacional proporciona la base conceptual y la perspectiva analítica, y la inteligencia proporciona la información requerida para identificar los diversos aspectos involucrados en la aplicación y operación del concepto de seguridad nacional.

Esta interacción es precisamente la que distingue a los servicios de inteligencia para la seguridad nacional de otros tipos de servicios de inteligencia. Todo servicio de inteligencia se dedica esencialmente a realizar una misma actividad: la provisión de información auxiliar a la toma de decisiones. Por ejemplo, un servicio de inteligencia de negocios se dedica a investigar, analizar y entregar información sobre la situación de cierto mercado, industria, empresa o producto a partir de los requerimientos de información solicitados por el cliente.

Los servicios de inteligencia de seguridad se concentran en factores que puedan afectar a la seguridad de una entidad específica, ya sea una persona, una empresa o un país. Las diversas compañías de inteligencia de seguridad, por ejemplo, proveen a sus clientes con información relevante para la toma de decisiones sobre inversiones u operaciones considerando riesgos actuales y potenciales. Un servicio de inteligencia

para la seguridad nacional hace lo mismo pero con la diferencia que el *cliente* es el Estado-nación. Por lo tanto, su función y razón de ser es la provisión de información auxiliar para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional.

Una razón adicional para dar importancia a su estudio en México es la necesidad de crear una cultura de seguridad nacional e inteligencia que sirva como base para establecer un consenso general sobre los fines a alcanzar y los medios a utilizar en la procuración de la seguridad de la nación. Al abrir la discusión sobre el concepto de seguridad nacional, sobre la construcción de una agenda de riesgos y sobre los métodos aceptables para la prevención y neutralización de amenazas, se genera legitimidad respecto a uno de los principales elementos de la vida nacional. Conforme aumenta la participación de los distintos intereses de la ciudadanía en estos asuntos, se otorga legitimidad a la existencia y operación de las agencias encargadas de proteger la seguridad nacional, se facilita el debate y la legislación sobre la materia y se crea un ambiente propicio para enfrentar contingencias que puedan poner en riesgo a la nación.

Otra razón de gran importancia se centra en los riesgos que implica el subdesarrollo conceptual y operativo de estos ámbitos para los derechos y

libertades de los mexicanos. La falta de precisión y claridad sobre lo que constituye la seguridad nacional de México, sobre lo que amerita ser considerado como un riesgo para la seguridad nacional o una amenaza a la seguridad nacional, puede dar lugar a la manipulación de tales conceptos por parte de grupos o personas cuyos intereses no necesariamente coinciden con los verdaderos intereses del país y que pueden servir como útiles excusas para justificar abusos de poder, violación de derechos humanos y nulificación de libertades ciudadanas. Entre más vagos y vacíos sean el concepto de seguridad nacional y los elementos analíticos necesarios para su aplicación, más margen de maniobra tendrán los aparatos de seguridad para manipularlo a su antojo. Esto es de crucial relevancia en un país como México, donde no existe un conocimiento claro sobre el tema y tampoco una legislación correspondiente adecuada en materia de seguridad e inteligencia y carecer de un alto grado de politización en lo concerniente a la seguridad nacional.

De hecho, el aspecto normativo también está íntimamente relacionado con el estudio de la seguridad nacional y la inteligencia. Si se considera que la cultura normalmente sirve como base para la formación de estructuras, las leyes que definan las acciones e instituciones de inteligencia para la seguridad nacional

en México surgirán de las bases conceptuales predominantes en la materia. En otras palabras, la definición de normas que rigen el sistema mexicano de inteligencia para la seguridad nacional dependerá en gran medida del entendimiento que se tenga de los conceptos relevantes. Tal entendimiento es crucial ya que uno de los medios por los cuales se puede apoyar para que el sistema de inteligencia sea más eficiente, aparte de aspectos presupuestales y administrativos, es la redefinición de su misión y sus funciones. Por lo anterior, este es un momento oportuno para discutir el aspecto conceptual para mejorar no sólo lo operativo de la inteligencia para la seguridad nacional mexicana sino también para reforzar las bases sobre las cuales se creará la normativa que definirá y regulará esa poderosa herramienta del poder público. Así pues, es necesario más que controlar a los servicios de inteligencia, revisar claramente sus tareas y darles las herramientas, incluyendo las jurídicas, para su eficiente operación.

Considerando lo anterior, el servicio mexicano de inteligencia debe valorarse no sólo como función de Estado sino también como profesión. No se trata simplemente de un servicio de noticias para altos funcionarios, sino de un auténtico banco de información y centro de análisis comprensivo que funcione como los ojos, oídos y mente de una

nación en cuanto a asuntos de seguridad nacional. Para lograr esto se necesitan varios elementos.

El primero es la profesionalización del servicio en todos sus aspectos, desde la formación de investigadores, analistas y administradores hasta la optimización de procesos. El servicio de inteligencia para la seguridad nacional debe exigir y fomentar el desarrollo del personal por medio de reglamentos y procedimientos que garanticen un alto nivel de profesionalismo en sus cuadros y su operación. De hecho, hay pocas ramas del sector público que requieran de un grado tan alto de profesionalismo como el servicio de inteligencia para la seguridad nacional ya que éste no sólo implica capacitación y experiencia sino también un elevado nivel de compromiso y arraigo institucional que mantenga la debida confidencialidad y permanencia del personal. El reciente establecimiento del Proyecto de Estatuto de Servicio Profesional de Carrera en Inteligencia como norma administrativa interna del CISEN ha sido un enorme avance en este aspecto.

El segundo elemento es la despolitización absoluta del servicio. Muy aparte del hecho, ilegítimo, que una institución encargada de proteger un país entero se dedique a proteger intereses particulares, la politización impide el desempeño profesional del servicio en

general y de su personal en particular. Por un lado, afecta negativamente la calidad de los productos de inteligencia al introducir juicios de valor que alteran el análisis y las estimaciones, y dejar de lado la neutralidad política y la objetividad analítica que son requisitos indispensables en todo servicio de inteligencia que realmente se preocupe por los intereses superiores de un país. Por otro lado, afecta negativamente la profesionalización al supeditar el reclutamiento y permanencia del personal a cambios en las estructuras políticas. Al estar politizado, el servicio tenderá a cambiar de cuadros conforme cambien los intereses políticos dominantes, haciendo casi imposible el desarrollo a largo plazo de personal calificado y, por lo tanto, con un alto nivel de profesionalismo.

En conclusión, consideramos que es indispensable la divulgación de los temas de seguridad nacional e inteligencia, con el propósito de fomentar una cultura amplia no sólo en los medios académicos. Es necesario también que los miembros de los distintos poderes que componen el gobierno conozcan de la función de la inteligencia para la seguridad nacional como instrumento para la conducción del mismo. Asimismo la difusión de estas materias permitirán a los ciudadanos comprender la naturaleza y alcance de los mismos y no confundirlos, por ejemplo, con la seguridad pública. De esta manera será mucho más fácil construir necesarios sistemas de

regulación de estas tareas y lograr su reconocimiento para permitir su operación y continuo desarrollo orientado a su consolidación.

Notas:

¹ México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1990.

² México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1996.

³ Revista de Administración Pública Número 98, México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.