

Prólogo de John Bailey

Seguridad
nacional en
MÉXICO
y sus problemas estructurales

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara

UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS PUEBLA

«La presente obra aporta propuestas y recomendaciones concretas para los equipos que forman las estrategias de coordinación en materia de seguridad nacional. Es, además, muy oportuna para entender los debates actuales y futuros sobre el rediseño de las instituciones de seguridad del país».

Raúl Benítez Manaut

Profesor e investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.

«Sin duda, la obra del maestro Rodríguez Sánchez Lara es una gran aportación al estudio de los sistemas de inteligencia en México que viene a llenar un hueco en esta materia y que provocará, seguramente, que otros estudiosos se inspiren para continuar en la investigación de esta muy interesante materia».

José Luis Calderón Arozqueta

Coordinador académico de la especialidad en inteligencia para la seguridad nacional Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

«Excelente obra que describe de manera granular las particularidades y retos de la estructura de seguridad nacional en Mexico. Este análisis debe de convertirse en lectura requerida para todo funcionario asignado al sector de seguridad nacional».

Íñigo Guevara

MA SSP, Georgetown University
Consultor Senior de Jane's, Reino Unido.

**Seguridad
nacional en
MÉXICO**
y sus problemas estructurales



Seguridad nacional en **MÉXICO** y sus problemas estructurales

GERARDO RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA
PRÓLOGO DE JOHN BAILEY

UDLAP®

 **CASEDE**
Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia

D.R. © 2017 Fundación Universidad de las Américas, Puebla
Ex hacienda Santa Catarina Mártir, 72810
San Andrés Cholula, Puebla, México.
Tel.: +52 (222) 229 20 00 • www.udlap.mx • editorial.udlap@udlap.mx

Esta edición se hace junto con el Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia, A. C. (CASEDE)
Héroes de Padierna 166, Col. San Jerónimo
C.P. 10200, Ciudad de México
www.casede.org

Primera edición: marzo 2017
Primera reimpresión: septiembre de 2017
ISBN 978-607-7690-61-0
Diseño: Nicias Sejas García
Ilustración de portada: Ángel Boligán Corbo

Queda prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio, del contenido de la presente obra, sin contar con autorización por escrito del titular de los derechos de autor. El contenido de este libro, así como su estilo y las opiniones expresadas en él, son responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan la opinión de la UDLAP.

Impreso en México.

Índice

Prefacio	9
Presentación	13
Prólogo	15
Introducción al problema de la coordinación intergubernamental de la seguridad nacional en México	19

1 La coordinación de las agencias de seguridad nacional

29

El binomio racional del poder y la elección de estrategias: escuelas realistas y elección racional	31
Teorías de la organización y neoinstitucionalismo	34
La cultura de la seguridad nacional: Constructivismo Social	38
Teoría del origen y evolución de las agencias de seguridad nacional	40
Conceptualización de la coordinación, cooperación y conflicto (relaciones intergubernamentales)	41

2 Coordinación de las organizaciones de seguridad nacional en México

45

Breve historia de las organizaciones y modelos de seguridad nacional	45
Construcción histórica de las organizaciones del sistema de seguridad nacional	46
Problemas de coordinación entre las organizaciones de seguridad nacional	64

Normatividad que rige la organización del sistema de seguridad nacional	70
Proceso político-legislativo de la Ley de Seguridad Nacional de 2004	70
Síntesis de normatividad de la coordinación de seguridad nacional	73
Relaciones intergubernamentales (RIG) de las organizaciones de seguridad nacional en México	76
Diseño del Sistema de Seguridad Nacional	76
Implementación de la política de coordinación del sistema	77
Evaluación de la coordinación	88
Conclusiones	95

3 Evidencia empírica del origen de los problemas de coordinación de las agencias de seguridad nacional en México	97
Conflicto por la maximización del poder	100
Naturaleza organizacional de las agencias de seguridad nacional	103
Descentralización política	106
Tipos de coordinación de las organizaciones de seguridad nacional	108
Coordinación estratégica	108
Coordinación operativa	111
Coordinación rutinaria	112
Propuesta de modelo interpretativo de la coordinación de las organizaciones de seguridad nacional	113
Resumen de hallazgos	118
Propuestas de políticas de coordinación para el Sistema de Seguridad Nacional	122
Conclusiones	129

Las políticas públicas de la seguridad nacional	130
Prospectiva de los estudios sobre seguridad nacional en México	131
Perspectivas sobre las instancias de coordinación	132
Relaciones cívico-militares	134
Perspectivas de cambios institucionales de la seguridad nacional	135
Apuntes finales	138
Anexos	141
Anexo 1. Técnica de investigación	141
Anexo 2. Transcripciones de entrevistas a especialistas de seguridad nacional	141
Anexo 3. Selección de cables diplomáticos de la Embajada de EE.UU. en México	191
Anexo 4. Glosario de términos sobre seguridad nacional	199
Anexo 5. Acrónimos y siglas	216
Bibliografía	219

Prefacio

La publicación de este libro forma parte de una etapa de trabajo e investigación de más de doce años para comprender a las instituciones de seguridad nacional de México, Estados Unidos, Francia y Alemania. Sin embargo, tenía que iniciar por comprender y explicar los problemas estructurales que viven estas organizaciones de mi país. Es imposible agradecer a cientos de personas que conocí en esta aventura de investigación académica de más de una década.

El año 2004 fue crucial en mi vida profesional y académica porque tuve la fortuna de participar en el Grupo de Especialistas para la Seguridad Nacional (GESNA) durante el debate y correcciones a la primera Ley de Seguridad Nacional de México. A partir de esa magnífica experiencia se detonaron otras oportunidades académicas que me permitieron seguir estudiando la seguridad nacional desde diversos frentes. En 2005 tuve la oportunidad de tener mi primera estancia de investigación académica en la Universidad de Delaware, bajo un proyecto Fulbright auspiciado por el Departamento de Estado de Estados Unidos. A partir de ahí pude comparar la experiencia estadounidense con la mexicana, y los problemas de coordinación de las instancias de seguridad nacional. En este sentido, la literatura de EE. UU., en la materia, data desde la década de los cincuenta y tuvo su apogeo durante la crisis de reorganización institucional después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

El año 2005 también marcó el inicio de mi carrera como profesor en instituciones militares, lo que me permitió tener un contacto directo con oficiales y mandos para tener un diálogo abierto y respetuoso sobre los problemas que confrontan a las instituciones civiles y militares del Estado. Al interior de las aulas del Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea (CEEFA) pude no sólo compartir mis conocimientos, sino intercambiar experiencias sobre los debates más álgidos de la segu-

ridad nacional e internacional. Al CEEFA mi aprecio y reconocimiento por formar a los oficiales de inteligencia para la Defensa Nacional y por permitirme formar parte de esta actividad docente por trece años de manera ininterrumpida. Igualmente quiero agradecer las distintas oportunidades que he tenido de colaborar con el Centro de Estudios Superiores Navales, el Colegio de Defensa Nacional y el Colegio Militar.

En 2007 tuve la magnífica experiencia de formar parte de la primera generación de la Sesión sobre América Latina en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional de Francia (IHEDN) y de hacer posteriormente una segunda estancia de investigación sobre las instituciones de inteligencia para la seguridad nacional de Francia y sus políticas de contraterrorismo. Fue un año magnífico para mi investigación sobre los problemas estructurales de las instituciones de seguridad nacional en Francia porque ese año se dieron las consultas intergubernamentales para la elaboración del *Libro blanco de la seguridad y defensa nacional* y la posterior reestructuración del sistema de inteligencia francés. Aprecio mucho estas dos becas de estudio otorgadas por el gobierno francés a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores.

A partir de 2008 me incorporé como profesor del diplomado y luego de la especialidad en Inteligencia para la Seguridad Nacional del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Es un privilegio formar parte del grupo de profesores de este programa de docencia y generación de conocimiento abierto para civiles y militares que dirige eficazmente José Luis Calderón Arozqueta.

En el campo de los diplomados de seguridad nacional, internacional y terrorismo, he tenido la oportunidad de trabajar como profesor en el ITAM, la Ibero, la UAS y la UNAM. Dialogar abiertamente con universitarios y funcionarios de seguridad, civiles y militares, siempre genera mayor entendimiento entre mundos que parecen distantes.

Este proyecto de investigación sobre los problemas estructurales de coordinación de las instituciones de seguridad nacional en México inició formalmente en 2013, al ser aprobado mi proyecto de investigación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-México). Durante este periodo tuve la oportunidad de entrevistar a académicos y funcionarios de distintos niveles de la seguridad nacional que me permitieron construir las bases de esta obra.

Durante este periodo de investigación tuvo particular incidencia el Seminario sobre Violencia y Paz de El Colegio de México que coordinan, con alto sentido de responsabilidad, Sergio Aguayo y Lorenzo Meyer. Durante las discusiones públicas y privadas con servidores públicos de inteligencia y seguridad nacional, así como con colegas académicos, pude comprobar la idea general que sustentó esta investigación de que sí existen serios problemas de coordinación y cooperación entre las organizaciones de inteligencia y seguridad nacional del Estado

mexicano por la lucha de poder a nivel institucional y también por proyectos personales. Las discusiones privadas de este seminario no son citadas en este libro porque se rigen bajo la regla de Chatham House. Sin embargo, es un espacio privilegiado para entablar relaciones de confianza entre académicos y funcionarios de seguridad nacional que permite comprender mejor las características de estas instituciones y a sus representantes.

En este mismo tenor, las actividades y proyectos de investigación que lleva a cabo el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C. (CASEDE), desde sus orígenes no institucionales en 2005, han sido fundamentales para la consecución de este proyecto. CASEDE es el centro de pensamiento estratégico civil (*think tank*) más importante en México en materia de seguridad y defensa nacional. Los eventos académicos y obras de CASEDE permiten acercarse a los problemas de las instituciones civiles y militares de seguridad nacional de México y otros países en el marco de discusiones sustentadas en los principios básicos de la democracia.

Los últimos tres años de mi vida académica y de investigación han estado íntimamente relacionados con la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), primero como investigador externo del *Índice Global de Impunidad*; segundo, como profesor del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. La UDLAP me ha permitido continuar con este proyecto de investigación y divulgación del conocimiento con la apertura del Seminario sobre Seguridad Nacional en México en 2016. Éste es un espacio que busca trascender en el tiempo y está abierto a la comunidad universitaria y al público en general que está interesado en conocer el debate contemporáneo sobre la seguridad en México y el mundo.

Estos últimos tres años de gran experiencia profesional en la UDLAP no serían lo mismo sin el apoyo del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ). El *Índice Global de Impunidad* y el *Índice de Impunidad de México* son dos proyectos que transformaron mi vida académica. Las actividades y proyectos de investigación del CESIJ me han permitido observar cómo los problemas de coordinación y cooperación intergubernamentales repercuten de manera negativa y directa en los terribles índices de impunidad, inseguridad, violencia y corrupción en México y otras partes del mundo.

Bruselas, 31 de mayo de 2016

Presentación

En los últimos años aumentaron –de forma considerable– los estudios sobre distintas amenazas a la seguridad del país. Predominan principalmente las asociadas a la violencia generada por la delincuencia organizada y la diversificación de sus actividades criminales. Sin embargo, son pocos los que abordan a las instituciones encargadas de atender estos problemas. Mientras que la delincuencia se organiza, parece que las instancias de seguridad del Estado mexicano tienen serias dificultades para coordinarse y, de esta manera, hacer más efectiva su acción frente a estos actores ilegales y sus consecuencias, como el incremento exponencial de la violencia homicida y otros graves delitos como los secuestros y extorsiones.

El estudio de los problemas de seguridad nacional, se enfrenta –tradicionalmente– a las dificultades asociadas a la naturaleza propia de las instituciones que la resguardan. La secrecía, la verticalidad de su funcionamiento –similar a la de los institutos militares–, conflictos de poder interno y disputa política entre los responsables de dirigir a estas burocracias, son parte de su naturaleza. Las organizaciones de seguridad, inteligencia y defensa en todos los países tienen diferencias estructurales y códigos de comunicación propios que generan problemas de coordinación y cooperación, entre éstas para poder atender las amenazas y riesgos.

El trabajo de Gerardo Rodríguez Sánchez Lara nos muestra una visión profunda de los problemas estructurales que presentan las instituciones del sistema de seguridad nacional en México, como lo es la lucha por el poder político, económico y legal. Uno de los hallazgos fundamentales, es que muestra la debilidad estructural que tiene el Congreso frente a las presiones de las instancias de seguridad y defensa nacionales, en parte, debido a que la Constitución tiene grandes vacíos respecto a la seguridad nacional y asuntos de

inteligencia y defensa. Finalmente, el libro también explica de manera sencilla y práctica los problemas cotidianos que enfrentan la coordinación y cooperación en materia de políticas de seguridad.

La investigación que respalda la presente publicación es innovadora ya que logra demostrar, con base en fuentes abiertas y entrevistas a actores relevantes, los conflictos permanentes que existen entre ellos y lo que dificulta la coordinación efectiva y cooperación activa para hacer frente a las amenazas del Estado mexicano.

El Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) es una organización de la sociedad civil que tiene como objetivo promover soluciones posibles a los problemas, así como proponer nuevos enfoques teóricos y prácticos sobre las políticas y acciones que puedan contribuir a mejorar la seguridad en México. Por lo anterior, en el CASEDE consideramos que es muy importante contribuir al debate y generar propuestas que puedan incidir para mejorar la seguridad en todos sus ámbitos, bajo la lógica del respeto a los derechos humanos. En este sentido, la presente obra aporta propuestas y recomendaciones concretas para los equipos que forman las estrategias de coordinación en materia de seguridad nacional. Es además muy oportuna para entender los debates actuales y futuros sobre el rediseño de las instituciones de seguridad del país.

Para el CASEDE es muy relevante fomentar la cooperación interinstitucional. Por ello nos entusiasma colaborar con la Universidad de las Américas Puebla, para hacer posible la difusión de la presente obra. El país necesita seguir generando investigaciones serias para entender a las organizaciones de seguridad y defensa nacionales en la antecámara de la formulación e implementación de políticas en la materia.

Los momentos por los que atraviesa México, tanto por sus propias dificultades y problemas, como por la forma súbita en que se han abierto heridas que parecían cerradas en las relaciones con Estados Unidos, desde la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, el pasado 20 de enero de 2017, obligan a reflexionar con claridad analítica y seriedad en la investigación académica, los asuntos externos que influyen en la seguridad nacional de México.

Estoy seguro que esta nueva publicación de Gerardo Rodríguez Sánchez Lara se inscribirá en los esfuerzos para generar discusiones abiertas desde la academia y la sociedad civil en favor de una cultura democrática de la seguridad nacional.

Raúl Benítez Manaut
Investigador del Centro de Investigaciones
sobre América del Norte, UNAM
Presidente del Colectivo de Análisis de
la Seguridad con Democracia A.C.

Prólogo

Al igual que en muchos otros países de América Latina y el Caribe, México está experimentando niveles de delincuencia y violencia inaceptablemente elevados. Un detalle importante es que en México ha existido un aumento considerable de la violencia, lo cual ha triplicado los índices de homicidios en tan sólo cinco años: aproximadamente 8 por cada 100,000 habitantes en 2006; 24 por cada 100,000 habitantes en 2011. A este respecto surgió un acalorado debate sobre qué fue lo que ocasionó la explosión de violencia, y muchos señalaron la declaración de guerra que el presidente Calderón realizó en contra de los carteles de la droga en 2006. Al día de hoy (junio de 2016) este debate continúa.

Mi opinión es que la ofensiva que lanzó el gobierno de Calderón fue un factor clave. Pero este fue sólo un factor bajo una «tormenta perfecta» que también incluyó la consumación de la prohibición de exportación de armas de asalto por los Estados Unidos en 2004, el endurecimiento general de la frontera México-EE.UU. a través de la Estrategia contra los estupefacientes en la frontera sudoccidental (Southwest Border Counternarcotic Strategy) en 2006, la modificación del énfasis de Colombia de la interdicción al desmantelamiento de laboratorios de cocaína más o menos al mismo tiempo (lo cual redujo la producción de cocaína), y –quizá lo más

Like several other countries in Latin America and the Caribbean, Mexico is experiencing unacceptably high levels of crime and violence. Important to Mexico is the stunning spike in violence that saw homicide rates triple in just five years, from about 8 per 100,000 in 2006 to 24 per 100,000 in 2011. To be expected there arose a heated debate about what caused the explosion of violence, with many blaming President Calderón's declaration of war on the drug cartels in 2006. The debate continues to the present (June 2016).

My own opinion is that the offensive launched by the Calderón administration was a key factor. But it was only one factor in a “perfect storm” that also included the end of the export ban on assault-type weapons by the United States in 2004, the overall hardening of the Mexico-US border with the Southwest Border Counternarcotic Strategy in 2006, Colombia's shift in emphasis from interdiction to the dismantling of cocaine laboratories at about the same time (which reduced cocaine production), and—perhaps most important—the break between the Zetas and the Gulf Cartel. With their weapons, military-style organization, and a “business model” that emphasized violence, the Zetas changed the dynamic of violent conflict among drug-trafficking organizations, between

importante—la ruptura entre el cartel de los Zetas y del Golfo. Los Zetas—debido a sus armas, organización de tipo militar y a un «modelo de negocio» basado en la violencia—cambiaron la dinámica del conflicto violento dentro de las organizaciones de tráfico de drogas, entre las mismas organizaciones y las fuerzas de seguridad del gobierno, e infligieron nuevos niveles de violencia en la sociedad civil.

El sistema de gobierno de México se esforzó para responder al aumento de la violencia criminal. La primera línea de defensa que estableció la policía federal y la administración de justicia resultó insuficiente, lo que llevó a la administración de Calderón a depender en gran medida de las fuerzas armadas para la seguridad nacional. El sistema policial y judicial a nivel estatal, que en un sistema federal debiera compartir la responsabilidad de la seguridad ciudadana, resultó ineficaz o, lo que es peor, se coludió con grupos criminales.

Por lo tanto, el siguiente paso era fortalecer el aparato de seguridad federal y mejorar las relaciones con los gobiernos estatales y la sociedad civil, y al mismo tiempo enfrentar a las organizaciones criminales en diversas regiones del país, con el objetivo de reparar el avión de guerra mientras se dedicaba de lleno a combatir a las fuerzas hostiles. Durante el gobierno de Calderón fue muy evidente que las agencias antidrogas federales y estatales tuvieron un desempeño de cooperación deficiente; aún peor, en ocasiones parecían trabajar con objetivos opuestos. Por lo tanto, un reto fundamental para que el gobierno pueda lograr resultados superiores es mejorar la coordinación de su enorme burocracia. El gobierno de Enrique Peña Nieto consideró a este reto como una máxima prioridad, después de haber asumido el cargo en diciembre de 2012.

La coordinación interinstitucional es el santo grial de la planificación y ejecución de políticas. ¿Pero por qué la coordinación es un problema tan importante y cómo puede mejorarse?

these and government security forces, and inflicted new levels of violence on civil society.

Mexico's system of government struggled to respond to the upsurge of criminal violence. The first line of defense by the federal police and justice administration proved inadequate, leading the Calderón administration to rely heavily on the armed forces for internal security. The state-level police and justice system, which in a federal system is expected to share the burden of citizen security, proved incapable, or worse, colluded with criminal groups.

Thus, the task became to strengthen the federal security apparatus and improve relations with state governments and civil society while at the same time confronting criminal organizations in diverse regions of the country, in effect to repair the airplane while wholly engaged in combat with hostile forces. It became painfully evident during the Calderón administration that the scores of federal and state agencies operated with little cooperation; even worse, at times they appeared to work at cross purposes. Therefore, a central challenge to make government work better is to improve coordination among its many bureaucracies. This challenge was given a top priority by the government of Enrique Peña Nieto which took office in December 2012.

Inter-agency coordination is the holy grail of policy planning and implementation. But why is coordination such a problem, and how can it be improved? This timely book by Gerardo Rodríguez Sánchez Lara makes significant contributions to answer these questions: it analyzes coordination as a central pathology of bureaucracy; it applies the analysis to the security sector of the Mexican state; it employs useful theory and methodology; and, it makes sensible recommendations. Though it seems counterintuitive to weary clients, bureaucracy is the most efficient form of organization to deal with complex tasks. With specialized functions operated by designated bureaus, selective recruitment of

Este oportuno libro de Gerardo Rodríguez Sánchez Lara es una valiosa aportación para responder a estas preguntas: se analiza la coordinación como una patología fundamental de la burocracia; se aplica el análisis al sector de la seguridad del Estado mexicano; se emplea una teoría y metodología útil; y se hacen recomendaciones sensatas. La burocracia es la forma más eficaz de organización para hacer frente a tareas complejas, a pesar de que esto parezca contradictorio para clientes que están hartos de ella. Las burocracias desarrollan la capacidad para hacer frente a desafíos complejos a través de funciones especializadas que operan las agencias designadas, de un reclutamiento selectivo de personal calificado, de un servicio de carrera y promoción por méritos, de registros escritos, de procedimientos operativos estándar, entre otros. Sin embargo, al mismo tiempo, su especialización, idiosincrasia cultural particular y la competencia por el reconocimiento, el apoyo político y los recursos, suponen graves problemas de coordinación. En el caso de los EE.UU., por ejemplo, las tensiones entre el FBI y la DEA, y entre estas agencias y los servicios de inteligencia, son ya legendarias, al igual que las rivalidades entre las agencias federales y sus homólogas a nivel estatal y local.

Analizar la coordinación burocrática no es tarea fácil, se requiere tener conocimientos sobre teoría de la organización, derecho público, análisis de políticas, economía aplicada y ciencias políticas. Aplicar este análisis al sector de la seguridad en México es aún más difícil. Todos los organismos policiales, militares, de inteligencia y de justicia son sumamente cautelosos con terceros. Entre sus preocupaciones, por ejemplo, está la necesidad de proteger las fuentes y los métodos de sus operaciones de inteligencia o de mantener la confidencialidad de las investigaciones o las operaciones en curso. Más allá de estas preocupaciones, los organismos mexicanos operan bajo la lupa de periodistas, políticos, abogados defensores y organizaciones

qualified personnel, a career service and promotion by merit, written records, standard operating procedures, and the like, bureaucracies develop capacity to confront complex challenges. At the same time, however, their specialization, particular cultures, and competition for recognition, political support, and resources, build in severe problems of coordination. In the U.S. case, for example, the tensions between the Federal Bureau of Investigation and the Drug Enforcement Administration, and between these and the intelligence services, are legendary, as are the rivalries between federal agencies and their state- and local-level counterparts.

To analyze bureaucratic coordination is no easy task. It requires a grounding in organization theory, public law, policy analysis, applied economics, and political science. To apply the analysis to the security sector in Mexico is doubly difficult. Police, military, intelligence, and justice agencies everywhere are acutely wary of outsiders. Among their concerns, for example, they need to protect the sources and methods of their intelligence operations or maintain the confidentiality of ongoing investigations or operations. Beyond these concerns, Mexican agencies operate under the microscope of journalists, politicians, defense attorneys, and human rights organizations in a context of a moral panic about criminal violence and human rights abuses. So, in addition to a grounding in social science, the analyst of coordination in Mexico's internal security sector needs to have strong credibility and good skills as a credible interviewer.

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara is an active member of a new generation of scholars and activists addressing themes of citizen security in Mexico. This new generation is beginning to form a collective identity through organizations such as the *Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia* (CASEDE) and to make connections with their counterparts in other countries. This new book by Gerardo will become a point of reference for policy-makers in their efforts

de derechos humanos en un contexto de pánico moral respecto a la violencia criminal y a las violaciones de los derechos humanos. Por ello, además de tener conocimientos sobre ciencias sociales, el analista de coordinación en el sector de seguridad interna de México debe contar con una credibilidad sólida y buena capacidad como entrevistador creíble.

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara es miembro activo de una nueva generación de académicos y activistas que tratan temas de seguridad ciudadana en México. Esta nueva generación está empezando a formar una identidad colectiva a través de organizaciones como el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y a establecer relaciones con organizaciones homólogas de otros países. Este nuevo libro de Gerardo Rodríguez se convertirá en un punto de referencia para los actores políticos en su labor de mejorar las respuestas estatales a la inseguridad y también para los académicos y analistas al referirse a los múltiples temas del extenso programa de reformas necesarias para avanzar hacia un estado de derecho en México.

Washington, junio de 2016

Dr. John Bailey
Profesor Emérito
Departamento de Gobierno y
Escuela de Servicio Exterior.
Director de Proyecto México

Traducción
Erick Antonio Sarmiento Marabotto

to improve state responses to insecurity and also for scholars and analysts as they address the multiple topics in a long agenda of reforms needed to move toward rule of law in Mexico.

Washington, June 2016

John Bailey, Ph.D.
Emeritus Professor
Department of Government and
School of Foreign Service.
Director, Mexico Project

Introducción al problema de la coordinación intergubernamental de la seguridad nacional en México

Por definición, los asuntos de seguridad nacional son los que ponen en riesgo alguno de los componentes vitales del Estado como lo son el gobierno en turno, las instituciones, la población, así como la soberanía e integridad territorial. Es por ello que reciben el mayor nivel de atención política aquellas amenazas a la seguridad nacional de los Estados. Por lo anterior, los gobiernos se ven en la necesidad de destinar recursos extraordinarios institucionales, humanos, financieros y materiales para atender este tipo de problemas. Asimismo, los problemas que suben a la agenda de seguridad nacional tienen características multidimensionales¹ que requieren el involucramiento de más de una institución o agencia de Estado. Esto nos lleva forzosamente a analizar el problema de la coordinación intergubernamental en materia de seguridad nacional.

Las grandes potencias como Estados Unidos, Reino Unido y Francia, por ejemplo, han reorganizado sus agencias tradicionales de inteligencia, política exterior, seguridad y defensa nacional, durante y después de grandes acontecimientos que cimbraron su poder e interés nacional como la Primera y Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y, más recientemente, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

En el caso de México, el aumento del poder y extensión territorial de diversas expresiones de la delincuencia organizada ha llevado al Estado mexicano, desde la década de los ochenta, a destinar importantes recursos institucionales, humanos y presupuestales para tratar

1. Buzan (1994) y (1998).

de contener este fenómeno². Asimismo, ha sido del mayor interés social conocer la capacidad real que tienen las instituciones de gobierno de la República para actuar respecto a la parte del fenómeno que les corresponde atender con base en sus atribuciones legales.

Es así como han surgido diversas críticas a la actuación de algunas instituciones del Estado mexicano que no han sabido implementar de manera eficaz las políticas públicas que, por ley, están llamadas a realizar. Estos problemas de desempeño gubernamental han llamado la atención de diversos investigadores que encontraron explicaciones en las fallas del diseño de las políticas públicas, como la mal llamada «guerra contra las drogas» o de las «políticas de salud pública» para atender el problema de las adicciones y el narcotráfico. Asimismo, se han tratado de encontrar las causas o variables al problema de la inseguridad y violencia en México desde la óptica de la inserción del país en un contexto global.

Por lo anterior, cuando enfrentan situaciones complejas, los Estados han privilegiado el diseño estratégico de mecanismos de coordinación intergubernamental (entre instituciones gubernamentales, órdenes y ámbitos de gobierno) y transgubernamental (entre agencias similares de diferentes Estados). En el caso de la seguridad en México destacan la creación por ley en 1995 del Sistema Nacional de Seguridad Pública (para atender los problemas de seguridad nacional entre el Gobierno Federal y gobiernos locales) y en 2005 del Consejo de Seguridad Nacional.

Sin embargo, el origen causal de la incapacidad que tienen los Estados para organizarse internamente y resolver de manera eficaz las amenazas a su seguridad nacional, ha recibido muy poca atención por parte de los investigadores, no sólo en México, sino en el mundo. Lamentablemente, también se han estudiado muy poco, a nivel internacional, los problemas de diseño original de las mismas instituciones de seguridad. Muchas veces se da por sentado la razón de su origen y la existencia de grandes instituciones del Estado como los ejércitos, las agencias de inteligencia civiles y militares, los ministerios de relaciones exteriores y los consejos de seguridad nacional.

2. Aunque la llamada «Guerra contra las Drogas» inició durante la administración del presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, con su discurso del 18 de junio de 1971, el gobierno mexicano recibió las presiones más importantes durante los años ochenta cuando había un pleno apogeo de los cárteles colombianos y de su relación con los cárteles de droga mexicanos, como el cártel de Sinaloa. Por otro lado, también se enfrentaban las crisis diplomáticas desatadas a partir del asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en 1985. Luis Astorga en su libro más reciente *¿Qué querían que hiciera?: inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, describe la historia de cómo el presidente Felipe Calderón definió y politizó en contra de las organizaciones de tráfico de drogas.

México brinda cada vez mayor atención a los problemas que presenta el Estado para coordinar de manera eficaz sus agencias de seguridad, pero también para acoplar esfuerzos con los gobiernos locales (estatales y municipales) y con otros poderes públicos, como el Legislativo y el Judicial. En este sentido, el actual gobierno del presidente Enrique Peña Nieto está poniendo especial énfasis en la coordinación intergubernamental, a través de la concentración de funciones y poderes en la Secretaría de Gobernación y como parte fundamental de su estrategia integral en materia de seguridad pública.

Sin embargo, aunque se comprende que la coordinación es la base de las estrategias para atender las amenazas a la seguridad nacional de manera eficaz por parte del Estado, no se están tomando en cuenta algunas variables estructurales, de manera que la cooperación entre agencias de seguridad nacional en México y en el mundo está condenada al fracaso.

Las agencias de seguridad nacional tienen características propias y se ven involucradas en sistemas complejos que no comparten con otras instituciones públicas tradicionales de otro tipo de carteras, como las de asuntos sociales o económicos. Como consecuencia se dice que las agencias de seguridad nacional tienen características especiales que las hacen susceptibles de excepciones a la ley como la clasificación de información, presupuestos secretos, sistemas propios de administración de justicia –como el fuero militar– y mecanismos independientes de ingreso, control de confianza y escalafón.

Servidores públicos, académicos y agencias extranjeras coinciden que uno de los mayores retos o problemas de las agencias de seguridad nacional en México es su descoordinación³. Por ello, se da

3. Esta investigación no pretende hacer un capítulo exhaustivo del estado del arte sobre la coordinación en materia de seguridad nacional. Sin embargo, se presentan los siguientes documentos de investigación que soportan la idea de que la coordinación intergubernamental es un asunto crítico de análisis de la seguridad nacional en México. Desde la perspectiva de exservidores públicos destacan los ensayos y discursos de los antiguos titulares del CISEN Alejandro Alegre Rabiela (2000) y Eduardo Medina Mora (2001-2002). Sobre trabajos académicos que analizan y documentan el problema de la descoordinación de las agencias de seguridad nacional mexicanas se sugieren los textos de Rodríguez y Arroyo (2008) que afirman, respecto al contexto del terrorismo internacional, guerrilla y narcoterrorismo que en «las condiciones de inseguridad actuales, la respuesta del Estado mexicano tiene que fincar-se en la utilización de los servicios de inteligencia, la “coordinación” entre las instituciones de seguridad nacional y la cooperación internacional». Alegre (2000) también afirma que el sistema de seguridad nacional de México «tendría que estar bajo la dirección, coordinación y control del Poder Ejecutivo». Sobre el problema de la coordinación con Estados Unidos, en el marco de la Iniciativa Mérida, Rico (2008) precisaba que eran necesarias cinco acciones estratégicas, la tercera era la «“coordinación operativa” en tiempo real entre las dependencias del gobierno mexicano que participan en la estrategia». En términos de relaciones intergubernamentales, la RAND Corporation, a través de un artículo de Schaefer (2009), también advirtió que Estados Unidos sólo podía desarrollar políticas exitosas en contra de la delincuencia organizada en México si se puede «cerrar la brecha que impide la “coor-

por sentado que este es uno de los problemas críticos que tienen los sistemas de seguridad nacional en México y en el mundo. Por ende, no se buscará simplemente encontrar la evidencia de que este es un problema para el sistema de coordinación de seguridad nacional. Por el contrario, el principal objetivo de esta investigación es encontrar aquellas variables estructurales al interior de estas agencias de seguridad nacional que obstaculizan o inhiben de manera sistemática la coordinación entre ellas.

dinación” entre las instancias de seguridad locales y federales». En otra política de seguridad nacional, como es la de la seguridad fronteriza, Herrera-Lasso (2006) también apunta que se debe diseñar un «plan nacional e integral de administración de las fronteras que sea estructurado de manera que promueva la “coordinación” entre dependencias y la cooperación internacional basado en la fortaleza del andamiaje institucional». Sobre la coordinación intergubernamental entre autoridades de gobierno federales y locales destacan los siguientes textos. Urrusti (2012) busca caracterizar la correlación entre violencia, entendida como homicidios resultantes de enfrentamientos entre el crimen organizado y las autoridades, y la falta de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, medida por la alineación partidista—es decir, la pertenencia del gobernador y/o autoridades locales al mismo partido que el ejecutivo. Parte de la hipótesis de que, sin coordinación es difícil instrumentar una política en contra del crimen organizado y encuentra que la coordinación federal-estatal reduce significativamente la violencia, pero señala que la coordinación completa, hasta el nivel municipal, no tiene efectos estadísticos significativos (ESISEN, 2013). En el ámbito de seguridad pública y en específico sobre las policías Cornelius y Shirk (2007) comentan que si se «busca caracterizar la correlación entre violencia, entendida como homicidios resultantes de enfrentamientos entre el crimen organizado y las autoridades, y la falta de “coordinación” entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, medida por la alineación partidista—es decir la pertenencia del gobernador y/o autoridades locales al mismo partido que el ejecutivo. Parte de la hipótesis de que sin “coordinación”, es difícil instrumentar una política en contra del crimen organizado. Encuentra que la “coordinación” federal-estatal reduce significativamente la violencia, pero que la “coordinación” completa, hasta el nivel municipal, no tiene efectos estadísticos significativos». También en materia de seguridad pública, el análisis de Macías y Castillo (2003) se enfoca en la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), las causas que lo originaron y los primeros resultados. Respecto a estas causas se señala la crisis institucional de seguridad en los años ochenta, derivada de la penetración del narcotráfico, la falta de inversión, organización, profesionalización y «coordinación interinstitucional». Los principales problemas que se encontraron para instrumentar el SNSP fueron la falta de información criminal, particularmente en los estados y municipios; la dispersión del marco jurídico; una fuerte resistencia cultural para aceptar la «coordinación»; los sistemas de evaluación, las dificultades para compartir información y utilizar eficientemente los recursos. Sobre el tema de la coordinación en materia de seguridad pública, Magaloni (2012) también afirma que el fundamento jurídico para la profesionalización de las instituciones policiales a nivel nacional, para dotar a la policía de facultades investigativas y de inteligencia, para la «coordinación de las instituciones» de seguridad en los tres niveles de gobierno y, por último, la redefinición del objetivo del sistema penitenciario. Valenti (2012) también analiza el modelo de desarrollo policial y sobre el mismo opina que sus retos son «la participación de la comunidad; la “coordinación” entre corporaciones de diferentes órdenes de gobierno y el sector privado; y la consolidación del sistema». En materia de «coordinación» de políticas y acciones de seguridad nacional, entre los tres ámbitos de gobierno de la República y entre los tres niveles de gobierno, se recomienda Rodríguez y Navarro (2010). Análisis elaborado a partir de ESISEN (2012). Los problemas de coordinación interna se proyectan en el ámbito de la política exterior por lo que también hay elementos de descoordinación en las agendas de seguridad con otros países. Al respecto de este tema se recomiendan los siguientes trabajos de investigación: Herrera-Lasso (2002, 2003 y 2006), Rico (2008), Rodríguez y Arroyo (2008).

Se revisaron cuatro escuelas de pensamiento del estudio en las Ciencias Sociales que son en extremo útiles para comprender el problema de la coordinación de políticas de seguridad. En primer lugar se analizó el neorrealismo de las Relaciones Internacionales y las teorías de la elección racional de la Ciencia Política que hacen especial énfasis en comprender los intereses, incentivos y capacidad con las que cuentan las instituciones y los Estados. En segundo término, se estudió las teorías de la organización. Esta escuela de pensamiento nos ayuda a explicar los problemas estructurales que tienen las instituciones y, en particular, las que se desenvuelven en sistemas complejos como los de seguridad nacional. Esta escuela complementa los estudios de la elección racional porque ahonda en los problemas de la racionalidad limitada de las instituciones. El tercer esfuerzo de aproximación teórica de política pública que se debe estudiar y es obligatorio en temas de «coordinación» es el de las relaciones intergubernamentales. Esta escuela es especialmente útil para entender los problemas de coordinación de políticas entre órdenes y ámbitos de gobierno en el marco de sistemas democráticos descentralizados. Por último y para entender lo que Amy Zegart llama las «patologías culturales» de las agencias de seguridad se hizo un breve repaso por la escuela del Constructivismo Social que nos ayuda a comprender las ideas, valores y creencias de estas instituciones que van construyendo a lo largo de su historia.

Al final de esta obra se explicarán los cuatro factores que inciden en el nivel de coordinación de las agencias de seguridad nacional en los Estados y en particular si se cumple esta condición para el caso mexicano. Estas variables sintetizadas son la «extrema maximización del poder» (neorrealismo), «naturaleza organizacional» (teorías de la Organización), «sistema democrático descentralizado» (Relaciones Intergubernamentales) y la «construcción de patologías culturales» (Constructivismo Social) de las agencias de seguridad nacional.

La naturaleza organizacional y la construcción de patologías culturales están sumamente relacionadas, por lo que se estudiarán en un mismo apartado y se integrarán como una sola variable. La «maximización del poder» de las agencias de seguridad también es una variable independiente que puede explicar el nivel de conflicto entre agencias que tradicionalmente han buscado proteger el interés nacional de los Estados o regímenes políticos en turno. Por último, México y otros países con sistemas democráticos de gobierno, con características como la desconcentración y balance del poder, «inciden» en la coordinación entre instituciones de seguridad. Es por ello que se puede pensar que el «sistema democrático desconcentrado» es una variable que condiciona la coordinación interinstitucional de cualquier tipo de instituciones gubernamentales, incluyendo las de seguridad

nacional, sobre todo en la coordinación operativa. Sin embargo, esta característica estructural de los sistemas democráticos y descentralizados se maximiza en asuntos de seguridad, como se analizará en el apartado teórico.

Por lo anterior, se explicará en esta investigación que la coordinación de las agencias de seguridad nacional depende directamente de la naturaleza de este tipo de organizaciones. El nivel de cooperación o conflicto que ayudan a medir el nivel de coordinación/descoordinación también depende del grado de maximización de poder que busquen las agencias de seguridad dentro del sistema. Por último, la implementación de políticas públicas dentro de sistemas democráticos descentralizados impactan en la coordinación y cooperación entre distintos órdenes y ámbitos de gobierno.

La propia «naturaleza interna» de las agencias de seguridad nacional ha sido un obstáculo permanente para la investigación de políticas públicas en esta materia. El sistema «parroquial»⁴, de reserva de la información o secretismo, en poco ayudan a los investigadores que desarrollan estudios de seguridad nacional. Es por ello que la literatura académica es, en extremo, escasa en estos asuntos o cae muchas veces en el periodismo de coyuntura, que a veces se vuelve fuente de información privilegiada ante la ausencia de información pública.

Por esta razón, se eligieron tres técnicas de investigación para comprobar la tesis antes expuesta. La primera tarea consistió en revisar la escasa literatura académica que existe sobre coordinación y conflicto entre agencias de seguridad nacional en México⁵; la segunda consistió en estudiar el discurso oficial (del gobierno mexicano) y extra oficial (filtraciones de documentos diplomáticos de la embajada de Estados Unidos en México) que comprueban el alto grado de descoordinación de las agencias de seguridad mexicanas; finalmente, se realizó una investigación de campo a través de entrevistas a profundidad con un cuestionario de preguntas semiestructuradas a especialistas en materia de seguridad nacional provenientes del sector público y académico (ver anexo 1).

4. Concepto desarrollado por primera para el estudio de políticas públicas por Graham Allison (1969) en su artículo sobre la crisis de los misiles. Este concepto es retomado por Zegart (2011) en su libro sobre los problemas de la evolución de las agencias de seguridad de Estados Unidos. Allison también es una referencia para Arellano Gault (2000) en su estudio sobre el establecimiento de organizaciones «Ad-hocráticas» en situaciones complejas como el caso de las agencias de seguridad de Estados Unidos.

5. La propia naturaleza «parroquial» de las agencias de seguridad nacional no genera incentivos suficientes en el ámbito académico y de la sociedad civil para generar información y conocimiento sobre esta materia. Allison (1976), Zegart (2011) y Scott-Jackson (2008) coinciden en que el problema es que no hay suficientes estudios sobre las agencias de inteligencia tanto en la teoría como en la práctica.

A manera de anticuerpo, esta obra no busca encontrar las causas de la descoordinación o incapacidad de las agencias de seguridad del Estado mexicano para resolver el problema de la inseguridad pública, ni mucho menos en materia de delincuencia organizada. Por el contrario, busca identificar y describir factores que pueden intervenir para inhibir u optimizar los niveles de coordinación en el interior del Sistema de Seguridad Nacional.

En esta investigación se busca explicar, en términos teóricos, como en los Estados «democráticos» y «descentralizados», la naturaleza interna de estas organizaciones y el problema endémico de la «maximización del poder» son los principales problemas que inciden para una coordinación eficaz de las agencias de seguridad nacional. En términos de investigación práctica se tratará de encontrar si estas variables ayudan a entender el caso mexicano.

El primer capítulo está dedicado a la revisión de la literatura que sustenta la hipótesis general de esta obra. Es un trabajo horizontal que recorre un camino académico poco explorado como la coordinación de agencias de seguridad desde la perspectiva de la teorías de la organización, el neoinstitucionalismo, la elección pública (Rational Choice), las relaciones intergubernamentales y el constructivismo social. Como se podrá observar en este capítulo, los asuntos de seguridad nacional son tan complejos que una sola teoría es incapaz de explicar todas las aristas que inciden sobre el problema de la coordinación entre agencias.

El segundo capítulo está enfocado a comprender los contextos históricos, normativos y de relaciones intergubernamentales en los cuales se desarrolla el sistema de seguridad nacional de México. Empieza con un relato breve de la historia de las nueve agencias de seguridad nacional que serán sujeto de análisis. Posteriormente, se realiza una revisión normativa de la legislación que sustenta las política de coordinación en materia de seguridad. Finalmente, se revisará la literatura académica sobre los incentivos y capacidades institucionales que tienen las agencias de seguridad del Estado mexicano y que explican sus intereses *vis a vis* con las otras agencias y el conjunto del sistema.

El tercer capítulo presenta los resultados de este trabajo a partir de dos investigaciones que sustentan el objetivo principal de la presente. El primer apartado recaba la información obtenida de las entrevistas a profundidad que se realizaron a especialistas en materia de inteligencia, política exterior, seguridad y defensa nacional. Los entrevistados trabajan actualmente –o se han desempeñado– en áreas de gobierno e instituciones como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa y Marina, la Comisión Nacional de Seguridad (antigua Secretaría de Seguridad Pública), así como en la Presidencia de la República

y el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional. También se incluyeron entrevistas a diversos académicos que imparten cursos de manera regular en instituciones civiles y militares sobre materias de seguridad e inteligencia. Éstas se incluyeron para complementar la visión general sobre el sistema de seguridad nacional con profesores que han participado desde hace más de dos décadas en el sistema educativo militar de alto nivel. Es relevante su inclusión porque han sido testigos de la evolución de dichas instituciones que son cerradas a otros observadores externos y pueden ofrecer una visión menos sesgada del mismo. El segundo aparatado de este tercer capítulo incluye la revisión documental de los cables diplomáticos elaborados por la embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México, de 1966 a 2010, que fueron revelados por el sitio Wikileaks y los cuales han sido revisados y publicados por distintos medios de comunicación internacionales y centros de estudios estratégicos⁶. La autenticidad de estos documentos no ha quedado en duda por lo que son un complemento indispensable para los estudios sobre relaciones intergubernamentales entre los dos países. Esta información es en extremo relevante porque se nutre del análisis de funcionarios diplomáticos y de inteligencia extranjeros que fueron testigos de momentos históricos de los cuales, difícilmente, se encuentra información clasificada proveniente del gobierno mexicano. Se incluyó esta sección como material de apoyo y complemento de la investigación. Aunque los cables diplomáticos del Departamento de Estado no son evidencia suficiente para comprobar la tesis central de esta investigación, sí son suficientemente ilustrativos de las valoraciones externas del sistema de seguridad nacional. En este sentido comparto la visión de Christian Gerlach sobre el valor de la información de los cables diplomáticos, así como las limitaciones por la carga de subjetividad que pueden tener en sociedades extremadamente violentas.

Por lo anterior, para fortalecer la evidencia empírica recabada en este proceso de investigación se decidió publicar las transcripciones de las entrevistas realizadas a diferentes especialistas en materia de seguridad nacional de México. Estas entrevistas son material de apoyo presente y futuro para otros trabajos académicos. En todo caso se resguardó la identidad de los entrevistados.

El último capítulo recupera los resultados más relevantes de la investigación empírica a la luz de las teorías expuestas⁷. A manera

6. Los cables comprenden hasta finales de febrero de 2010, contienen comunicaciones confidenciales entre 274 embajadas en países de todo el mundo y el Departamento de Estado en Washington DC. 15,652 de los cables están clasificados como «secretos» («Secret US Cables» en Wikileaks).

7. La técnica de la investigación en campo se puede consultar en el anexo 1.

de un documento estratégico para la toma de decisiones se presentarán recomendaciones puntuales de política pública (*policy paper*) que pueden ayudar a mejorar las capacidades de coordinación del Sistema de Seguridad Nacional de México.

Variables que inciden en la coordinación intergubernamental de las organizaciones de seguridad nacional

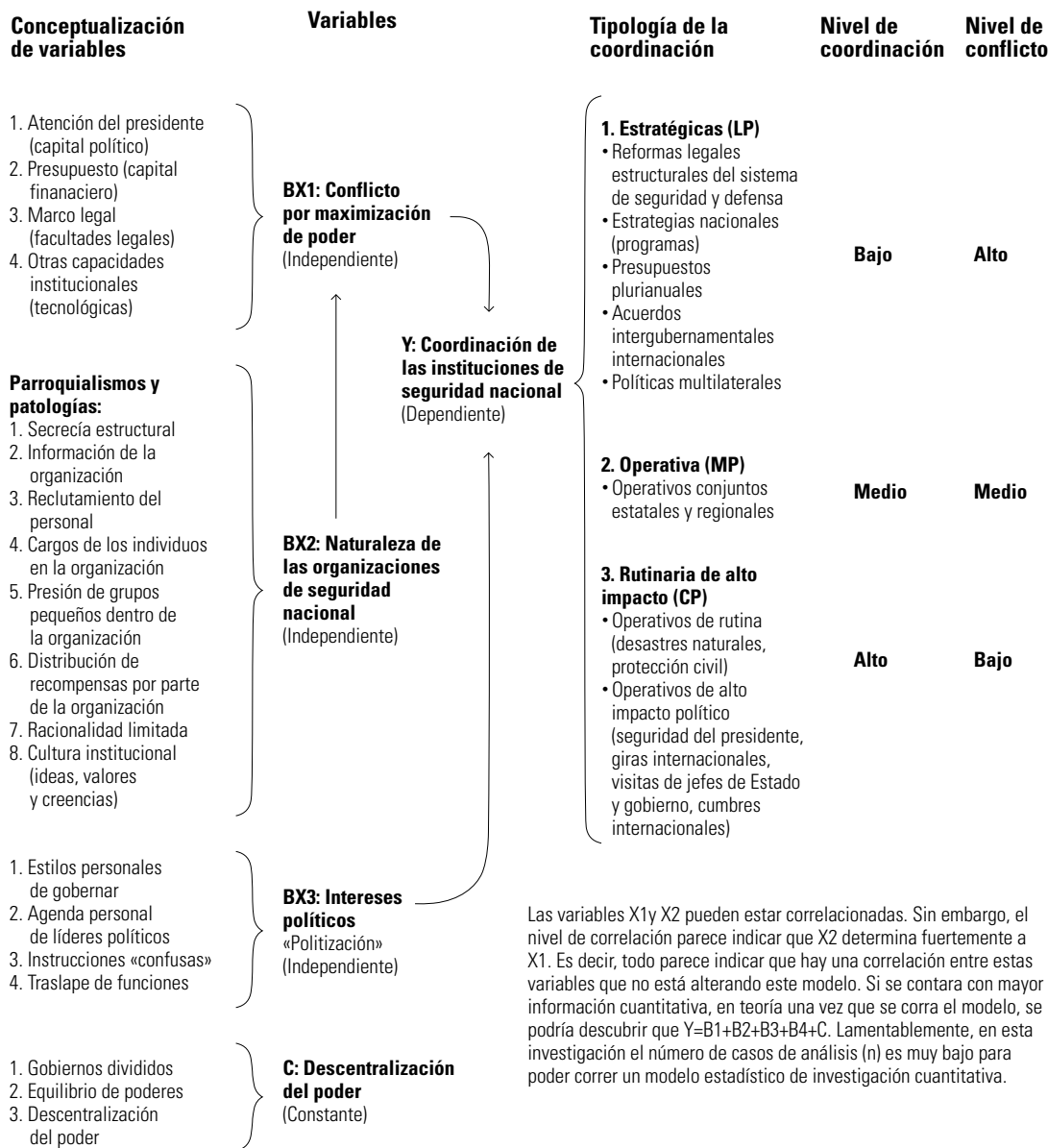


Gráfico 1. Conceptualización gráfica de la investigación

Fuente: elaboración propia, Rodríguez, FLACSO-México, 2014.

LP: largo plazo; MP: mediano plazo; CP: corto plazo.



La coordinación de las agencias de **seguridad nacional**

Una sola teoría o marco teórico es insuficiente para tratar de explicar situaciones complejas en las que se desarrollan las instituciones de seguridad nacional en cualquier país. Eventos históricos, como las dos guerras mundiales del siglo XX, la crisis de los misiles soviéticos instalados en Cuba en 1962 o los atentados terroristas en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, han cimbrado a la comunidad de especialistas de seguridad nacional cuando tratan de comprender los problemas estructurales de las agencias gubernamentales en términos de su diseño institucional, implementación de políticas y evolución para hacer frente a estas grandes amenazas.

Durante la Guerra Fría, el realismo y el neorrealismo fueron teorías de las Relaciones Internacionales que, junto con la teoría de la Elección Racional (Rational Choice) de la Ciencia Política, dominaron el entendimiento de los grandes problemas de las agencias de inteligencia para la seguridad nacional en países como Estados Unidos, y que, indudablemente, influyeron en las escuelas occidentales de Ciencias Sociales.

A la par del desarrollo de estas teorías en el ámbito político-internacional, los estudiosos de la Administración de Empresas desarrollaron conceptos que ayudaron a entender los retos a los que se enfrentaban, no sólo las organizaciones privadas, sino también las organizaciones públicas. Es así como surge toda una escuela de pensamiento en torno a las teorías de la organización de instituciones que también ha penetrado de manera importante en la teorías de las políticas públicas. Las teorías de la organización y el neoinstitucionalismo han recibido gran atención por parte de los investigadores sociales para entender los problemas al interior de las agencias gubernamentales.

En este recorrido histórico por la evolución de teorías en las Ciencias Sociales, tiene un surgimiento particular la escuela del Constructivismo Social en las Relaciones Internacionales, que recupera conceptos culturales clásicos de la sociología y la teoría organizacional, como lo son los valores, ideas y creencias que construyen la identidad de las instituciones. No es por casualidad que el neoinstitucionalismo y el constructivismo social compartan la importancia que tiene la construcción histórica de la identidad de las agencias gubernamentales. Estas escuelas han sido particularmente críticas –por ello también se les llama escuelas críticas– de los límites de la racionalidad de los actores públicos.

Sin embargo, las escuelas racionales como el neorrealismo y la teoría de la Elección Pública (Rational Choice) no han sido desplazadas por estas escuelas críticas y tienen suma vigencia para explicar los conflictos de poder, diferencias de capacidades e intereses divergentes que tienen las agencias de gobierno. Por ello, también han ganado una gran atención los supuestos teóricos de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), sobre todo en contextos de gobiernos sustentados en democracias descentralizadas.

Por todo lo anterior, para tratar de explicar los problemas de coordinación entre las agencias que buscan implementar políticas en una situación compleja, como son los asuntos de seguridad nacional, es indispensable juntar lo mejor de estas escuelas de pensamiento. Para ello, se presentarán los supuestos teóricos de cada una de estas escuelas que se encuentran relacionados con la coordinación de agencias de seguridad nacional.

Terminaremos este primer capítulo con una referencia a la Teoría del origen y evolución de las agencias de seguridad nacional propuesta por Amy Zegart, la cual recupera premisas de las teorías de la organización y neoinstitucionalismo.

El binomio racional del poder y la elección de estrategias: escuelas realistas y elección racional

La pregunta acerca del origen de la guerra y de los conflictos entre naciones después de las dos grandes guerras mundiales motivó una revolución de las Ciencias Sociales y dio origen a los estudios de las relaciones internacionales para empezar a encontrar meta-teorías que pudieran explicar las características del sistema internacional, así como las motivaciones que llevan a los estados a declarar la guerra o cooperar para el mantenimiento del orden en el sistema. Ante estas preguntas surge un movimiento de investigadores de las Relaciones Internacionales muy influyente que da origen a la escuela del realismo. El padre de los estudios de las Relaciones Internacionales, Hans Morgenthau, afirmó que la «política internacional, como la política en general, se entiende como una lucha por el poder» (Morgenthau, 1948). La búsqueda de los Estados por maximizar su poder nacional (político, militar, económico y territorial) está impregnado en las instituciones «Westfalianas» y, claramente, en las agencias de seguridad nacional de los Estados, como lo son sus ejércitos, servicios de inteligencia y los ministerios de relaciones exteriores; estas organizaciones han vivido por siglos en un mundo de enemigos externos e internos.

Los principios del realismo son: a) el sistema internacional es anárquico, b) los Estados son el actor principal de las relaciones internacionales, c) los Estados son actores racionales que buscan maximizar su poder y buscan acceder al mayor número de recursos posibles y d) el principal objetivo de los Estados es la supervivencia. Por otro lado, los supuestos del neorealismo son: a) el sistema internacional es anárquico pero hay distribución del poder (vía capacidades, como las económicas, militares y políticas), b) los Estados son actores que buscan alcanzar sus intereses, en esta búsqueda pueden aumentar sus capacidades militares y este esfuerzo desemboca en el dilema de seguridad: mayor armamentismo no significa mayor seguridad en el sistema, c) la estabilidad en el sistema depende de qué tipo de estructura de poder tenga: unipolar, bipolar o multipolar. En esta teoría el sistema más estable es el bipolar por el principio de la destrucción mutua asegurada (MAD por sus siglas en inglés), d) racionalizan la confrontación entre los Estados y no lo dejan a la naturaleza humana (Waltz, 1959) y f) el cambio en el sistema internacional se da por el desgaste que tienen las potencias hegemónicas para mantener la estabilidad del mismo (Borja, 2005 y Gilpin, 1959).

El problema de la lucha de poder entre agencias y de control de la información se manifestó claramente en la primera gran reestructuración organizacional de las agencias de seguridad y defensa de Estados Unidos, que tuvo lugar en los albores de la Guerra Fría. En 1947 el presidente Harry Truman promovió la Ley de Seguridad Nacional que tenía como una de sus principales motivaciones el lidiar con la lucha de poderes entre el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa y demás agencias de inteligencia civiles y militares. Con esta ley se crearon el Consejo de Seguridad Nacional (NSA), la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (JCS). Estas tres instituciones se establecieron para coordinar mejor las políticas de seguridad nacional y proveer de mejor asesoramiento al presidente con información de inteligencia estratégica¹.

Durante la Guerra Fría, y a la par de la evolución de la teoría realista hacia el neorrealismo, tuvo lugar la era de oro de los estudios racionales de la elección pública en los departamentos de Ciencia Política en las universidades de Estados Unidos. Este desarrollo académico, sumado con la necesidad de los burócratas de inteligencia por explicar la «actuación racional» de los Estados enemigos como la Unión Soviética y proponer alternativas de solución a situaciones complejas, como la crisis de los misiles de 1963, promovieron una amalgama entre las teorías realistas y de elección pública.

Ahora podemos ver con mayor claridad como las agencias de seguridad nacional, las cuales son parte orgánica de los Estados, han experimentado la lucha por el poder a nivel internacional y nacional para la supervivencia no sólo de sus Estados si no de ellas mismas al interior de sus sistemas de gobierno. A continuación se presentan dos supuestos teóricos que rigen a las organizaciones de seguridad nacional y que tienen sus fundamentos en la escuela del realismo.

Primer supuesto Competencia por el manejo de situaciones complejas

Las organizaciones de Estado como las de inteligencia, defensa y política exterior, se han desarrollado históricamente para manejar situaciones complejas de seguridad nacional. Debido a la complejidad de estos problemas, los Estados tradicionalmente han descentralizado las funciones y el poder entre diversas agencias. Esta especialización de funciones y fragmentación del poder institucional produce de manera natural conflictos al interior de los sistemas de seguridad nacional.

1. Ver Arellano y Zegart.

Los problemas de seguridad nacional son complejos por naturaleza y para su atención los Estados han diseñado sistemas que distribuyen responsabilidades (funciones especializadas) y fraccionan el poder institucional (capacidades fraccionadas). Sin embargo, las responsabilidades no siempre se encuentran bien distribuidas y esto provoca empalmes de funciones que, a su vez, ocasionan una lucha por mayores capacidades para demostrar eficacia institucional frente a las demás organizaciones.

Segundo supuesto Maximización del poder para sobrevivir

Bajo el primer supuesto, donde las organizaciones de seguridad nacional conviven en un sistema basado en la competencia, la maximización de sus parcelas de poder es indispensable para su supervivencia. En seguridad nacional la expresión de poder más importante es la capacidad de acceso a la toma de decisiones estratégicas del presidente. En otras palabras la «información es poder». En este sentido, la información de inteligencia para la toma de decisiones y la capacidad de operación para implementar políticas públicas son asuntos críticos para cualquier organización de seguridad. Por lo anterior, es inminente la competencia para generar esta información estratégica que le permita al titular de la dependencia incidir en la agenda del presidente y, de esta manera, garantizar su poder político y aumentar sus capacidades institucionales.

Durante los años setenta y después de analizar el peligro que suponía la aplicación práctica de los supuestos teóricos de estas escuelas realistas-rationales, surgió un movimiento de análisis crítico con base en las teorías de la organización provenientes de la escuela de administración de empresas.

Teorías de la organización y neoinstitucionalismo

Graham Allison fue un pionero de los modelos teóricos para explicar situaciones complejas que involucraban a distintas agencias de seguridad nacional en el contexto de la Guerra Fría. Allison presentó tres marcos conceptuales que buscaron explicar la crisis de los misiles en Cuba, con base en modelos de política racional, proceso organizacional y política burocrática. Este autor fue en extremo crítico sobre los límites interpretativos del modelo de política racional y señaló las dificultades que existen para que haya un solo actor racional (el Estado) con capacidad de control central, completamente informado y maximizador de valores. Por el contrario, explicó que un gobierno consiste en «un conglomerado de organizaciones semif feudales, débilmente enlazadas, cada una con su vida propia». De esta manera da entrada a dos modelos innovadores para su tiempo, que tratan de explicar las «características de las organizaciones» y, por otro, las «fuerzas de la burocracia interna» de estas.

Después de la Segunda Guerra Mundial surge una escuela de pensamiento que comienza a criticar los supuestos racionales de la escuela de la Elección Pública. En este sentido, destacan los trabajos de Simon (1947) y Crozier (1964) que postulan los siguientes preceptos: «Los individuos poseen racionalidad limitada. No pueden conocer toda la información, ni elaborar, ni evaluar todas las alternativas de manera perfecta. Por lo tanto, los individuos sólo pueden controlar una parte de la incertidumbre. Las organizaciones, justamente, son el mejor instrumento para incrementar la capacidad de controlar la incertidumbre. Las organizaciones generan un ambiente psicológico, controlan la autoridad a través de la jerarquía, establecen los parámetros de comunicación y (lo más importante) determinan un criterio universal de actuación: la eficiencia». Este primer acercamiento fue complementado por James G. March y Johan P. Olsen, que explicaron cómo las organizaciones son ámbitos flojamente acoplados, en los que la ambigüedad desempeña un papel sustantivo en la posibilidad de acción de los actores (Arellano citando a March y Olsen)².

2. Simon y Cruzier comentaban que existen estructuras formales y reglas informales que inciden en la conducta organizacional. Las instituciones políticas no dependen de otras estructuras sociales (como la clase social). Los arreglos sociales no son resultado de la suma de elecciones y acciones individuales. Muchas estructuras y resultados no son aquellos que fueron planteados en un inicio, sino que son la consecuencia de elecciones no anticipadas o limitadas (Arellano, 2000).

Para el análisis práctico de los sistemas de seguridad nacional, el modelo del proceso organizacional expuesto por Allison resulta particularmente útil. Su marco conceptual está compuesto por a) actores organizacionales, b) problemas segmentados y poder fraccionado, c) «parroquialismos» (prioridades localistas), percepciones y cuestiones particulares, d) la acción como producto organizacional y e) coordinación y control central.

La primera parte del marco conceptual contrasta directamente con las escuelas racionales en el sentido de que no hay un Estado o gobierno unitario. Por el contrario, es una constelación de organizaciones que se enlazan sin mucha cohesión y en cuya punta se encuentran los líderes del gobierno. Aquí podemos apreciar como coincide Allison con March y Olsen. El segundo concepto de segmentación del problema y poder fraccionado es crucial para entender los problemas de coordinación de situaciones complejas. Para poder atender las múltiples facetas de los asuntos de política exterior (o de seguridad nacional) es necesario que los problemas se dividan y repartan entre varias organizaciones. Allison sentenciaba, desde 1969, que segmentar los problemas conlleva a una especialización que puede dirigir a la organización a una «mayor discrecionalidad en la definición de cuáles asuntos deben ocupar a la organización y de cómo deben programarse las respuestas».

El tercer componente del marco conceptual del proceso organizacional de Allison es crítico para entender los «parroquialismos» o «patologías culturales» como les llama Zegart (2011) y que explican, en buena medida, los problemas que tienen las organizaciones de seguridad nacional para crear una verdadera «comunidad de inteligencia» y ser eficientes en situaciones complejas como en el manejo de la amenaza del terrorismo internacional en Estados Unidos o de la delincuencia organizada en el caso de México. Las prioridades localistas³ o mejor dicho «características parroquiales»⁴ de las organizaciones de seguridad generan buena parte de los problemas o patologías que impiden la cooperación e intercambio de información entre agencias y explican su resistencia al cambio. Según Allison las características parroquiales son 1) la información a la que puede tener acceso la organización, 2) el reclutamiento del personal, 3) los cargos de los individuos dentro de la organización, 4) la presión de

3. Traducción textual de Luis F. Aguilar (2000) del artículo de Allison (1969).

4. La palabra que utiliza Allison en inglés es *parochialism* y me parece que es más adecuado traducirla a «características parroquiales» dado el significado que lo relaciona con los elementos propios de las organizaciones parroquiales en comunidades eclesíásticas o sociedades secretas.

los grupos pequeños dentro de la organización y 5) la distribución de recompensas por parte de la organización (Zegart es particularmente crítica de estas características a las cuales llega a denominar incluso como «patologías culturales»).

Zegart describe muy bien estos «parroquialismos» de la siguiente manera «porque los agentes de seguridad nacional son reclutados, promovidos, enclaustrados –al interior de agencias separadas– y desarrollan trabajo confidencial y clasificado, que no puede ser revelado ni siquiera a sus propias familias, es que desarrollan de manera natural fuertes lazos internos de lealtad con sus agencias en lugar de sentirse parte de la Comunidad de Inteligencia en su conjunto» (Zegart, 2011).

Debido a que las características parroquiales de estas agencias forman parte indiscutible de la naturaleza de las organizaciones de seguridad nacional se desarrollarán con mayor profundidad estos conceptos. El primero de ellos hace referencia al «acceso a la información». Este problema tiene varios enfoques según el productor y el consumidor de información al que se haga referencia. Las agencias de inteligencia, por lo general, tienen dos grandes áreas, las de «investigación» (que recolecta información en campo) y la de «análisis» que realiza trabajo de gabinete o escritorio. En teoría estas áreas no deben «contaminarse» para que el trabajo de recolección de información y el de análisis sea lo más inmaculado posible. Este tipo de organización dividida en secciones está interconectada por el mando estratégico que determina las agendas de investigación y revisa los productos de información que serán enviados a los tomadores de decisiones para su explotación. Sin embargo, al interior de estas secciones hay divisiones temáticas o compartimientos que muchas veces no están interconectados y que impiden análisis multifactoriales. En este sentido la gran pregunta es ¿quién debe saber qué? Esta gran división del trabajo por funciones y por especialidades genera: 1) vacíos en el conocimiento que no permiten «ver la película completa» de una amenaza, 2) conflicto por el protagonismo para alcanzar «logros» frente a las otras agencias que comparten temas similares para prevenir alguna amenaza y 3) problemas de confianza entre oficiales de la misma organización y frente a otras agencias. El resultado esperado de este intrincado proceso de control de la información genera problemas de coordinación al interior de la «comunidad de inteligencia».

El segundo conjunto de conceptos hace referencia al reclutamiento, a los asensos y los cargos dentro de las organizaciones. Al igual que en las organizaciones parroquiales o eclesiásticas el concepto está relacionado con el cumplimiento estricto de normas internas que promueven la disciplina interior. En la diplomacia, milicia, policía y agencias de inteligencia, existen sistemas profesionales de carrera

endémicos que cuentan con sistemas propios de ingreso y control de confianza. También cuentan con sistemas de «premios y castigos» aplicables con base en los niveles de disciplina que se presenten entre los miembros del «cuerpo». Es a través de la promesa de ascenso por el cumplimiento de los ordenamientos internos y las órdenes superiores como se puede ascender en el escalafón de la institución con el consecuente aumento de responsabilidades (poder sobre otros oficiales), remuneraciones y prestaciones. Asimismo, suelen contar con organismos internos de control de conducta que los eximen, en algunas ocasiones, del cumplimiento de normas aplicables a otros servidores públicos y ciudadanos.

Otros investigadores de teorías de la organización como Baron, Shwart-Shea, Simmons y Brewer han utilizado el concepto de parroquialismo para explicar sus investigaciones de campo en materia de resolución de conflictos entre grupos. En este sentido, el parroquialismo como un elemento que define la naturaleza de las agencias de seguridad nacional, tiene un componente endógeno de conflicto entre grupos. Para Schwartz-Shea y Simmons, parroquialismo es la tendencia de las personas para favorecer a un grupo del cual forman parte a expensas de extraños (*outsiders*) e incluso a expensas de sus propios intereses individuales.

En las características parroquiales subyace el concepto de grupos de interés que compiten dentro de los Estados, según lo descrito por Olson (1965, 1982), así como la competencia entre los Estados. En ambos casos, los grupos se organizan para promover sus intereses de grupo en contra de los intereses de los otros en un juego que sería de suma cero. La teoría de la elección pública ha incorporado la idea de los grupos de interés para explicar la función de los gobiernos democráticos a través de la idea de que la gente persigue su propio interés racional (Buchanan, 1962).

También vale la pena recordar lo que Le Clercq (2015) retoma del análisis de Douglas (1986) en su análisis crítico de los institucionalismos al afirmar que las instituciones se «entienden incluso como formas de pensamiento colectivo que confieren identidad, generan memoria pública y posibilitan el que las personas puedan realizar tanto elecciones rutinarias como de vida o muerte». No hay instituciones que generen elecciones rutinarias de mayor vida o muerte como las de seguridad nacional.

Como podemos observar del análisis de varios institucionalistas, un sistema organizacional promueve el fortalecimiento interno de valores, ideas y creencias institucionales que construyen la cultura de la seguridad de la que hablan también los teóricos del Constructi-

vismo Social⁵. A continuación se hará una breve introducción a esta escuela de pensamiento que complementa los estudios clásicos de realismo, teorías de la organización y neoinstitucionalismo.

La cultura de la seguridad nacional: Constructivismo Social

La escuela de estudio del Constructivismo Social argumenta que los entornos de seguridad en los que se encuentran los Estados son, en gran medida, culturales, institucionales y no sólo materiales. Esto crea un contraste con el supuesto propuesto por los neorrealistas y por muchos estudiantes de las fuentes internas de políticas de seguridad. En su visión, los entornos interno (doméstico) e internacional se encuentran vacíos de elementos institucionales y culturales, por lo tanto, son mejor capturados por imágenes materialistas como el equilibrio de poder o las políticas burocráticas. En segundo lugar, se argumenta que el ambiente cultural no sólo afecta los incentivos del comportamiento de los Estados, sino también el carácter básico de los Estados mismos (lo que llamamos «identidad estatal») (Katzenstein, 1996).

El Constructivismo Social y las políticas internas de seguridad

Las diferencias que existen en la perspectiva analítica aplican, tanto para las teorías de política interna, como para las de políticas internacionales. Tradicionalmente los estudios de seguridad, en cuanto a políticas internas, se adhieren al materialismo y al racionalismo que caracterizan al realismo desde una perspectiva internacional. Este esfuerzo teórico ha tomado dos formas principales: 1) escrutinio de los tomadores de decisiones individuales a menudo observado durante periodos de crisis y 2) organizaciones burocráticas que se encuentran en un proceso de formulación e implementación de políticas públicas. La primera teoría implica un Estado que es racional y es un actor unitario, la segunda teoría está convencida de la existencia del pluralismo burocrático del que ya hablaba Allison (Katzenstein, 1996).

Los críticos de la disuasión, como Graham Allison, han cuestionado estas teorías invocando la variedad de formas que tiene el

⁵. Zegart (2011) así como Scott y Jackson, coinciden en que existe la necesidad de incorporar esta parte del proceso de análisis organizacional de las agencias de seguridad con los estudios del Constructivismo Social, como el propuesto por Peter J. Katzenstein (ed.) en su obra *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* de 1996.

contenido cultural del entorno. Algunos investigadores del Constructivismo Social proponen realizar estudios sobre la estrategia y la organización cultural, lo cual, permite realizar una crítica sobre la falta de atención que hay sobre las variables culturales en las principales corrientes que estudian las organizaciones.

Katzenstein encuentra cinco argumentos principales que agrupan a los investigadores con perspectivas constructivistas de la seguridad nacional.

1. Efectos de las normas (I). Elementos culturales e institucionales del entorno del Estado, en el cual son las normas las que usualmente dan forma a los intereses de la seguridad nacional o directamente las políticas de seguridad.
2. Efectos de las normas (II). Elementos culturales e institucionales del entorno global o nacional del Estado, en el cual, a menudo son las normas las que moldean la identidad del Estado.
3. Efectos de la identidad (I). Variaciones o cambios en la identidad del Estado afectan los intereses de la seguridad nacional y las políticas de los Estados.
4. Efectos de la identidad (II). Algunas configuraciones de la identidad del Estado afectan las estructuras normativas interestatales como las comunidades de seguridad o los regímenes.
5. Recursividad. Las políticas del Estado reproducen y reconstruyen la estructura cultural e institucional.

Finalmente, se reconoce que algunos de estos estudios pertenecen a la corriente conocida como neoinstitucionalismo, en el análisis de políticas públicas. Proponen que las instituciones dependen de estructuras cognitivas, normativas y regulatorias. Estas instituciones tienen «transportadores» de estas identidades como lo son las culturas, estructuras y rutinas. Por último, afirman que las instituciones operan en múltiples niveles de organización (Scott, 1995). Aquí claramente vemos una fuerte interconexión entre el constructivismo social, las teorías de la organización y el neoinstitucionalismo.

Teoría del origen y evolución de las agencias de seguridad nacional

La construcción del sistema de seguridad nacional en México tiene como referente histórico el de Estados Unidos. Por lo anterior, será muy útil analizar la manera en que se crearon y evolucionaron las agencias en aquel país. En este sentido, la teoría del origen y evolución de las agencias de seguridad, propuesta por Zegart (1999), es muy clara, ya que postula que el poder ejecutivo tendrá la preeminencia y, además, opacará al resto de los actores que quieren participar en el proceso de construcción y evolución de las agencias de seguridad nacional de un país. Las premisas de Zegart que explican el proceso de construcción original y evolución de las agencias de seguridad nacional de un país son las siguientes:

- **Premisa 1.** El gobierno maneja la creación de las instituciones de seguridad nacional y el congreso juega un papel secundario en el mejor de los casos.
- **Premisa 2.** En temas de seguridad nacional, los servidores públicos tienen mucho que ganar o perder al crear una nueva institución y pelearán por preservar sus propios intereses.
- **Premisa 3.** La evolución de las instituciones de seguridad nacional, así como su creación, es manejada por fuerzas dentro del ejecutivo —por el presidente, la misma institución y por sus opositores y seguidores en otras oficinas de gobierno.
- **Premisa 4.** Las instituciones de seguridad nacional están expuestas esporádicamente a una supervisión fallida por parte del congreso. Los legisladores no tienen ni los incentivos ni las capacidades para mantener una constante supervisión sobre las actividades de las agencias de seguridad.

Como pudimos apreciar en este primer capítulo, existe una coincidencia entre diferentes teorías de pensamiento de diferentes disciplinas de estudio en torno a las características propias o naturaleza de las organizaciones de seguridad nacional. También encontramos puntos de conexión entre estas disciplinas en torno a la «importancia del poder» y por qué esta búsqueda de mayores capacidades genera conflictos en las relaciones intergubernamentales.

Como ya apuntaban algunos teóricos de las RIG, los asuntos de seguridad nacional, por su complejidad, naturaleza de sus instituciones y alto nivel de atención por parte de los líderes políticos, producen mayores niveles de conflicto y, por lo tanto, son una variable importante para entender la relación entre conflicto y coordinación dentro

de estos sistemas de gobierno. A continuación se presenta un análisis conceptual de la coordinación, cooperación y conflicto bajo la perspectiva de los estudios de las relaciones intergubernamentales.

Conceptualización de la coordinación, cooperación y conflicto (relaciones intergubernamentales)

Estos tres conceptos han sido estudiados a profundidad por la escuela de estudios de las relaciones intergubernamentales. A continuación se presenta un análisis conceptual que es útil para entender los problemas que enfrentan las organizaciones de seguridad nacional que conviven en un sistema donde, forzosamente, habrá momentos de coordinación, cooperación y conflicto.

Coordinación⁶. La referencia gramatical de esta palabra es la más clara para definir el concepto: «Relación gramatical que existe entre palabras o grupos sintácticos del mismo nivel jerárquico, de forma que ninguno de ellos esté subordinado al otro». Coordinación proviene del verbo «coordinar» que, entre otros significados, se refiere a «concertar medios y esfuerzos para una acción común». De lado de las naciones anglosajonas se entiende también como «las acciones encaminadas a buscar que se resuelva el conflicto o las contradicciones entre los actores». Es por ello que el concepto de coordinación puede involucrar a un actor que sirva como «mediador fronterizo» (*boundary spanner*) sobre todo en relaciones entre niveles de gobierno federales, estatales y locales.

Por ejemplo, en el marco del sistema federal y de pesos y contrapesos de Estados Unidos, Méndez (1997) señala cómo los actores del gobierno de ese país pueden comportarse de manera más integrada o

6. Coordinación (Del lat. *coordinatio*, -ōnis). 1. f. Acción y efecto de coordinar. 2. f. Gram. Relación gramatical que existe entre palabras o grupos sintácticos del mismo nivel jerárquico, de forma que ninguno de ellos esté subordinado al otro. Coordinar. (Del lat. *co*, *por cum*, con, y *ordināre*, ordenar). 1. tr. Disponer cosas metódicamente. 2. tr. Concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común (RAE). *Coordinate. to make arrangements so that two or more people or groups of people can work together properly and well; to act or work together properly and well; to cause (two or more things) to be the same or to go together well; to cause (two or more things) to not conflict with or contradict each other.; to put in the same order or Rank 2: to bring into a common action, movement, or condition: harmonize <coordinate schedules>* (Diccionario Merriam-Webster, ver: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/coordinating>).

concertadamente en el proceso de implementación de políticas públicas. Para este autor la «mayor integración» puede deberse a los siguientes factores. 1) Proceso más intenso de socialización referente a códigos básicos como profesionales, debido a niveles de educación más altos y la mayor extensión de los servicios civiles de carrera. Esto permite una mayor permanencia en el cargo y la creación de relaciones profesionales entre diversas instituciones. 2) Desarrollo de redes horizontales y verticales que pueden crear redes o comunidades de política pública. 3) Mayor certidumbre respecto a la aplicación de las reglas como están establecidas. 4) Discusión previa de las políticas antes de su implementación debido a la estructura formal abierta. 5) Fluidez, acceso y entendimiento de más información. 6) Existencia de mecanismos formales de coordinación o entidades intergubernamentales nacionales e interestatales, promotoras de la coordinación y cooperación.

En términos conceptuales la coordinación reconoce la paridad de los actores. Sin embargo, también presupone que un integrante del sistema puede asumir la responsabilidad de dicha coordinación. En otras palabras, debe asumir los costos políticos y económicos de la acción colectiva de dicha coordinación. Eso lo diferencia de una política de cooperación en donde no hay un agente coordinador.

Como se verá más adelante, la naturaleza de operación de las instancias de seguridad nacional no operan necesariamente bajo estas premisas en las que sí trabajan otras agencias gubernamentales tradicionales.

Cooperación⁷. Cooperar significa «obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin». Los anglosajones lo entienden como un esfuerzo común, asociación de personas para alcanzar un beneficio común. Para Wright, una condición importante que puede contribuir a la cooperación intergubernamental es una «comunicación más abierta». Para este autor existen «fuerzas que favorecen la cooperación como la apertura de nuevos canales para compartir información gracias al mayor uso de las computadoras, así como la existencia de estrategias de mediación e implementación» (citado por Méndez, 1997).

⁷. Cooperación (Del lat. *cooperatio*-ōnis).i. f. Acción y efecto de cooperar (Del lat. *cooperāri*).i. intr. Obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin. *Cooperation*. 1: the action of cooperating : common effort 2: association of persons for common benefit. *Cooperate*: to work together: to work with another person or group to do something : to be helpful by doing what someone asks or tells you to do : to act in a way that makes something possible or likely : to produce the right conditions for something to happen. (Diccionario Merriam-Webster, ver: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/cooperation>).

Por su parte, Robert Agranoff (1992) enumera ocho características de las RIG (Martínez y Méndez, 1996): 1) coexistencia de diferentes centros de poder; 2) diversidad de participantes de los programas; 3) división dinámica del trabajo; 4) ausencia de coordinación y equilibrio jerárquico entre las capacidades de los participantes; 5) difusa responsabilidad de los participantes; 6) especificidad regional y programática para cada una de las realidades; 7) masivos intercambios de información; 8) ausencia casi total de procedimientos para la evaluación del trabajo de las organizaciones participantes.

Conflicto⁸. La definición anglosajona es mucho más clara para entender este concepto en el marco de la seguridad: «lucha de poder o propiedad», lo considera como un desacuerdo fuerte entre personas o grupos, y también como «diferencias» que evitan los acuerdos. En español tiene una connotación más fuerte relacionada con combate, lucha, pelea y enfrentamiento armado.

En los estudios de las RIG en Estados Unidos, Wright señala que existieron dos fases de investigaciones académicas que denominó como «fase conflictiva» y «fase cooperativa» durante los años treinta y hasta los años cincuenta. Es probable que estos estudios de las RIG hayan influido en el diseño de mecanismos de coordinación, cooperación y reducción del nivel de conflicto para el complejo aparato de seguridad y defensa nacionales de Estados Unidos que culminó con la aprobación de la ley de 1947, que creó el Consejo de Seguridad Nacional, la CIA y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en ese país (Martínez y Méndez, 1996). En la fase «estudios sobre el conflicto», se identifican límites jurisdiccionales y relaciones de competencia, así como el conflicto de tipo legal. En la fase de cooperación que dada la crisis económica de los años treinta y las amenazas internacionales, obligó a que el pluralismo administrativo pasara e incluyera la virtud de la cooperación (Loza Otero, 2013).

8. Conflicto (Del lat. *conflictus*). 1. m. Combate, lucha, pelea. U. t. en sent. fig. 2. m. Enfrentamiento armado. 3. m. Apuro, situación desgraciada y de difícil salida. 4. m. Problema, cuestión, materia de discusión. 5. m. *Psicol.* Coexistencia de tendencias contradictorias en el individuo, capaces de generar angustia y trastornos neuróticos. 6. m. *desus.* Momento en que la batalla es más dura y violenta. *Conflict: a struggle for power, property, etc.: strong disagreement between people, groups, etc., that results in often angry argument: a difference that prevents agreement: disagreement between ideas, feelings, etc.* (Diccionario Merriam-Webster, ver: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/conflict>).

2

Coordinación de las organizaciones **de seguridad nacional en México**

Breve historia de las organizaciones y modelos de seguridad nacional

La mayoría de los expresidentes de México, integrantes de sus gabinetes y especialistas, han coincidido en que uno de los problemas más importantes que tiene el país para resolver los problemas de inseguridad es el de la coordinación intergubernamental. El Estado mexicano ha hecho importantes esfuerzos para promover una mayor coordinación entre sus instancias de gobierno, como la creación de gabinetes y una consejería de seguridad nacional; el establecimiento de grupos de coordinación en temas especializados como la protección de infraestructura e instalaciones estratégicas, contraterrorismo y, finalmente, la aprobación de una ley de seguridad nacional que, a diez años de su aprobación, ha generado mecanismos, no necesariamente efectivos, de coordinación interinstitucional.

Este capítulo tiene como objetivo explicar los problemas de coordinación que existen entre las diferentes instancias de seguridad desde la perspectiva de sus propios actores, de los especialistas y de fuentes extranjeras que confirman que este es un grave problema que enfrenta el Estado mexicano.

Construcción histórica de las organizaciones del sistema de seguridad nacional

Secretaría de Gobernación (SEGOB)

Gobernación adquirió un gran predominio político en la vida nacional debido al peso que tenía como intermediaria entre el Poder Ejecutivo, órdenes de gobierno, poderes públicos y el Partido Revolucionario Institucional (PRI)—partido en el poder por 71 años. Gobernación ha tenido un papel protagónico en la creación de espacios de diálogo y negociación de las reformas políticas y legislativas necesarias para el proceso de la democratización del sistema político. Para reafirmar la gobernabilidad democrática en la etapa actual de transición y alternancia política, SEGOB cuenta con una nueva estructura organizacional que privilegia el diálogo, la negociación y el compromiso a partir del cumplimiento de la ley¹. SEGOB tiene a su cargo la coordinación de las políticas de seguridad nacional, seguridad pública, migratoria y refugio. Asimismo, es la secretaría cabeza de sector, a cargo de tres importantes instituciones para la seguridad nacional: el CISEN, INM y CNS (que también tiene a su cargo la Policía Federal).

Al tener tanta responsabilidad de poder político, para asegurar la coordinación de decenas de políticas públicas y relaciones intergubernamentales, la figura del secretario de Gobernación no sólo es la más poderosa del gabinete presidencial, sino también una de las que infligen mayor desgaste personal y político, sobre todo en un sistema democrático-descentralizado, como el mexicano. Esto puede provocar una altísima rotación de secretarios durante un sexenio, lo cual también es un factor que incide en la coordinación de políticas de

1. Mediante el Decreto del 9 de diciembre de 1913, el presidente de la República Venustiano Carranza, dispuso una reorganización de la administración pública en ocho secretarías, incluida una Secretaría de Gobernación con atribuciones de gobernabilidad, administración, policía, trabajo y beneficencia. Promulgada la Constitución de 1917, el presidente Carranza emitió la ley de 14 de abril de 1917 para organizar antes de la entrada en vigor de la Constitución a las dependencias del Poder Ejecutivo. Las funciones de las secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación quedaron reunidas en el Departamento del Interior en la llamada Secretaría de Estado. La ley del 25 de diciembre de 1917 le devolvió la denominación de Secretaría de Gobernación. La dependencia comenzó a desarrollar propiamente sus funciones como responsable de la política interior y la gobernabilidad e institucionalizó los procesos políticos nacionales en términos del proyecto revolucionario establecido por la Constitución. Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1976) afianzan las atribuciones de diálogo, enlace, facilitación y coordinación de las políticas públicas del Gobierno Federal. De igual forma el actual Reglamento Interior de la SEGOB (del 30 de julio de 2002) establece los lineamientos para la consolidación de la cultura de la legalidad y el fortalecimiento del Estado democrático de Derecho (Secretaría de Gobernación, antecedentes históricos. En línea. Obtenido el 7 de diciembre de 2013 desde: gobnacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/La_Secretaria

seguridad nacional. Lo anterior es una consecuencia directa de los inminentes cambios del personal burocrático «leal» o de confianza de los secretarios y de las curvas de aprendizaje, comprensibles, en situaciones complejas como las de seguridad nacional.

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

La Secretaría de Relaciones Exteriores se encuentra en el centro del poder y construcción del Estado mexicano desde su nacimiento, hace poco más de 200 años. Su primer antecedente es la Secretaría de Asuntos Interiores y Exteriores que también tenía a su cargo la organización social e interna del país. Durante el siglo XIX tuvo que buscar el reconocimiento internacional de la joven República Mexicana y defender el interés nacional en los momentos más difíciles de ese siglo, como lo fueron la guerra de intervención francesa, la separación de Texas y la guerra con Estados Unidos. En el siglo XX tuvo que enfrentar los grandes retos de reconstrucción nacional posterior a la Revolución mexicana y las amenazas que significaron las dos guerras mundiales, la Guerra Fría, los procesos de independencia en el mundo, la construcción del sistema de Naciones Unidas, los golpes de Estado en América Latina, las guerras civiles en Centroamérica y, por supuesto, el difícil manejo de la relación con Estados Unidos².

A partir de los momentos críticos que vivimos como nación asediada por distintas potencias extranjeras se desarrolló una política exterior en extremo defensiva y apalancada por necesidad en el derecho internacional. Es por ello que se construye una política exterior «doctrinalista» que va de la mano con la política de defensa nacional del Estado mexicano. Por ejemplo, SEDENA y SEMAR, clasifican estratégicamente a la política exterior dentro de las políticas de seguridad y defensa del Estado y la definen como el «conjunto de principios, doctrina y objetivos que formula y aplica un Estado para promover y defender sus intereses ante otros Estados y actores internacionales».

Desde una óptica organizacional la SRE es una institución que cuenta, al igual que las fuerzas armadas y algunas instituciones civiles de seguridad, con un servicio profesional con «características parroquiales», como las descritas en el primer capítulo. Este servicio civil-profesional es muy exigente dado que cuenta con una ley propia que define un proceso de reclutamiento muy completo, las nociones

2. La obra de Omar Guerrero (1993) es un magnífico referente documental sobre la organización de la Secretaría de Relaciones Exteriores. No deja de ser una obra institucional porque fue publicada por la SRE gracias al trabajo documental realizado por el autor a través del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.

de cuerpo funcional, un órgano administrador del servicio y un sistema de méritos. Esta carrera significa permanencia, estabilidad y promociones reguladas por un escrupuloso sistema de información del desempeño y méritos curriculares acumulados (Guerrero, 1993).

Por otro lado, la SRE ha crecido organizacionalmente gracias a dos incentivos. El primero, ha sido el aumento de sus responsabilidades por el crecimiento de la agenda internacional de México y, el segundo, por el propio desarrollo nacional. En otras palabras, el aumento de los polos de poder en el mundo y el aumento del poder nacional de México, gracias a su desarrollo económico, han consolidado a la SRE como una dependencia que cumple con labores de Estado.

La SRE ha tenido que evolucionar, al mismo tiempo, que lo han hecho las aspiraciones e intereses nacionales, así como las amenazas y riesgos a la seguridad nacional. Muestra de ello es la creciente participación que ha tenido la Cancillería en la problemática del narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional desde hace treinta años. También tiene labores muy cercanas con políticas de seguridad interior como lo es la protección de fronteras, administración de puertos y la política migratoria.

Por último, la SRE es un puente de comunicación con agendas de seguridad internacional que tienen sus componentes nacionales en temas como la cooperación transnacional contra la delincuencia organizada, terrorismo y lavado de dinero. Asimismo, es promotora de una participación más activa y responsable de México en foros de seguridad como el Consejo de Seguridad y en las operaciones de paz de la ONU. Lamentablemente, este ha sido un problema en agenda que genera debate y conflicto intergubernamental y que aun genera fricciones con la secretaría de Defensa Nacional a pesar que el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, haya dado un paso histórico al instruir el regreso de México a estas operaciones en septiembre de 2014³.

3. La antigua subsecretaria para asuntos multilaterales, Patricia Olamendi, renunció públicamente después de su participación en un foro organizado por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados el 30 de junio de 2005, en donde promovió la participación de México de manera gradual en operaciones de paz de la ONU. De manera extraoficial se conoce que el entonces excanciller, Luis Ernesto Derbez y la Presidencia de la República, recibieron una queja por parte de SEDENA por la actuación de la subsecretaria.

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)

Para autores de la escuela de las políticas de defensa, como Murray y Viotti, el tamaño, la estructura y la distribución de fuerzas armadas en México reflejan que el sector militar se ocupa principalmente de la misión de seguridad interna. Por otro lado, la población militar ha crecido de forma asimétrica a la de Guatemala o Estados Unidos, demostrando que la seguridad externa no es la principal preocupación para los responsables de las políticas de seguridad.

En cuanto a la adquisición de armas y equipo, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina suelen operar con equipo que data de la Segunda Guerra Mundial. Después de todo, un ejército defensivo tiene otras prioridades más importantes que la adquisición de instrumentos necesarios para llevar a cabo acciones hostiles. Esta situación ha cambiado recientemente por la activa participación del Ejército en operaciones contra la delincuencia organizada que le ha permitido renovar buena parte de su equipamiento.

La política de defensa en México se diferencia de muchos otros países en términos de alianzas. Hay que señalar que México ha evitado ser miembro de cualquier alianza militar. En ocasiones ha apoyado a algunas otras fuerzas, pero nunca como parte de una alianza sólida. El principal contraste con la decisión de no participar en ninguna alianza militar ha sido el profundo desarrollo de acuerdos de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en relación con las iniciativas de seguridad.

Estos autores han llegado a las siguientes conclusiones. México tiene una estructura piramidal de seguridad en la que la cabeza es el presidente. La misión central de las fuerzas armadas mexicanas es preservar la jerarquía existente en el poder. Hay élites que manejan la formulación de políticas de seguridad; la seguridad interna es el elemento más importante de la política de defensa; el principio de neutralidad con respecto a otros países es para comprender la política de defensa de México.

El Ejército mexicano es una institución que tiene sus orígenes desde el nacimiento del México independiente⁴. Sin embargo, tam-

4. Durante el movimiento de Independencia, mediante el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814, sancionado en Apatzingán, Michoacán, se instituyó en su artículo 134 la Secretaría de Guerra. Después del triunfo de la Independencia, el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, del 8 de noviembre de 1821, creó la Secretaría de Estado de Guerra y Marina. Con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se instituyó un Gobierno Republicano, Representativo y Federal, compuesto por Estados Libres y Soberanos en cuanto a su régimen interior, separándose por primera vez, los Supremos Poderes Federales en Ejecutivo, a cargo del presidente de la República y un vicepresidente; el

bién ha sufrido cambios estructurales y doctrinales, producto de las distintas guerras de intervención extranjeras, guerras civiles y movimientos revolucionarios que marcaron la historia del país prácticamente hasta la primera mitad del siglo pasado. Durante el sexenio de Ávila Camacho (1940-1946) se preparó la transición del poder Ejecutivo de los militares a los civiles. Esta entrega fue posible a través de lo que Benítez (1994) denomina como el «pacto cívico-militar» de México. A través de estas reglas informales o no escritas se aceptó «en el alto mando el traspaso del poder a los civiles, a cambio de beneficios materiales logrados por esos altos mandos, lo que significaría una rotación de su rol como élite dirigente, de élite político-militar a élite económica, pues los altos oficiales de las fuerzas armadas se habían convertido en altos poseionarios, sobre todo de propiedades rurales». Benítez desarrolla dos conceptos claves de la relación político-económica de las fuerzas armadas mexicanas a través de dos hipótesis. La primera que el «carácter no deliberativo» de las fuerzas armadas representa un factor de distensión y que el «carácter no coercitivo» sobre el «Estadogobierno» y la sociedad, implica la transferencia de recursos elevados a estas.

El nacionalismo «anti-injerencista» del Ejército, expresado de manera pública, ha servido también como un contrapeso en decisio-

legislativo, del Congreso General; y el judicial, de la Suprema Corte de Justicia, subsistiendo la Secretaría de Estado de Guerra y Marina. Las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836 establecieron un régimen centralista, con una nueva organización política en el país. La Cuarta Ley, artículo 28, relativo a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, creó el Ministerio de Guerra y Marina, determinación jurídica que fue ratificada el 13 de junio de 1843 en las Bases de Organización Política de la República Mexicana. Restablecido el federalismo en 1846, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824 y el 22 de abril de 1953, se expidieron las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, figurando en su artículo primero, el Ministerio de Guerra y Marina, ratificando esta disposición, en el artículo 86 del Estatuto Orgánico Provisional de la República, expedido el 25 de mayo de 1856. No obstante la promulgación de la Constitución Política de la República de 1857, que restauró constitucionalmente el federalismo en el país, el Ministerio conservó su denominación y no fue hasta el 23 de febrero de 1861 que, con el decreto sobre la Distribución de los Ramos de la Administración Pública, cambió su denominación por el de Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, situación que se mantuvo hasta la promulgación del decreto del 16 de abril de 1861, que la denominó Secretaría de Guerra y Marina, reiterando su existencia los decretos del 12 de junio y 16 de diciembre del mismo año, 13 de mayo de 1891 y 3 de diciembre de 1913. A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, los decretos del 14 de abril y 31 de diciembre del mismo año, así como los del 6 de abril de 1934 y 31 de diciembre de 1935 ratifican la existencia de la Secretaría de Guerra y Marina. Cambia su denominación por la de Secretaría de la Defensa Nacional, según el decreto publicado el 1 de noviembre de 1937 y por disposición jurídica de 30 de diciembre de 1939, se creó el Departamento de Marina Nacional, separando esas funciones de la Secretaría. Los decretos de 1939, 31 de diciembre de 1940, 21 de diciembre de 1946 y 24 de diciembre de 1958, así como el del 29 de diciembre de 1976 que promulga la nueva LOAPF, ratifica su competencia y denominación como Secretaría de la Defensa Nacional (Secretaría de la Defensa Nacional, antecedentes históricos. En línea. Obtenido el 7 de diciembre de 2013 desde: sedena.gob.mx/index.php/conoce-la-sedena/antecedentes-historicos/sedena

nes de política exterior con Estados Unidos, principalmente en materia de cooperación y participación en operaciones conjuntas en la región. También funcionó por mucho tiempo para inhibir una política multilateral activa, sobre todo en foros como el Consejo de Seguridad de la ONU, y en concreto en la participación del país en las operaciones de paz de Naciones Unidas.

Esta doctrina nacionalista ha impregnado la construcción de la identidad de seguridad nacional del Estado mexicano. Sin embargo, tenemos que entender que la Secretaría de la Defensa es una organización que responde, tanto a sus intereses estructurales, como a la visión de su titular en turno. Un ejemplo de esto último fue el activismo personal que tuvo el secretario Gerardo Clemente García Vega para impedir, por medios de presión política, tanto el diálogo con Estados Unidos para participar en el Comando Norte, como para la participación de México en la operación de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). En su momento el titular de la defensa esgrimió intereses institucionales como la activa participación de las fuerzas armadas para atender asuntos de seguridad interna como los desastres naturales y el combate al narcotráfico. En este asunto, es difícil separar el peso de la decisión personal y de los intereses personales del secretario.

La decisión de no participar en operaciones de paz trascendió de la administración de Fox a la de Calderón. Sin embargo, la decisión de no participar en estas operaciones la tomó desde campaña el expresidente Calderón. Sin embargo, a diferencia de su antecesor, sí le apostó a una mayor cooperación con Estados Unidos. Esta alianza estratégica se empezó a gestar en 2007 e inició su operación formalmente en 2009. Durante ese sexenio se incrementó de manera importante la cooperación y diálogo del Ejército mexicano con su contraparte estadounidense.

En 2014 el presidente Peña Nieto anunció la participación de México en operaciones de paz de la ONU con una perspectiva humanitaria. Con esta resolución se rompió un mito de la política de defensa nacional del país. Esta decisión, como la que tomó el presidente Calderón, sobre la cooperación con Estados Unidos, puede ser un indicativo de que existen negociaciones políticas entre el presidente de la República y el secretario de la Defensa en temas estratégicos para el país. Como nos indica la teoría de las políticas de defensa, en México como en otros países, el sistema internacional, pero sobre todo los intereses estructurales nacionales y las decisiones de poder de sus actores principales son factores que influyen en las políticas de seguridad y defensa de los países. México no es la excepción.

Secretaría de Marina (SEMAR)⁵

«Considero que es una cuestión histórica. La Secretaría de Marina se separó de la Secretaría de la Defensa y esto generó algo similar a un divorcio».

Capitán de Navío, al referirse a los conflictos

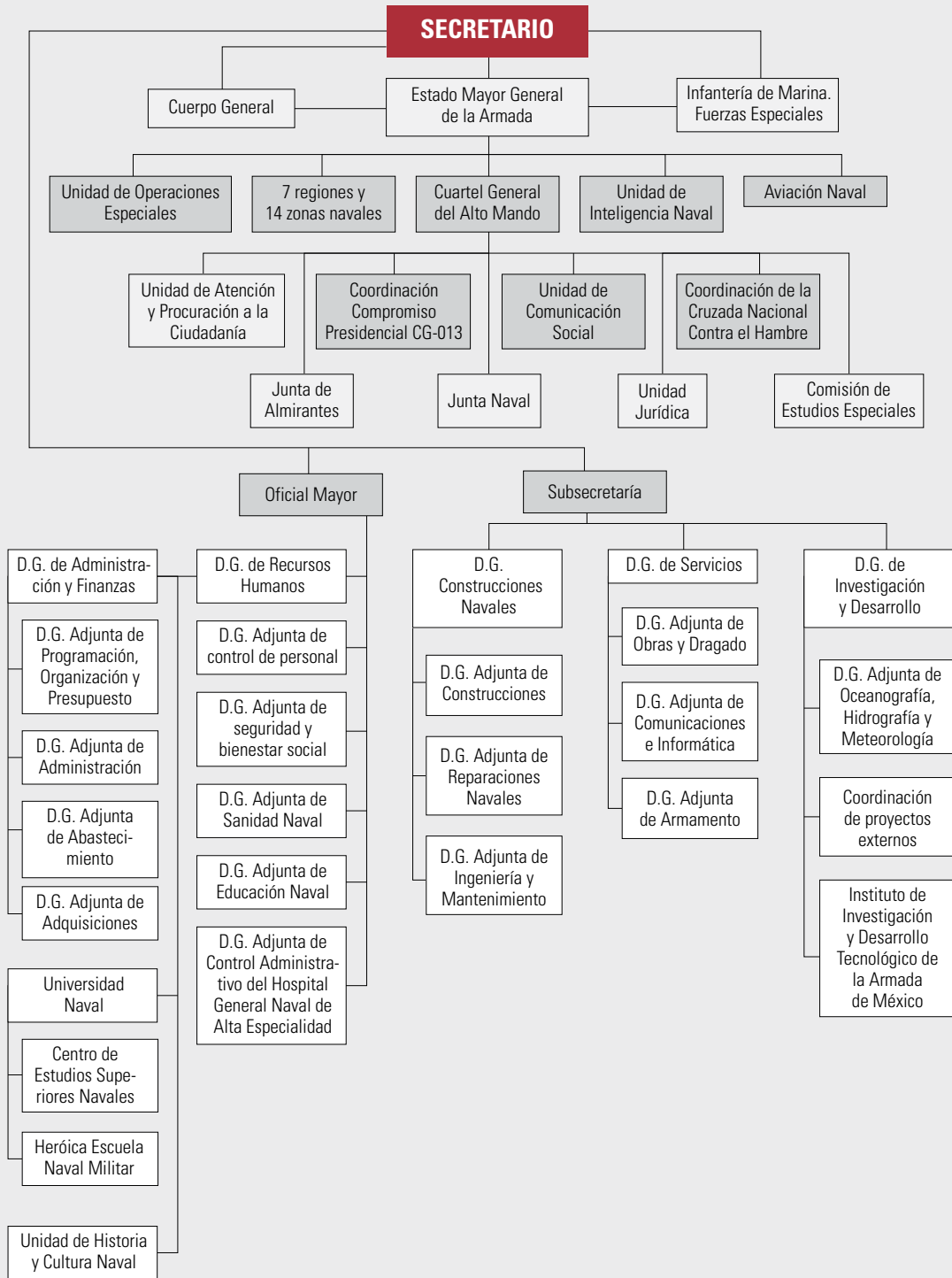
SEMAR-SEDENA

Al igual que en SEDENA, el titular de la SEMAR es un militar, un almirante. Otra particularidad es que no hay un Estado Mayor Conjunto con la Secretaría de Defensa, asimismo, la SEMAR tiene el mismo rango político que su contraparte de la SEDENA. Esto le provee de completa independencia en su manejo de las relaciones políticas con la Presidencia de la República y el resto de sus contrapartes en el gabinete. No subordina sus decisiones administrativas, presupuestales, organizacionales ni operativas a la Secretaría de la Defensa.

La SEMAR también cuenta con una visión mucho más internacionalista de sus políticas de seguridad nacional por las características propias de su formación, doctrina y operación diaria. La Secretaría de Marina ha aprovechado esta empatía y mayor apertura que tienen con las dependencias de seguridad civiles para diferenciarse, ganar prestigio institucional y lograr niveles más altos de cooperación intergubernamental. Estas ganancias se ven reflejadas en términos concretos, en primer lugar, en seguir manteniendo su autonomía constitucional como una secretaría de Estado. En segundo término, el aumento constante de su presupuesto que le permite invertir en áreas estratégicas como adquisición de equipamiento táctico y para inteligencia, desarrollo de nuevas tecnologías, capacitación interna y en el exterior.

En años recientes destaca la creación de la Unidad de Inteligencia Naval, sobre todo para atender los nuevos retos que enfrentan las fuerzas armadas en contra de la delincuencia organizada. Asimismo, la SEMAR cuenta con la confianza de la Presidencia de la República para encabezar operativos de alto riesgo, como la captura de Joaquín Guzmán Loera en Mazatlán el 22 de febrero de 2014. La SEMAR ha podido reducir el riesgo de infiltración de la delincuencia organizada y corrupción gracias a la profesionalización de ciertas áreas de alto interés para el gobierno, como el grupo de operaciones especiales, y a la coordinación que ésta tiene con la Procuraduría General de la República para la coparticipación en este tipo de misiones especiales.

5. Secretaría de Marina (consulta realizada el 7 de diciembre de 2013).



Organigrama 2. Secretaría de Marina

Fuente: Elaboración propia con base en Atlas de la Seguridad y Defensa 2016, CASEDE.

Comisión Nacional de Seguridad (CNS antes SSP)

Fue creada en 2013 después de que la administración del presidente Enrique Peña Nieto decidiera desaparecer la Secretaría de Seguridad Pública y convertir a esta institución en un órgano adscrito a la Secretaría de Gobernación con rango de subsecretaría. La Comisión es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene por objeto preservar la libertad, el orden y la paz públicos, así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas a través de la prevención en la comisión de delitos⁶. La dependencia cuenta con tres órganos administrativos desconcentrados muy importantes, en términos presupuestales y capital humano. El primero es la Policía Federal. El segundo es el sistema de cárceles federales denominado Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS) y el Servicio de Protección Federal (SPF).

Para Alejandro Hope, aunque la CNS tiene facultades de subsecretaría, el comisionado no controla realmente el presupuesto ni de la CNS ni de la PF. Asimismo, los nombramientos y remociones deben pasar por la autorización previa del secretario de Gobernación. Para Hope esto genera problemas de coordinación y cooperación entre el CNS y el titular de la PF. Este último negocia su presupuesto con el Oficial Mayor de SEGOB, así como los cambios de personal y estrategias con el titular de SEGOB⁷.

La Gendarmería Nacional fue una propuesta mediática de campaña del entonces candidato Enrique Peña Nieto que sufrió de muchos problemas en su origen, así como de asignación de recursos por parte de Hacienda. La Secretaría de la Defensa Nacional buscó que esta nueva fuerza federal fuera formada y dirigida por ella. Sin embargo, se impuso la visión de que esta fuerza estuviera adscrita a la Policía Federal como su séptima división. El estado de fuerza de esta nueva división policial no es suficiente para atender todos los problemas que tiene el país en materia de seguridad por lo que su alcance se quedó muy corto con respecto a las expectativas que generó en su momento.

6. Comisión Nacional de Seguridad. *Conoce la CNS* (consulta realizada el 7 de diciembre de 2013 desde: ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?__c=11941).

7. Sobre los problemas estructurales que enfrenta el titular de la CNS se recomienda leer la columna de opinión de Alejandro Hope, «La soledad del Comisionado» publicada en *El Universal* el 29 de agosto de 2016.

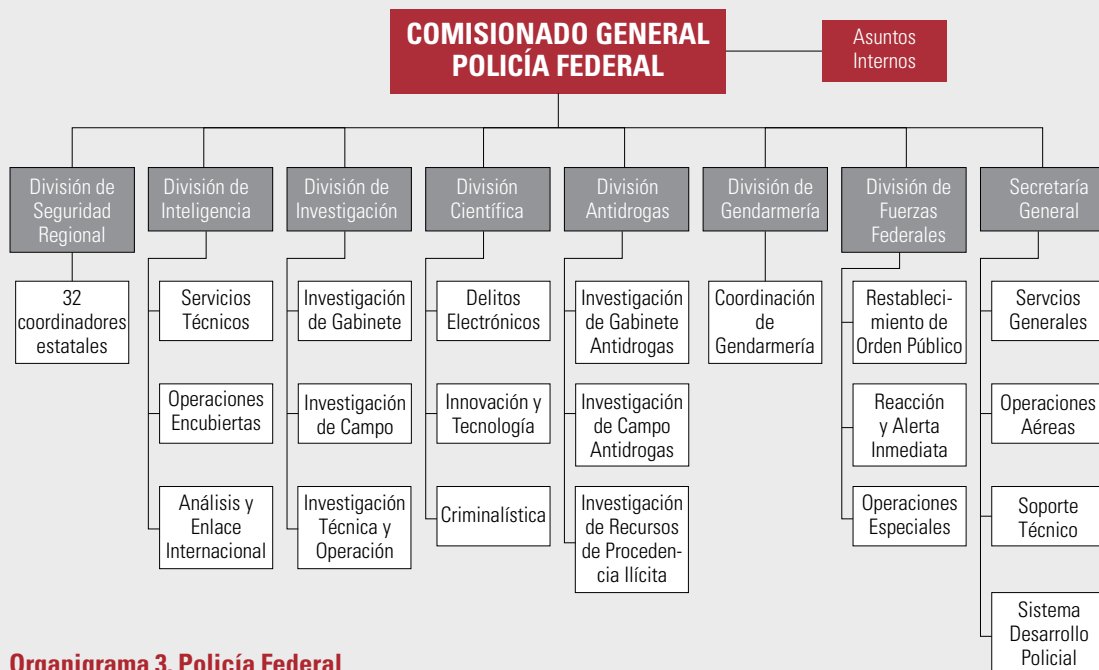
Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)⁸

Surge a partir del desprestigio de su antecesora, la Dirección Federal de Seguridad (DFS), y por la necesidad de modernizar las actividades de inteligencia civil del Estado mexicano⁹. El Centro es un órgano de inteligencia civil cuyo propósito es generar inteligencia estratégica, táctica y operativa que permita preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, dar sustento a la gobernabilidad y fortalecer al Estado de Derecho. Su principal labor consiste en alertar y proponer medidas de prevención, disuasión, contención y neutralización de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, al orden constitucional, las libertades e instituciones democráticas de los mexicanos, así como el desarrollo económico, social y político del país¹⁰. El expresidente Vicente Fox y parte de su gabinete tenían una muy mala impresión del CISEN, por lo que decidieron solicitar un informe sobre esta agencia y, a lo largo de su administración, disminuyó considerablemente sus capacidades humanas y materiales. Recuperó visibilidad luego que redactara e impulsara la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional en el 2003. Es el brazo derecho, en términos de asesoramiento y operación, de la Secretaría de Gobernación para que ésta cumpla con sus responsabilidades como secretario ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional.

8. En 1917 el presidente Venustiano Carranza ordenó que la Secretaría de Gobernación organizara un grupo de agentes para que reuniera información política de manera discreta. El grupo de 20 personas empezó a funcionar en 1918 con el nombre de Sección Primera. Posteriormente adoptó los nombres de: Departamento Confidencial, Oficina de Investigaciones Políticas y Sociales (1925); Departamento de Investigaciones Políticas y Sociales (1938); Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales o DGIPS (algún momento entre 1948-50), la que conservó ese nombre hasta 1985. En 1947 se creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS) que tuvo como primer director al General Marcelino Inurreta de la Fuente. De los diez directores que tuvo durante su existencia siete fueron militares. En 1985 se fusionaron la DFS y la DGIPS como Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN). En 1989 se transformó en Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Con información del Almanaque Mexicano de Sergio Aguayo (2000).

9. Para profundizar en este tema se puede consultar Aguayo, S. (2001). *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: Grijalbo. También se sugiere el libro del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (2009), *Testimonios*. México: Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.

10. Centro de Investigación y Seguridad Nacional, *¿Qué es el CISEN?* (consulta realizada el 7 de diciembre de 2013 desde: cisen.gob.mx).



Organigrama 3. Policía Federal

Fuente: Elaboración (2016) con base en el Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2012, CASEDE. En este mapa no se considera a la Gendarmería que se le dio un estatus de división.



Gráfico 2. Línea de mando de la Policía Federal

Fuente: Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2012, CASEDE. Con base en Policía Federal: una nueva institución para México, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad (pp. 54 y 56). SIDEPOL: Sistema de Desarrollo Policial.

Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)

Tienen al menos dos importantes precedentes institucionales establecidos por decretos presidenciales. El primero fue el gabinete de Seguridad Nacional del presidente Carlos Salinas de Gortari y el segundo fue la Consejería de Seguridad Nacional que estableció el presidente Vicente Fox en 2001. Esta última tuvo una existencia de tan sólo dos años y fue dirigida por Adolfo Aguilar Zinser. Su existencia fue claramente fugaz porque tenía propuestas de reformas a la doctrina, normatividad y organización de las instancias de seguridad nacional. Claramente tuvo oposición por parte de SEGOB, CISEN, SRE y SEDENA. Estas dos experiencias previas de coordinación no sobrevivieron a la luz del tiempo y fue hasta que se aprobó la Ley de Seguridad Nacional (2005) cuando se estableció como una instancia permanente del Estado mexicano ¹¹.

El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto conoce los asuntos siguientes: 1) la integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional; 2) los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional; 3) el Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos; 4) la evaluación periódica de los resultados del programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos; 5) los programas de cooperación internacional; 6) las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables; 7) los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas; 8) los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo; 9) los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y 10) los demás que establezcan otras disposiciones o el presidente de la República. Cuenta con un secretario ejecutivo que es el secretario de Gobernación y con un secretario técnico que es nombrado por el presidente de la República y su cargo no puede recaer en algún otro titular que participe en el Consejo.

En el gráfico anterior podemos ver la visión oficial que se tiene, en la administración de Peña Nieto, sobre el sistema de Seguridad Nacional. Es relevante ver cómo se tiene una visión de actores,

11. Ley de Seguridad Nacional (2005). Para profundizar en el proceso legislativo de la LSN se recomienda el libro de Abelardo Rodríguez, *La Urgente Seguridad Democrática* (2008: 269-298).

SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

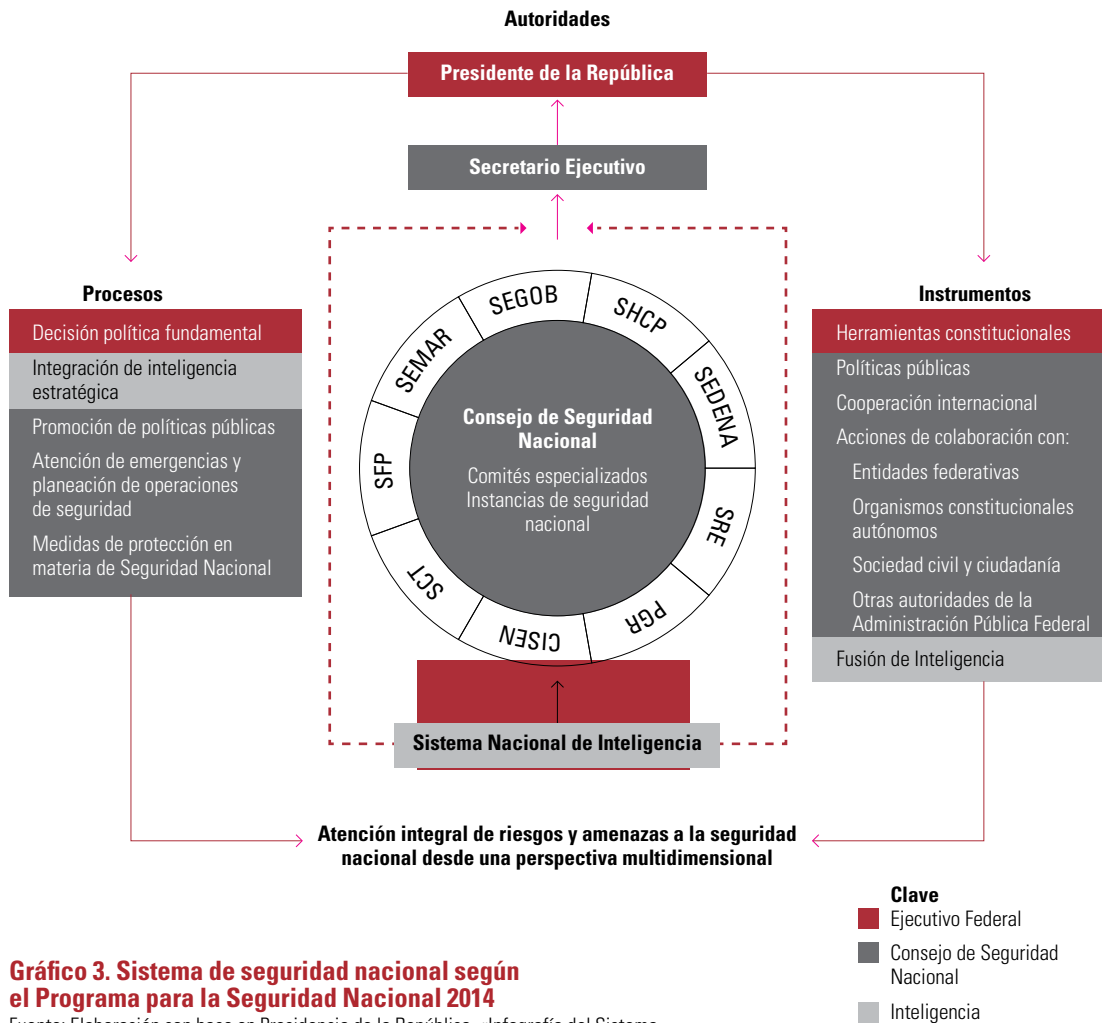


Gráfico 3. Sistema de seguridad nacional según el Programa para la Seguridad Nacional 2014

Fuente: Elaboración con base en Presidencia de la República, «Infografía del Sistema de Seguridad Nacional», en *Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018*, México (En línea: <http://www.presidencia.gob.mx/seguridadnacional>).

instrumentos y procesos. Esta perspectiva que está plasmada en el Programa para la Seguridad Nacional comienza a institucionalizar a este sistema desde una óptica de políticas públicas. Finalmente se resalta la incorporación del concepto de amenazas multidimensionales de la agenda de seguridad nacional.

Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional (STCSN)

Es una de las tres instituciones más importantes que crea la LSN. Es designado por el presidente de la República y depende directamente de él. Formalmente no es parte del Consejo, y algunas de sus funciones son las siguientes: a) realizar las acciones necesarias para la ejecución y seguimiento de los acuerdos del CSN, b) proponer políticas, lineamientos y acciones en materia de seguridad nacional, así como el Programa para la Seguridad Nacional, c) presentar la Agenda Nacional de Riesgos y elaborar los informes de actividades que ordene el COSENA, d) remitir los informes correspondientes a la Comisión Bicameral de conformidad con lo señalado en la Ley de Seguridad Nacional, e) realizar estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional y f) realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país¹².

El Secretario Técnico, así como su oficina han tenido importantes variaciones de poder y presencia en el marco del sistema a lo largo de una década. Cuando se creó esta figura, la Presidencia de la República renunció a su adscripción en su organigrama y la cedió al CISEN. Tenemos que recordar que la redacción original del proyecto de la LSN provino del CISEN y, aunque no lo señalaba explícitamente, transmitía las facultades del Secretariado Técnico al Centro. Información de colaboradores del Secretariado Técnico que trabajaron ahí de 2005 a 2006, señalan que su estructura era muy pequeña, de apenas unas siete personas y su oficina estaba localizada físicamente en el CISEN.

Con el cambio de gobierno en 2006, el presidente Felipe Calderón comprendió la utilidad de la reasignación de la estructura de esta instancia a la Oficina de la Presidencia de la República. En esta transición se propuso, según un funcionario entrevistado (STCSN/OI) que trabajó ahí, una «estructura muy interesante con capacidades de análisis importantes y con personal suficiente que permitiera un enlace institucional con cada una de las dependencias pertenecientes al Consejo». Al final, en esta etapa no se consolidó una estructura operativa tan grande, sólo llegaron a catorce funcionarios. Sin embargo, sí aumentó su presencia dentro de la Oficina de la Presidencia, su visibilidad al interior del gobierno, la sociedad civil, academia y ante la opinión pública¹³.

12. Ley de Seguridad Nacional.

13. Por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2012 la Oficina de la Presidencia de la República tendría, entre otras funciones, la responsabilidad de coordinar al STCSN (consultar en línea: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4939290&fecha=04/12/2006).

Tabla 1. Secretarios técnicos del Consejo de Seguridad Nacional

Presidente de la República	Secretario técnico	Periodo
Vicente Fox Quesada	Jorge Alejandro Vázquez	2005 - 30/11/2006
Felipe Calderón Hinojosa	Sigrid W. Arzt Colunga	01/12/2006 - 07/04/2009
	Monte Alejandro Rubido García	07/04/2009 - 12/09/2009
	Jorge Tello Peón	12/09/2009 - 19/08/2010
	Alejandro A. Poiré Romero	19/08/2010 - 16/11/2011
	Jéssica Duque Roquero	20/10/2011 - 30/11/2012
Enrique Peña Nieto	Mauricio Dávila Morlotte	02/2013 - 09/2015
	Tomás Zerón de Lucio	14/09/2016 -

Esta segunda etapa histórica del Secretariado Técnico se caracterizó por «la lucha de poder entre agencias por ver quién iba a tener la preferencia sobre el primer programa de seguridad nacional. En ese sentido, la principal pugna fue entre tres dependencias. Las dificultades en la construcción de este programa por el conflicto entre el CISEN, la SEDENA y el Secretariado Técnico que debía moderarlas. En este programa se confrontaron diferencias antagónicas respecto a la seguridad nacional y jerarquías sobre los desafíos a la seguridad nacional»¹⁴.

Posteriormente a esta segunda etapa, que tuvo como secretaria técnica a Sigrid Wanda Arzt Colunga, vinieron nombramientos de muy alto perfil político y algunos de ellos con experiencia en áreas de seguridad nacional como Monte Alejandro Rubido, Jorge Tello Peón y Alejandro Poiré.

Durante la presidencia de Enrique Peña Nieto el STCSN estableció lineamientos con una visión de seguridad multidimensional en el Programa para la Seguridad Nacional. Lamentablemente los terribles hechos de violaciones a los Derechos Humanos como los registrados en Iguala (26 de septiembre de 2014), Tanhuato (22 de mayo de 2015) y Nochixtlán (19 de junio de 2016), así como la ofensiva emprendida por esta administración en contra de las recomendaciones de organismos internacionales y nacionales de Derechos Humanos, confirman que la visión estatocéntrica de la seguridad nacional se encuentra en el corazón de las instituciones del país y que la visión

14. STCSN/OI

amplia de la seguridad multidimensional que busca poner al ser humano, en el centro de las mismas, fue simplemente un concepto idealista plasmado en un programa que no sirve como guía real de las políticas públicas en la materia.

Problemas estructurales del Consejo de Seguridad Nacional

El Consejo de Seguridad Nacional tiene al menos tres problemas de diseño. El primero es de poder institucional, para cumplir con su mandato de coordinación. El segundo y el tercer problema tienen que ver con las asimetrías de poder económico y político que se ven claramente identificados en su asimetría de capacidad humana de inteligencia estratégica frente al resto de las instancias de seguridad. A continuación se hace un breve análisis de estos tres problemas de diseño institucional.

- **Poder institucional.** A pesar de que se crea por ley el Consejo de Seguridad Nacional y su secretariado técnico, no tiene el mismo nivel jurídico dentro del gobierno al no estar considerado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece claramente las responsabilidades de las secretarías que forman parte del gabinete del presidente de la República. Esto le resta poder político frente al resto del gabinete legal.
- **Problemas presupuestales.** Con un presupuesto anual que no rebasa los 25 millones de pesos, nos encontramos frente a una importante asimetría de poder económico. Hasta el 2014 el presupuesto de egresos de la Federación consideró una clave presupuestal independiente para el Secretariado Técnico. Durante la administración del presidente Calderón el presupuesto para esta oficina estaba considerado dentro del presupuesto de la Oficina de la Presidencia de la República. Lo anterior tuvo dos repercusiones directas. La primera es que se estableció una barrera de acceso directo al presidente de la República porque, de facto, el jefe directo en términos políticos y presupuestales es el jefe de la Oficina de la Presidencia. La segunda consecuencia es la vulnerabilidad e inestabilidad que esto implica sobre el equipo profesional que encabeza el Secretario Técnico, frente a la estabilidad que tienen otras agencias permanentes de seguridad nacional.
- **Asimetría de personal.** Así como existe una asimetría de poder entre el Ejecutivo Federal y el Congreso en términos de capacidades humanas, presupuestales y de producción de análisis de inteligencia estratégica para el Estado, lo mismo sucede al interior del sistema de Seguridad Nacional. Con un equipo directivo, de análisis y administrativo de menos de diez personas, es

Tabla 2. Asimetría económica del STCSN frente a otras instancias de coordinación para la Seguridad Nacional.

Instancia/Capacidades	Presupuesto (mdp)	Asimetría económica
Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional	24.9	1
CISEN	7,537	302.69
Jefatura del Estado Mayor de SEDENA	5,169.8	207.62
Estado Mayor General de la Armada	1,155.3	46.40
Oficina de la Secretaría de Relaciones Exteriores	43.2	1.73
Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada CNS y Dirección General Análisis, Prospectiva y Evaluación de CNS	84.4	3.39

Fuente: Elaboración con información del PEF, SHCP, 2014.

evidente la debilidad en materia de capital humano que tiene el secretariado técnico. Puede compensar su asimetría de poder a partir del manejo de la cercanía política que tiene con el titular del poder Ejecutivo o a través del jefe de la Oficina de la Presidencia de la República.

Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (CBSN)¹⁵

Es una de las instancias creadas por la Ley de Seguridad Nacional de 2005 que depende del Poder Legislativo. Tiene carácter bicameral, es decir, está compuesta por legisladores de las dos cámaras que componen el Congreso de la Unión. Se encuentra formada por tres senadores y tres diputados que cada año eligen a un presidente de la Comisión de manera rotatoria entre el Senado y la Cámara de Diputados. El texto original de la iniciativa de ley que elaboró el CISEN, en conjunto con el grupo parlamentario del PRI en el Senado en 2003, sólo proponía una Comisión de Seguridad Nacional en el Senado de la República. La redacción en la ley fue modificada en la Cámara de Diputados a propuesta del GESNA, para que la Comisión fuera integrada por miembros de las dos cámaras.

La Comisión Bicameral tiene las siguientes atribuciones por ley (1) solicitar informes concretos al CISEN, cuando se discuta una ley o

15. La bibliografía sobre la gestión de la Comisión Bicameral es en extremo pobre. Uno de los pocos textos al respecto es el artículo de Tomás Martínez en Abelardo Rodríguez (2012) (pp. 405-418).

se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades, (2) conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto, (3) conocer el informe general de las actividades desarrolladas por el CISEN en el semestre inmediato anterior (artículo 58 de la LSN), (4) conocer los reportes de actividades que envíe el director general del CISEN al secretario ejecutivo (SEGOB), (5) conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el secretario ejecutivo (SEGOB) al director general del CISEN, (6) conocer los acuerdos de cooperación que establezca el CISEN y las acciones que realicen en cumplimiento de esos acuerdos, (7) requerir al CISEN y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución y (8) enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada.

Esta comisión tiene problemas estructurales que inhiben el desarrollo de sus potencialidades a través del debido cumplimiento de sus facultades establecidas en la Ley de Seguridad Nacional. Es importante decir que resulta realmente excepcional que, en una ley, la cual regula primordialmente a instancias del Poder Ejecutivo, se establezca la creación de una comisión legislativa especializada.

Las atribuciones que tiene esta comisión son muy importantes. Lamentablemente no tiene sistemas de contrapesos propios, aunque sí los tiene el Congreso en general, para poder incidir de manera directa en materia de seguridad nacional como pudiera ser en la aprobación de los presupuestos. Una facultad interesante que podría tener, sería en materia de nombramientos de los miembros del gabinete de seguridad nacional. Sin embargo, esto llevaría a un rediseño del actual sistema político que trastocaría el presidencialismo mexicano.

Problemas de coordinación entre las organizaciones de seguridad nacional

La necesidad de mayor coordinación intergubernamental en materia de seguridad nacional cobró mucha fuerza y visibilidad pública al final de la administración del presidente Ernesto Zedillo (PRI) después de un artículo publicado por su director general del CISEN, Alejandro Alegre (2000), en la *Revista de Administración Pública* del INAP. En ese artículo plantea la urgente necesidad que tenía el Estado mexicano de contar con una Ley de Inteligencia para la seguridad nacional y comentó que «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. Sobresalen los siguientes aspectos a) establecer un sistema de inteligencia para la seguridad nacional... la pieza central del sistema sería un organismo del Poder Ejecutivo federal al cual se responsabilizaría de la dirección, coordinación y control del mismo». Ese diagnóstico fue compartido por el equipo de asesores del entonces presidente electo Vicente Fox y se creó por decreto la Consejería Presidencial que encabezó Adolfo Aguilar Zinser¹⁶.

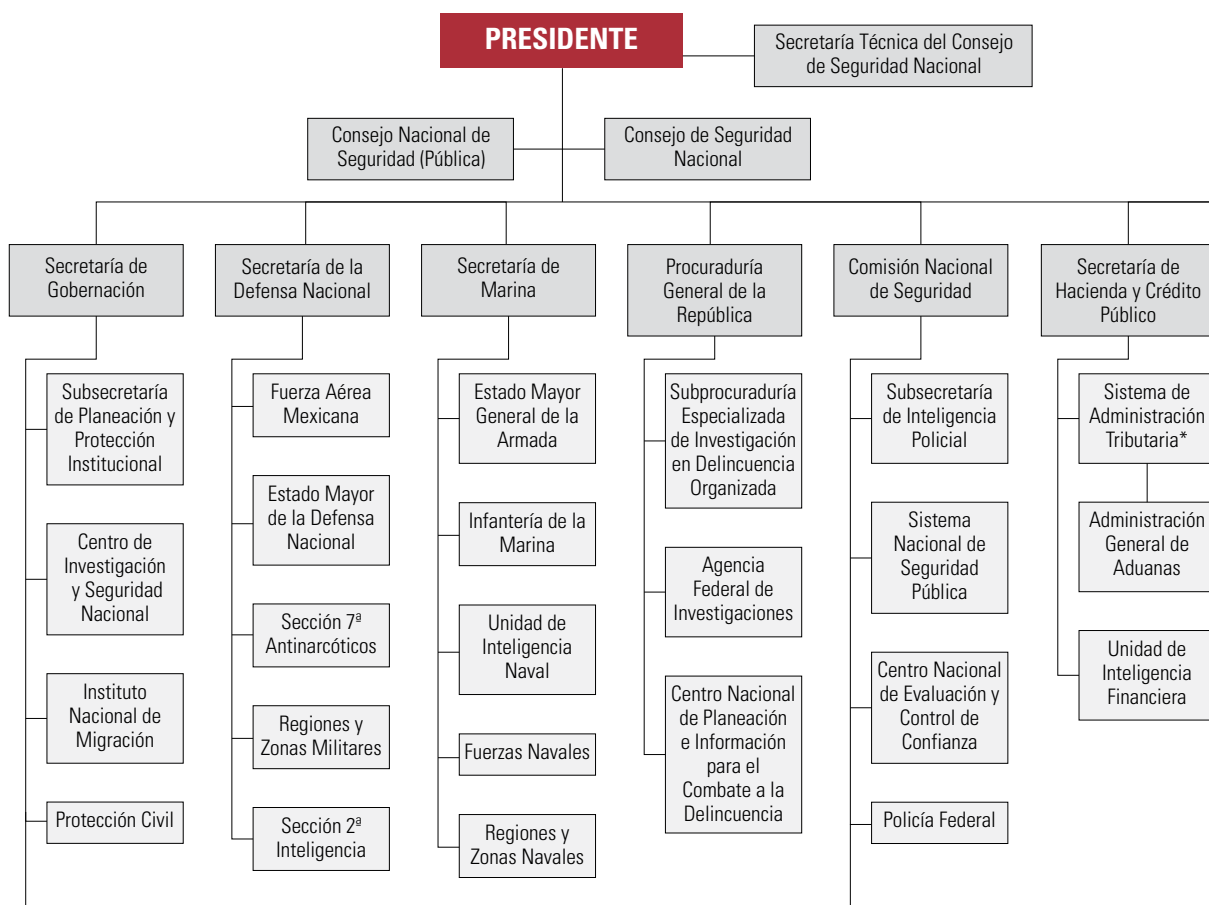
El propio director general del CISEN de esa época, Eduardo Medina Mora (2002), comentó que «se buscará favorecer la coordinación y [sic] coadyuvancia interinstitucional con las dependencias del gobierno federal que tienen competencia en el ámbito de la seguridad», y afirmó que se estaba trabajando un proyecto de Ley de Seguridad Nacional con el Poder Legislativo.

El problema de la coordinación entre instancias de seguridad nacional no se resolvió con la LSN y el presidente Felipe Calderón (PAN, 2006-2012) dio un paso histórico para hacer cumplir la LSN y atrajo la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional a la Presidencia de la República como lo mandataba la propia ley. El presidente Calderón observó la utilidad de contar con un equipo de profesionales en materia de seguridad nacional en la Oficina de la Presidencia de la República. Fue así que nombró a Sigrid Arzt como secretaria técnica del Consejo de Seguridad Nacional, la cual regresó el presupuesto y el personal del CISEN a la Presidencia de la República en estricto cumplimiento de la ley. Lamentablemente, durante el gobierno del presidente Calderón continuaron los problemas de coordinación entre las instancias de seguridad nacional. Aguayo (2013) lo describe claramente: «Felipe Calderón ponía a competir a las diferentes dependencias cada una de las cuales le rendía cuentas directamente. Los desencuentros y la ineficiencia eran la norma».

Ese mismo análisis es compartido, comprobado y documentado por los actores extranjeros a través de los cables diplomáticos de la embajada de Estados Unidos en la Ciudad de México, que fueron revelados por el sitio Wikileaks¹⁷. Por ejemplo, un cable diplomático

16. Para comprender la visión que en su momento tenía el exconsejero de Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zinser, es importante leer la entrevista inédita que publicó Abelardo Rodríguez Sumano en su libro *La Urgente Seguridad Democrática* (2008).

17. Los cables diplomáticos del Departamento de Estado difundidos por el sitio Wikileaks son documentos reales que, en términos de investigación, son útiles para conocer la visión del gobierno de ese país sobre los otros gobiernos y temas que tradicionalmente son de carácter reservado o clasificado por cuestiones de seguridad nacional. Es una fuente privilegiada de información histórica y académica sobre las relaciones exteriores de Estados Unidos con el resto del mundo. El capítulo IV aborda de manera profunda los problemas de coordinación al interior del gobierno mexicano que revelaron los cables diplomáticos del Departamento de Estado de Estados Unidos a través de su embajada en México.



Organigrama 4. Estructura intergubernamental de la seguridad nacional en México hasta 2012

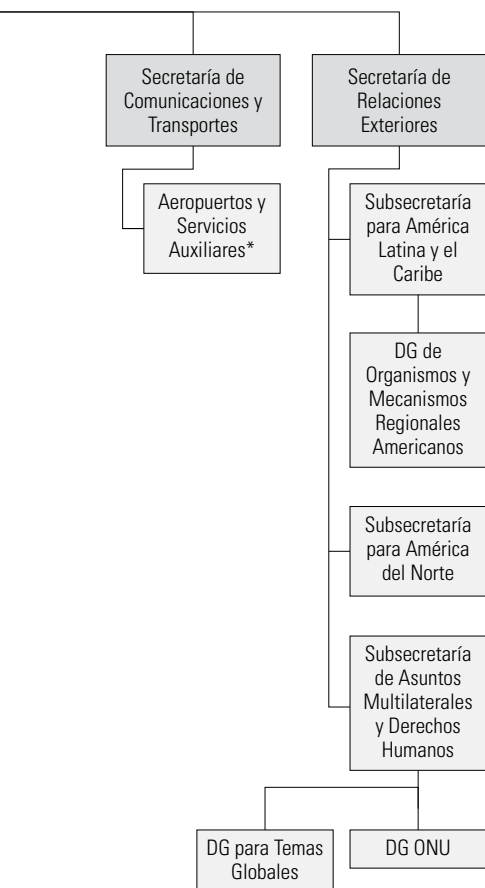
Fuente: Aguayo y Benítez, 2012. En 2018 la PGR se transformará en Fiscalía General de la República.

* Órgano descentralizado

DG: Dirección General

escrito por un agente de la embajada de Estados Unidos en México, que se encontraba en una gira de trabajo por ciudades fronterizas de México, dirigido al Departamento de Estado, mencionaba que en esa región del país «la coordinación entre diferentes elementos de las fuerzas de seguridad continúa siendo pobre y caracterizada por la desconfianza»¹⁸. En otro cable diplomático, dirigido por la embajada a distintas agencias de seguridad de EE.UU. como el Departamento de Justicia, el USNORTHCOM y USSOUTHCOM, en el marco de una reunión

18. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Perspectivas sobre la frontera» (en línea: wikileaks.org/cable/2007/12/07MEXICO6185.html).



de trabajo de funcionarios estadounidenses con organizaciones de derechos humanos en Guerrero, se señala lo siguiente: «los puntos de vista divergentes de una organización encargada de vigilancia (SSP) contra una encargada de coordinación política (SEGOB) no son sorprendentes. Cada una tiene su perspectiva del mundo y una cultura operativa en cuestión. Con la atención del gobierno mexicano en asuntos de seguridad y principalmente por la guerra contra los carteles, la criminalidad y la violencia, la situación de los derechos humanos en Guerrero permanece estática»¹⁹.

Con la segunda alternancia política en el poder Ejecutivo Federal y los albores de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) el problema de la coordinación de las instancias de seguridad nacional seguía vigente y motivó una reestructuración del gobierno mexicano. La principal apuesta de reorganización institucional fue la desaparición de la poderosísima Secretaría de Seguridad Pública, creada por la administración panista para adscribirla a la Secretaría de Gobernación, como sucede en muchos países del mundo en donde el ministerio del Interior tiene a su cargo la policía nacional.

El presidente Peña Nieto sacó adelante una reforma legislativa que le permitió regresar el control de la Policía Federal a la secretaría de Gobernación. Con esta reestructuración organizacional claramente el presidente depositó de nuevo más responsabilidades en el titular de la Secretaría de Gobernación para coordinar, no sólo los esfuerzos de cooperación con las entidades federativas, sino también al interior del mismo gobierno federal en materia de seguridad. Sin embargo, los partidos de oposición en el Congreso le impusieron la ratificación por parte del Senado del nombramiento del titular de la Comisión Nacional de Seguridad, sucesor jurídico de la extinta Secretaría de Seguridad Pública, así como del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Empero, la Suprema Corte de Justicia determinó que el Senado no debe intervenir en la ratificación del Comisionado Nacional de Seguridad, pero validó la disposición a efecto de que los senadores estén facultados para validar el nombramiento del secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) (Aranda, 2014). Resulta relevante señalar que uno de los argumentos al interior del pleno de la Suprema Corte, para sí ratificar en el Senado al titular del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, fue por el tema de la coordinación intergubernamental. Así fue expresada la tesis de jurisprudencia p./j.78/2009, de rubro:

19. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Situación de Derechos Humanos en Guerrero» (en línea: wikileaks.org/cable/2009/08/09MEXICO2409.html).

Tabla 3: Actores clave involucrados por ámbito del Estado

Ejecutivo	Legislativo	Judicial
<p>Consejo de Seguridad Nacional (Presidencia de la República, Gobernación, Defensa, Marina, Relaciones Exteriores, Hacienda, Seguridad Pública, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Procuraduría General de la República, CISEN).</p> <p>Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional</p> <p>Consejo Nacional de Seguridad (Pública)</p>	<p>Presidencias de las mesas directivas de la Cámara de Diputados y el Senado de la República.</p> <p>Comisiones: Bicameral de Seguridad Nacional, Defensa, Marina, Relaciones Exteriores, Gobernación, Seguridad Pública, Justicia y Derechos Humanos.</p>	<p>Suprema Corte de Justicia de la Nación</p> <p>Juzgados federales penales especializados en cateos, arraigos e intervención de comunicaciones.</p>

Tabla 4. Actores clave involucrados por orden de Gobierno

Federal	Estatal	Municipal
<p>Consejo de Seguridad Nacional (Presidencia de la República, Gobernación, Defensa, Marina, Relaciones Exteriores, Hacienda, Seguridad Pública, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Procuraduría General de la República, CISEN)</p> <p>Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional</p> <p>Consejo Nacional de Seguridad (Pública)</p> <p>Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional</p> <p>Titulares de las delegaciones del CISEN en las entidades</p> <p>Delegados federales de SEGOB, CNS, PGR, Aduanas, SCT, etcétera</p>	<p>Oficina del Gobernador</p> <p>Secretaría General de Gobierno</p> <p>Secretarías estatales de seguridad pública</p> <p>Fiscalías estatales de justicia</p> <p>Protección civil estatal</p> <p>Secretaría de Comunicación y Transporte</p> <p>Grupos de coordinación en materia de Seguridad Nacional</p>	<p>Presidente municipal</p> <p>Direcciones de seguridad pública y tránsito</p> <p>Direcciones de protección civil y bomberos</p>

División de poderes. El que este principio sea flexible sólo significa que entre ellos existe una “colaboración y coordinación” en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia constitución les asigna²⁰.

En los primeros años del gobierno de Peña Nieto, el tema de la coordinación intergubernamental siguió vigente. Por ejemplo, tras la captura de Miguel Ángel Treviño Morales denominado el «Z-40», perteneciente al grupo delictivo «Los Zetas», el presidente de la República afirmó que «cuando hay coordinación, [...] uso de inteligencia y de tecnología [...] se pueden tener resultados de manera muy eficaz» (Aguayo, 2013).

Como podemos observar, el problema de la coordinación de organizaciones de seguridad nacional en México no es privativo de un régimen o partido político. Por el contrario, es un asunto que preocupa a los responsables de la política nacional desde los años ochenta y que sigue estando en el más alto nivel de atención de la agenda de los presidentes de la República.

También es relevante analizar la participación de la Suprema Corte en decisiones que comprometen la coordinación en materia de seguridad pública y seguridad nacional a partir de sus facultades en materia de resolución de acciones de inconstitucionalidad y de derecho de amparo.

20. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México (consulta en línea: scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/23102014PO.pdf).

Normatividad que rige la organización del sistema de seguridad nacional

En este apartado explicaremos a profundidad el contexto político en el que se presentó y aprobó la Ley de Seguridad Nacional. Posteriormente, un resumen comentado de las distintas normas que inciden en la coordinación del Sistema de Seguridad Nacional.

Proceso político-legislativo de la Ley de Seguridad Nacional de 2004

El proceso que dio origen al actual marco legal de la seguridad e inteligencia civil nacional tuvo dos dinámicas. La primera fue de confrontación entre las instituciones de seguridad; la segunda, fue de tipo política entre los partidos representados en el poder legislativo.

De acuerdo con Zegart, el origen y evolución de las agencias de seguridad nacional tiene sus raíces en el propio poder ejecutivo, mientras que los legisladores desempeñan un papel generalmente secundario en este proceso. En el caso de México esto no fue la excepción. El gobierno federal, a través del CISEN, fue quien impulsó la ley de seguridad nacional a través de un proceso que inició con la reforma de los artículos 73 y 89 de la Constitución. Estas reformas otorgaron la facultad de legislar en materia de seguridad nacional al Congreso y establecieron la obligación del presidente de la República para preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva.

La reforma constitucional dio la entrada perfecta para que se legislara en materia de seguridad nacional en México por primera vez. En este sentido, la secretaría de Gobernación propuso a los senadores del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Enrique Jackson –entonces presidente de la mesa directiva del Senado– y a Antonio García Torres, un proyecto de ley de seguridad nacional que fue desarrollado por el CISEN desde el año 2000. Esta estrategia de presentar, a través de un partido de oposición, una ley fundamental para el Estado mexicano funcionó bien en el Senado de la República, pero causó fuertes molestias al grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), partido en el gobierno en ese momento.

De manera paralela, un grupo de especialistas en materia de seguridad nacional (GESNA), formado por investigadores de las principales instituciones académicas del país y por integrantes de organizaciones de la sociedad civil, criticó fuertemente el contenido de la

minuta de ley que aprobó el Senado de la República²¹. El GESNA señaló de manera particular los siguientes aspectos: errores conceptuales de la ley, el retroceso en materia de transparencia sobre la desclasificación de información, la urgencia de crear un Consejo de Seguridad Nacional en lugar de la propuesta de creación de un gabinete, la falta de claridad para establecer una comunidad de inteligencia, la «securitización»²² y la rigidez de algunas amenazas establecidas en el artículo 5, la necesidad de que el control parlamentario fuera bicameral y la urgencia de crear la figura legal del consejero de seguridad nacional.

Durante la LIX Legislatura (2003-2006), las fracciones políticas se opusieron a aprobar de manera inmediata, tipo «fast track», y sin discusión de fondo, como sucedió en el Senado de la República, la minuta de la ley de seguridad nacional en el segundo semestre de 2004. Las razones que impidieron la aprobación expedita fueron: la creación del GESNA, la molestia de algunos diputados del PAN por la forma de operación política de SEGOB-CISEN, la crítica a la iniciativa por parte del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Federal (IFAI ahora INAI) y el interés de los medios de comunicación²³.

Al mismo tiempo en que el GESNA y diputados interesados en el tema lograron detener la aprobación inmediata en las comisiones de Gobernación y en la de Justicia y Derechos Humanos, otras secretarías de Estado manifestaron su inconformidad por haber sido relegadas de la discusión de fondo al interior del gobierno federal de una iniciativa de ley que tendría un impacto directo sobre las relaciones de poder al interior del sistema de seguridad nacional de México. La molestia principal venía directamente por las nuevas atribuciones que se le daban al CISEN para fungir como eje rector del gabinete de seguridad nacional²⁴.

21. El GESNA estuvo integrado por Sigrid Arzt Colunga (quien posteriormente fuera nombrada por el presidente Felipe Calderón como secretaria técnica del Consejo de Seguridad Nacional), Jorge Chabat (CIDE), Raúl Benítez Manaut (UNAM, y actualmente presidente del CASEDE), Mario Arroyo Juárez (Seguridad Humana A.C.), Leonardo Curzio Gutiérrez (UNAM), Mónica Serrano y María Celia Toro (El Colegio de México), José Luis Piñeyro (UAM), Raúl Fraga Juárez (periodista), Guadalupe González Chávez (U. Anáhuac), Melba Pría Olavarrieta (SRE), Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (ITAM) y Yuri Serbolov (La Carpeta Púrpura).

22. Por «securitización» se entiende la politización de la seguridad. Al respecto véase: Buzan, B., Waeber, O., y Wilde, J. (1998). *Security A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Colorado.

23. Para ahondar en el debate de 2004 y la participación del GESNA se recomienda el libro de Abelardo Rodríguez (2008), capítulos VII y VIII.

24. Si se analizan y comparan los artículos de la Ley de Seguridad Nacional, queda en evidencia el interés del CISEN por fungir como secretariado técnico del Consejo de Seguridad Nacional. Por ejemplo, el secretariado técnico es el responsable de presentar al Consejo la Agenda Nacional de Riesgos y el Programa para la Seguridad Nacional, sin embargo, quien está facultado para entregar los lineamientos generales de ambos documentos es el CISEN.

A pesar de que los diputados y los integrantes del GESNA recibieron comentarios adversos a la iniciativa por parte de funcionarios de la Secretaría de la Defensa Nacional, el espíritu de una ley que permitiera ordenar las actividades de seguridad nacional del Estado mexicano y que la central de inteligencia civil tuviera un marco legal para realizar sus legítimas acciones eran razones suficientes para que la correlación de fuerzas en el sistema de seguridad nacional se balanceara en favor de las autoridades civiles. Por lo anterior, el GESNA, junto con los diputados líderes del tema y el CISEN debatieron reformas mínimas indispensables para que pudiera ser aprobado el dictamen de la minuta por las Comisiones dictaminadoras y posteriormente por el pleno de la Cámara de Diputados²⁵. Entre las modificaciones más importantes que se hicieron a la minuta proveniente del Senado destacan:

1. **Consejo de Seguridad Nacional.** Se elevó el rango por ley de Gabinete a Consejo de Seguridad Nacional.
2. **Secretariado Técnico del Consejo.** Se fortaleció esta figura para que de facto fungiera como el consejero de Seguridad Nacional del presidente de la República. Es un nombramiento presidencial, no puede recaer en ningún integrante del Consejo, tiene presupuesto y equipo profesional propio. Además puede solicitar información necesaria a las dependencias federales que requiera explícitamente el Consejo.
3. **Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.** Para que el Senado no tuviera la facultad exclusiva de control y supervisión en materia de seguridad nacional e inteligencia se reformó la ley para que se incluyera a tres diputados en la Comisión.
4. **Clasificación de documentos de seguridad nacional.** Se derogó el artículo que ampliaba la clasificación a 30 años y se respeta la clasificación de 12 años.
5. **Definición de seguridad nacional.** Se eliminó la definición del proyecto del CISEN y se mantuvo la definición de la Ley de Transparencia.
6. **Destrucción de información.** Se eliminó esta palabra del Artículo 13, con lo cual el Consejo no estará facultado para tener esta atribución.
7. **Derogación de leyes concurrentes.** Se eliminó este transitorio que pedía derogar todas aquellas leyes o parte de las mismas que se opusieran a ésta, como la Ley de Transparencia.

25. Destacó ampliamente la participación de los entonces diputados Adriana González Carrillo, Rodrigo Iván Cortés Jiménez y Jorge Luis Preciado Rodríguez (PAN); Rebeca Godínez y Bravo, Sami David David (PRI) y Eliana García Laguna y Pablo Gómez Álvarez (PRD).

8. **Infraestructura estratégica.** Se definió como una amenaza el atentar contra instalaciones estratégicas. Se estableció como una obligación del secretario técnico la elaboración del inventario de la infraestructura estratégica del país.
9. **Secretario de Comunicaciones y Transportes.** Se incluyó al secretario de Comunicaciones y Transportes como integrante permanente del Consejo.

A continuación se hace una breve síntesis de las principales fuentes legales de la organización de la seguridad nacional en México.

Síntesis de normatividad de la coordinación de seguridad nacional

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La facultad del Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes es bastante reciente. La reforma al artículo 73 fracción XXIX-M se publicó el 5 de abril de 2004. Esta reforma permitió que el Congreso expidiera, posteriormente, la Ley de Seguridad Nacional que reglamentaría el artículo 89 constitucional fracción VI que le otorga las siguientes facultades y obligaciones del presidente en la materia «preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación».

b. Ley de Seguridad Nacional

Esta ley entró en vigor el 28 de enero de 2005 y, desde entonces, sólo ha sido modificada en una ocasión para especificar que la presidencia de la Comisión Bicameral será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado, y que esta misma Comisión podrá citar al secretario técnico para que explique el contenido del informe. Desde entonces se han presentado varias iniciativas de Ley, incluyendo una del Ejecutivo Federal, sin que lleguen a buen puerto. Esta normatividad es fundamentalmente una ley que reglamenta las actividades del CISEN, crea el Sistema de Seguridad Nacional a través del Consejo y su secretariado técnico, define las principales amenazas, establece la coparticipación de los poderes Legislativo y Judicial así como de las entidades federativas.

c. Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional

En los artículos 5, 6 y 7 establece que los temas de seguridad nacional se atenderán con una visión estratégica, integral, amplia, de largo alcance y con base en dos vertientes: políticas públicas en materia de seguridad nacional e inteligencia estratégica. Lo anterior, a fin de salvaguardar los intereses y objetivos de seguridad nacional. Asimismo, el artículo 9 del reglamento citado prescribe que, para la atención integral de los temas de Seguridad Nacional, el programa para la seguridad nacional se estructurará a partir de los procesos siguientes: decisión política fundamental, integración de inteligencia estratégica, promoción de políticas públicas, planeación y dirección de emergencias y operaciones de seguridad y protección²⁶.

d. Ley General del Sistema Nacional de Coordinación de Seguridad Pública

Durante la administración del presidente Ernesto Zedillo se aprobó la Ley General del Sistema Nacional de Coordinación de Seguridad Pública y fue publicada en el Diario Oficial de la federación el 11 de diciembre de 1995. Aunque esta ley sufrió modificaciones durante el año 2004, fue hasta el 1 de febrero de 2009, bajo la administración de Felipe Caderón, cuando se abrogó y se publicó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La meta principal de la nueva normatividad fue el fortalecer a las corporaciones policiacas y a las dependencias encargadas de resguardar, tanto la paz como el orden para la sociedad. Dentro del documento se atribuyen facultades de coordinación en materia de seguridad al Consejo Nacional de Seguridad Pública. Este consejo tendría que ser presidido por el presidente de la República junto con los titulares de la SEGOB, la SEDENA, la SEMAR, la entonces SSP, la PGR, pero también incluyó al jefe de Gobierno del Distrito Federal, a un representante del Congreso, a los gobernadores y al secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad. Cabe destacar que se hicieron reformas que aumentaban las penas por el delito de comercialización de narcóticos, lo cual, tenía el propósito de apoyar las políticas de combate al narcotráfico. Por otra parte, se decidió la creación del Sistema Único de Información Criminal. Finalmente, se dispuso la creación del Sistema Nacional de Evaluación y Control de Confianza. Lo anterior con el objetivo aumentar la profesionalización de las corporaciones de seguridad y de mejorar los perfiles de ingreso a dichas instituciones.

26. PSN 2014-2018, p. 30.

e. Legislación militar

México es un país que cuenta con dos dependencias de gobierno que tienen bajo su cargo la responsabilidad de la defensa nacional, a saber: la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina. La Secretaría de la Defensa Nacional opera bajo los lineamientos que dicta la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Esta norma indica en su primer artículo que «El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes: I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país y V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas». La ley anteriormente mencionada fue aprobada y promulgada durante el mandato del presidente Miguel de la Madrid el 26 de diciembre de 1986. Por su parte, la Secretaría de Marina debe acatar lo establecido en la Ley Orgánica de la Armada de México, la cual en su artículo primero menciona que «La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, “cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país”; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales». A diferencia de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la Ley Orgánica de la Armada de México fue creada y promulgada hasta el sexenio del presidente Vicente Fox el 30 de diciembre del año 2002. Respecto al mando supremo de las Fuerzas Armadas de México podemos decir que, tanto la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en su artículo 11, como la Ley Orgánica de la Armada de México en su artículo 5, establecen que «El presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas».

Relaciones intergubernamentales (RIG) de las organizaciones de seguridad nacional en México

A más de una década de haber entrado en vigor la Ley de Seguridad Nacional, quedan importantes desafíos por resolver. El primer reto es afinar la coordinación de las instancias de seguridad nacional al interior del gobierno federal. El segundo es mejorar el diálogo republicano entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El tercero es profundizar la cooperación entre el gobierno federal, las 32 entidades y los municipios. Finalmente, falta socializar la agenda de seguridad nacional con otros actores clave en el desarrollo del país, por ejemplo: medios de comunicación, organizaciones sociales, academia y empresariado.

El objetivo de este capítulo es analizar estos tres retos a la luz de los estudios de las relaciones intergubernamentales (RIG)²⁷. La primera parte consiste en analizar la coordinación del Sistema de Seguridad Nacional como una política pública. Por lo anterior, se seccionará en las fases correspondientes al ciclo de las políticas. Posteriormente, se identificarán las principales unidades involucradas por nivel, rama y esfera de competencia. A partir de esta identificación de actores se hará un primer intento por graficar las relaciones intergubernamentales y los flujos de intercambio de información de inteligencia estratégica (este análisis se contextualiza a partir de las entrevistas a actores relevantes).

Diseño del Sistema de Seguridad Nacional

En un país con un sistema republicano como México, en el que las facultades y responsabilidades se encuentran compartidas entre los poderes federales, resulta fundamental entender que sin la cooperación estrecha entre ellos no habrá una verdadera política de Estado

27. Se entiende por relaciones intergubernamentales (RIG): «un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles [de un] sistema federal» (Anderson citado en Wright, 1997). También se entiende que son «el conjunto de reglas formales e informales que regulan la interacción entre los actores gubernamentales y no gubernamentales en los ámbitos central, regional y local» (citado por Loza Otero: Penfold, 2002). Finalmente, Alberta Sbragia entiende por RIG «el complejo conjunto de relaciones que involucran a todos los niveles de gobierno, uno con el otro» (citado por Loza Otero: Sbragia, 2006).

en materia de seguridad nacional. Para comprender la manera en que se relaciona el gobierno entre sí, con el Congreso y con el Poder Judicial en México, es indispensable conocer cómo se originan y evolucionan las instituciones de seguridad e inteligencia²⁸.

En el caso del Poder Judicial de la Federación, se tienen pocos incentivos para participar de manera activa en materia de seguridad nacional. Se limitará a actuar sólo cuando tenga responsabilidades perfectamente limitadas por la Constitución o por leyes generales (acciones de inconstitucionalidad, amparos, autorizaciones judiciales de intervención a la privacidad de las personas, interpretación constitucional de facultades o protección de garantías individuales y autorización para desclasificación de documentos). Las intervenciones de los tribunales son extremadamente excepcionales.

Por último, los grupos de interés en esta materia provenientes de la sociedad civil son relativamente débiles en comparación con otros grupos de presión. Por un lado, a partir de la estrategia frontal del gobierno en contra del narcotráfico y sus distintas manifestaciones, las organizaciones de la sociedad civil vinculadas con los derechos humanos son quienes están ejerciendo una mayor presión en temas relacionados con la seguridad nacional y las fuerzas armadas. Por otro lado, la naturaleza confidencial de los asuntos de seguridad nacional provocan una asimetría de información entre los agentes gubernamentales y los demás actores que quieren incidir en estos temas como son los legisladores, medios de comunicación, sociedad civil y academia.

Implementación de la política de coordinación del sistema

Paradójicamente en México no fue necesario, por mucho tiempo, la aprobación de una ley de seguridad nacional para que hubiera políticas de coordinación en esta materia, lo que confirma que en esta comunidad de gobierno han existido reglas informales que regulan la interacción entre actores²⁹. Sin embargo, a partir de 2005 entró en vigor la Ley de Seguridad Nacional que establece legalmente un

28. La investigación sobre el origen y evolución de las agencias de seguridad de EE.UU., así como los retos en materia de seguridad nacional por parte de las ramas y niveles de gobierno, se encuentra en Sánchez, R., y Navarro, A. (2010). «La Seguridad Nacional: Estrategia integral desde los poderes de la unión y los tres niveles de gobierno», en C. Castaño (Coord.), *Seguridad Nacional en México: una aproximación a los retos del futuro*. México: Fundación Rafael Preciado Hernández.

29. Ver Penfold, 2002.

Tabla 5.

Periodo presidencial	Características del sistema político	Características del sistema de seguridad nacional
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	Autoritario. Comienza transición de modelo económico de SI a neoliberal. Organización por gabinetes.	Primera mención a la seguridad nacional en PND.
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Autoritario. Modelo económico neoliberal. Organización por gabinetes.	Modernización de la agencia civil de inteligencia: CISEN (desaparece la DFS). Eliminan facultades de investigación política policial.
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	Comienza transición democrática. Poder compartido. Control fuerte hacia gobernadores. Modelo neoliberal.	Se esboza necesidad de una ley de Seguridad Nacional por el CISEN.
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Democrático. Poder compartido. Fortalecimiento de autoridades locales. Organización por coordinaciones temáticas, fracasa.	Debilitamiento de SEGOB y de la agencia civil de inteligencia. Legisla en materia de seguridad nacional. No se fortalecen las nuevas instituciones de seguridad nacional. Participación en OP ONU causa tensión en gabinete.
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Democrático. Poder compartido. Gobernadores con bajo nivel de control. Organización por gabinetes. Fracasa intento de modificar legislación en seguridad nacional.	<ul style="list-style-type: none"> » Regresa a la Presidencia el control de la Secretaría Técnica del CSN. » Operativos conjuntos con protagonismo de las fuerzas armadas. » Fuertes diferencias entre titulares del gabinete de seguridad. » Fortalecimiento institucional de las Secretarías de Seguridad Pública, Defensa, Marina y CISEN. » Descentralización de las relaciones internacionales transgubernamentales, genera competencia entre secretarías.
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	Democrático. Poder compartido. Búsqueda de acuerdos para lograr cambios constitucionales a través de pactos políticos. Acuerdos de coordinación política entre federación y gobiernos estatales vía SEGOB. Intento de acotar libertades políticas y económicas	<ul style="list-style-type: none"> » Coordinación centralizada en SEGOB de la seguridad nacional y la cooperación internacional. » Privilegia en el discurso políticas de prevención de la delincuencia. » Se mantiene el uso de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad pública. » El Programa para la Seguridad Nacional incluye conceptos de seguridad multidimensional y antropocéntricos que son cuestionados por casos de violaciones graves a los derechos humanos por parte de instituciones de seguridad. » SEDENA impulsa modelo de seguridad interior para legalizar y legitimar el uso de las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia organizada

Elaboración con base en Martínez y Méndez.

* Martínez y Méndez resumen los tres modelos de autoridad que propone Wright (1990): «Modelo de autoridad-coordinada: las fronteras entre el gobierno nacional y el estatal están bien definidas y las unidades locales dependen de los gobiernos estatales. Modelo de autoridad-incluyente: asume que los patrones de autoridad son jerárquicos, así que concluye que es el nivel nacional el que realmente gobierna. Modelo de autoridad-concurrente: asume la existencia de relaciones de interdependencia y la predominancia de la negociación».

Modelo de autoridad de RIG*	Tipo de regla dominante
Autoridad-incluyente	Informal
Autoridad-incluyente	Informal
Autoridad-incluyente	Informal
Autoridad-coordinada	N/A
Autoridad-coordinada	N/A
Autoridad-concurrente	Informal

Sistema de Seguridad Nacional con unidades de gobierno bien definidas y con la obligatoriedad de llevar a cabo una planeación de políticas, intercambio y sistematización de información, encuentros regulares entre los miembros del Consejo, así como controles legislativos y judiciales.

En esta página, se presenta una matriz de mecanismos de coordinación que han existido al menos en los últimos seis sexenios en México.

Presupuesto para la seguridad nacional

Aunque existe un presupuesto desagregado para la seguridad nacional en el PEF, que se compone de la suma de las partidas presupuestales de las unidades administrativas consideradas como de «seguridad nacional», para los efectos prácticos de análisis de poder entre las unidades principales de análisis seleccionadas para este estudio se encontraron los siguientes resultados.

Aumento de presupuestos para el CISEN

Se encuentra un patrón de aumento del presupuesto del CISEN en el año previo a elecciones federales 2002 (42%), 2008 (14%), 2011 (5%) y 2014 (175%) y durante el año de elección federal desde 2006 (2006 [31%], 2009 [87%] y 2012 [23%]).

Reducción presupuestal de las instancias de seguridad nacional de 2003-2004 y 2010 a 2010-2013

Aunque las instancias de seguridad nacional han tenido un aumento significativo de sus recursos desde el 2001, es evidente que hubo dos grandes momentos de reducción del aumento de los presupuestos para estas instancias. El primero es el periodo de 2003 a 2004, en donde se tuvieron las siguientes reducciones presupuestales: SEGOB 2003 (-5%), CISEN 2003 (-29%), SEDENA 2004 (-1%) y SEMAR (-4%), CISEN 2005 (-3%). El segundo periodo de reducción en los aumentos presupuestales a las instancias de seguridad nacional comprende de 2010 a 2011. En este lapso de tiempo Presidencia de la República (2010, -8%), CISEN (2010, -10%), PGR (2010, -2%) y SRE (2011, -3%), sufrieron mermas en sus presupuestos. En este mismo periodo se presentó la crisis económica global que tuvo su origen en Estados Unidos.

Las reducciones en los presupuestos de estas dependencias no fueron significativas del presupuesto total real de las instancias de seguridad nacional estudiadas, que pasaron de un presupuesto en 2009 de 124,695 a 166,009.40 millones de pesos en 2011. Esto representa un aumento del 33.13% en el lapso de tres años. Cifra que es superior al aumento de la inflación promedio del país que oscila en el 4%.

Tabla 6. Intereses y capacidades institucionales de las dependencias de seguridad y defensa de México

Institución	Intereses institucionales	Capacidades
SEGOB*	<ul style="list-style-type: none"> » Mantener el control y coordinación de las secretarías y dependencias del gobierno federal encargadas de la seguridad nacional. » Control de información de inteligencia para la seguridad nacional. » Preservar la estabilidad del gobierno en turno. 	<p>\$168,655.81 mdp de presupuesto (2001-2014)</p> <p>11% del presupuesto de las dependencias de seguridad y defensa.</p>
CISEN*	<ul style="list-style-type: none"> » Coordinar las políticas de seguridad nacional del Estado mexicano. » Control de información de inteligencia para la seguridad nacional. » Servir a los intereses de la Secretaría de Gobernación para mantener poder político y presupuestal. 	<p>\$27,680.40 mdp (2001-2014)</p> <p>2% del presupuesto de las dependencias de seguridad y defensa.</p>
SSP (ahora CNS)*	<ul style="list-style-type: none"> » Coordinar las políticas de seguridad pública del Estado mexicano. » Mantener altos niveles de autonomía operativa y presupuestal. 	<p>\$297,435.09 mdp (2001-2014)</p> <p>18% del presupuesto de las dependencias de seguridad y defensa.</p> <p>45,102 personas (Policía Federal, Readaptación Social y Consejo de Menores)</p>
SEDENA*	<ul style="list-style-type: none"> » Conservar el mando militar del titular de la Secretaría. » Mantener e incluso aumentar presupuestos para mejorar salarios y prestaciones, aumentar gasto de inversión. » Mantener alto grado de independencia de los poderes civiles. » Mantener las prestaciones como seguridad social, créditos, vivienda, etcétera. » Definir las operaciones internas y externas en las que participa el Ejército mexicano. 	<p>\$567,385.34 mdp (2001-2014)</p> <p>35% del presupuesto de las dependencias de seguridad y defensa.</p> <p>209,716 elementos.</p>
SEMAR*	<ul style="list-style-type: none"> » Conservar su estatus de Secretaría de Estado. » Mantener su independencia organizacional de la SEDENA. » Contar con presupuestos que garanticen su operatividad. 	<p>\$206,963.78 mdp (2001-2014)</p> <p>13% del presupuesto de las dependencias de seguridad y defensa.</p> <p>54,466 elementos.</p>
PGR (ahora FGR)*	<ul style="list-style-type: none"> » Aumentar sus capacidades en términos políticos, legales, presupuestales, humanos, infraestructura e inteligencia. » Encabezar los esfuerzos nacionales para la implementación del nuevo sistema de justicia penal en áreas como investigación, peritaje científico, mediación, entre otros. 	<p>\$140,941.86 mdp (2001-2014)</p> <p>9% del presupuesto de las dependencias de seguridad y defensa.</p> <p>25,767 personas (Agentes del Ministerio Público Federal, elementos AFI, peritos y administrativos)</p>

Tabla 6. Continuación

Institución	Intereses institucionales	Capacidades
SRE	<ul style="list-style-type: none"> » Coordinar política exterior en materia de seguridad nacional e internacional. » Coordinar la transmisión de información de inteligencia para la seguridad nacional de las representaciones de las secretarías y dependencias del gobierno federal en el exterior. 	<p>\$93,949.78 mdp (2001-2014)</p> <p>6% del presupuesto de las dependencias de seguridad y defensa.</p> <p>1,123 personal diplomático y consular de carrera.</p>
Presidencia de la República	<ul style="list-style-type: none"> » Preservar la seguridad nacional. » Preservar la estabilidad del gobierno en turno. » Conservar control del poder político y económico del país. 	<p>\$30,074.32 mdp (2001-2014)</p> <p>2% del presupuesto de las dependencias de seguridad y defensa.</p>
STCSN	<ul style="list-style-type: none"> » Asesorar al presidente de la República en asuntos de seguridad nacional. » Promover la cooperación y coordinación entre las instituciones de seguridad nacional. » Buscar consensos, entre instituciones de seguridad nacional para implementación de políticas en la materia. 	<p>\$24.9 mdp (2014)</p> <p>0% del presupuesto de las dependencias de seguridad y defensa.</p> <p>Siete plazas aproximadamente en el CISEN durante el gobierno de Vicente Fox. La estructura durante el gobierno de Felipe Calderón fue aproximadamente de 20 personas. 17 mandos medios y altos y 4 administrativos.</p>

Fuente: Elaboración con base en información del Atlas de la Seguridad y la Defensa de México, CASEDE 2012 y Primer y Segundo Informe de Gobierno 2013 y 2014. El presupuesto agregado de 2001 a 2014 mdp: millones de pesos corrientes. Datos a 2014.

* Las dependencias que se consideraron en el análisis comparado de porcentajes de presupuesto.

Con esta información se puede inferir que las crisis económicas internacionales no tuvieron un impacto significativo en el presupuesto agregado de la seguridad nacional del país. El impacto presupuestal sólo se presentó en algunas instancias de seguridad nacional, sin afectar el gasto total en la materia.

Aumento constante del presupuesto a las secretarías de Defensa Nacional y Marina

En términos nominales, de 2001 a 2014, el presupuesto para las dos secretarías militares aumentó en un 196% para la Defensa y en un 177% para la Marina. Esto confirma que el Estado mexicano se ha apoyado de manera importante en las instancias militares para atender los problemas bajo su responsabilidad.

El primer gran aumento porcentual del presupuesto a la Defensa se presentó en 2007, cuando aumentó en un 27%. El segundo gran aumento se presentó en 2011, con un incremento del 22%. Estos datos coinciden con el cambio de gobierno del presidente Calderón, cuando definió su estrategia de seguridad pública con un importante componente militar.

Tabla 7. Cambios presupuestales de las unidades estudiadas del Sistema de Seguridad Nacional

Instancia	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Presidencia**	1,651.30	1,577.80	1,606.40	1,593.00	1,622.80	2,019.20	1,809.60	2,171.80	2,515.60
Cambio %		-4%	2%	-1%	2%	24%	-10%	20%	16%
SEGOB****	4,355.80	5,190.40	1,931.40	4,949.40	5,868.00	6,629.30	3,885.50	7,249.10	8,822.40
Cambio %		19%	-5%	0%	19%	13%	-11%	23%	22%
S.R.E.	3,707.50	3,845.10	4,573.00	5,350.40	5,215.50	5,819.20	7,097.00	7,483.60	7,688.50
Cambio %		4%	19%	17%	-3%	12%	22%	5%	3%
SEDENA	22,031.10	22,596.60	24,203.40	23,846.30	25,271.00	26,987.70	34,157.40	39,122.40	44,956.10
Cambio %		3%	7%	-1%	6%	7%	27%	9%	21%
SEMAR	8,852.50	8,486.90	9,201.40	8,844.40	9,528.80	9,998.30	12,166.40	15,155.20	16,322.00
Cambio %		-4%	8%	-4%	8%	5%	22%	25%	8%
SSP/CNS**	5,156.80	6,389.00	6,259.60	6,397.60	6,976.90	8,676.00	17,626.90	21,140.30	33,557.20
Cambio %		24%	-2%	2%	9%	24%	103%	20%	59%
PGR	5,451.20	6,991.90	7,267.00	7,521.30	7,572.30	8862.40	9,439.50	8,950.20	10,833.40
Cambio %		28%	4%	3%	1%	17%	7%	-5%	21%
CISEN*	726.00	1,034.00	729.00	966.00	879.00	1,153.00	1,114.00	1,269.00	2,379.00
Cambio %		42%	-29%	33%	-9%	31%	-3%	14%	87%
STCSN	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Cambio %		%	%	%	%	%	%	%	%
Total	51,206.20	55,077.20	58,042.20	58,502.40	62,055.30	68,992.10	88,182.30	99,272.60	124,695.20
Instancia	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009

Fuente: Segundo Informe de Gobierno del presidente de la República (septiembre 2013) y los datos finales de 2013 se recogieron en la Cuenta Pública Ciudadana 2013, SHCP. Los datos para 2014 provienen del Análisis Administrativo Económico del PEF enero 2014

*El presupuesto del CISEN es el reportado en el Presupuestos de Egresos de la Federación (Fuente CASEDE 2012). A diferencia del resto de las cifras de las dependencias no corresponde al gasto ejercido a final del año oficial.

** Para 2014 se sumó el presupuesto de la CNS y de la Policía Federal que es un órgano administrativo desconcentrado de la SEGOB. Hasta el 2013, el sector de la seguridad pública todavía contaba con un ramo de gasto público que era el 36.

*** El presupuesto de la Presidencia incluye el presupuesto asignado a la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.

****El presupuesto de SEGOB incluye del sector central y sus órganos administrativos desconcentrados como el CISEN y Policía Federal

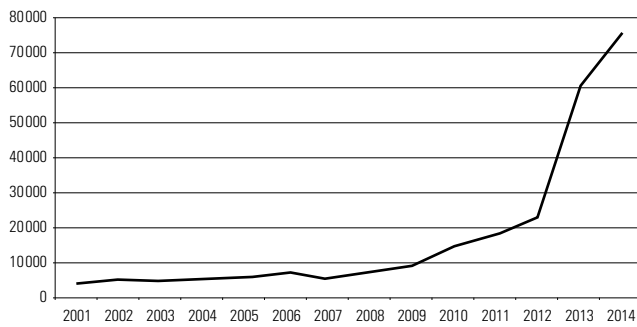
Fuente: Elaboración con información de la SHCP. Presupuestos en pesos corrientes.

	2010	2011	2012	2013	2014	Total	% Total	Total real	% Total real
	2,305.80	2,743.90	3,005.22	3,251.40	2,200.52	30,074.32	2%	30,074.32	2%
	-8%	19%	10%	8%	-32%				
	14,279.60	17,926.90	22,908.90	59,809.30	75,003.30	243,809.30	15%	168,655.81	11%
	62%	26%	28%	161%	25%				
	8,997.70	8,696.80	9,784.40	8,158.60	7,532.48	93,949.78	6%	93,949.8	6%
	17%	3%	13%	-17%	-8%				
	52,596.90	63,978.90	61,363.80	63,036.80	65,236.94	567,385.34	35%	567,385.34	37%
	17%	22%	-4%	3%	3%				
	18,415.70	20,052.50	21,407.20	23,930.30	24,602.68	206,963.78	13%	206,963.78	13%
	13%	9%	7%	12%	3%				0%
	30,184.90	41,056.90	49,165.80	4,1217.72	23,629.47	297,435.09	18%	297,435.09	19%
	-10%	36%	20%	-16%	-43%				
	10,651.80	11,553.50	13,606.70	14,952.40	17,288.26	140,941.86	9%	140,941.86	9%
	-2%	8%	18%	10%	16%				
	2,140.00	2,244.00	2,766.00	2,744.34	7,537.06	27,680.40	2%	27,680.40	2%
	-10%	5%	23%	-1%	175%				
	N/A	N/A	N/A	N/A	24.9	24.90	0%	\$24.90	0%
	%	%	%	%	%				
	137,432.40	166,009.40	181,242.00	149,509.33	191,864.18	1,608,264.77		1,533,111.28	100%
	2010	2011	2012	2013	2014	Total	% Total	Total real	% Total real

Por otro lado, la Secretaría de Marina ha tenido un crecimiento nominal de su presupuesto de manera ininterrumpida desde 2005. El crecimiento nominal de 2005 a 2014 ha sido de un 177%. En los últimos años la Armada de México ha adquirido mayor relevancia en operaciones estratégicas de combate a la delincuencia organizada. Claramente esta es una explicación para el aumento constante del presupuesto a esta instancia de seguridad nacional.

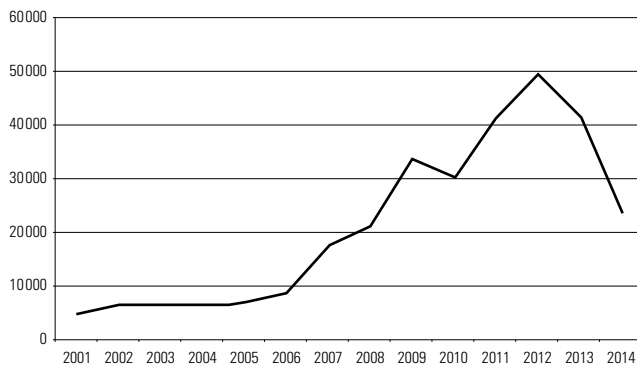
Concentración del poder económico en SEGOB

La información sobre los cambios presupuestales que ha sufrido la Secretaría de Gobernación es un indicio importante del papel que juega esta instancia en la agenda estratégica de los gobiernos en turno. Durante los dos periodos de gobiernos del Partido Acción Nacional (2000-2012) el presupuesto de la Secretaría de Gobernación se mantuvo prácticamente constante. Sin embargo, a partir de 2013 vemos un aumento de aproximadamente el 700% de su presupuesto.



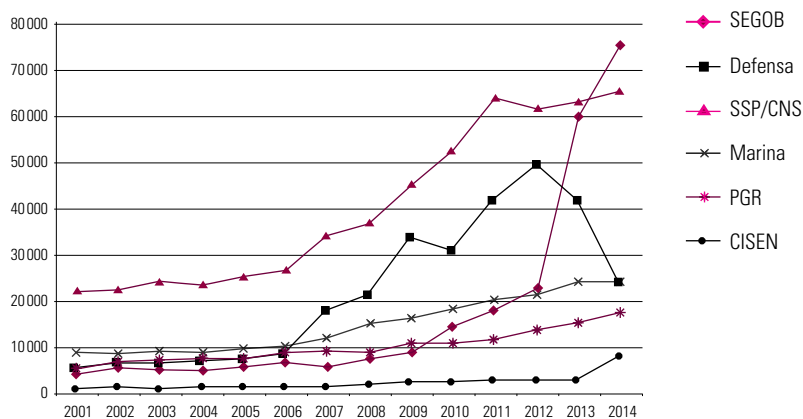
Gráfica 1. Presupuesto nominal de la Secretaría de Gobernación (2001-2014)

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP. Presupuestos en términos corrientes.



Gráfica 2. Presupuesto nominal de la Secretaría de Seguridad Pública/CNS (2001-2014)

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP. Presupuestos en términos corrientes.



Gráfica 3. Presupuesto anualizado de las unidades analizadas de seguridad nacional

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP. Presupuestos en términos corrientes.

Esto es un indicativo, no sólo del cambio de prioridades, sino de la reasignación del presupuesto federal, dado que SEGOB absorbió presupuestalmente a la extinta Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Auge y caída de la Secretaría de Seguridad Pública/ Comisión Nacional de Seguridad

El presupuesto nominal de la Secretaría de Seguridad Pública aumentó aproximadamente en un 500% desde su inicio de operación. Lamentablemente, la situación de seguridad en el país no ha estado aparejada con este incremento presupuestal³⁰. Lo cual indica que habría otros problemas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad.

En la gráfica 3 observamos cómo las instancias de seguridad nacional tuvieron un aumento sostenido y constante de su presupuesto hasta 2007. A partir de este año, SEDENA y SSP tuvieron un crecimiento exponencial de su presupuesto. En cinco años SEDENA prácticamente triplicó, en términos nominales su presupuesto. La SSP también, en este mismo periodo de tiempo aumentó casi seis veces su presupuesto nominal, que pasó de 8,676 millones de pesos a 49,165.

La SEMAR prácticamente duplicó su presupuesto nominal durante el sexenio del presidente Calderón. Y, aquí, será importante destacar que la SEMAR desde 2004 no ha sufrido una reducción porcentual de su presupuesto. En una década, el promedio de aumento porcentual de su presupuesto ha sido del 11.2%. En 2012, con la transición de gobierno, cambió la estrategia de seguridad pública, así como la instancia privilegiada en términos de presupuesto. Con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que impulsó el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto se fortaleció a la SEGOB en términos políticos y económicos. La SSP dejó de ser una secretaría de Estado para convertirse prácticamente en una subsecretaría adscrita a Gobernación. Asimismo, las responsabilidades de coordinación del sistema nacional de seguridad pública regresaron a la SEGOB.

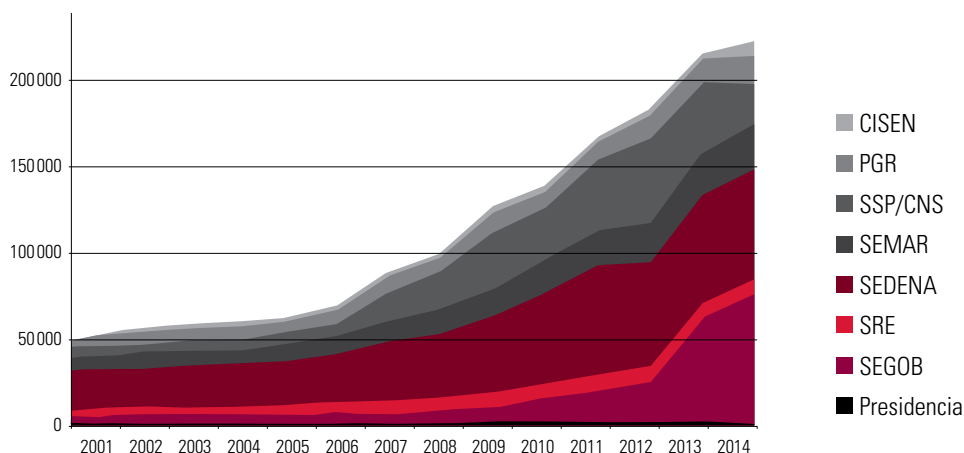
Lo anterior confirma que los recursos y las facultades de coordinación para la seguridad pública, que es una amenaza a la seguridad nacional, son elementos que explican la lucha intergubernamental por el poder al interior del sistema. En este mismo sentido cambió el mapa del poder político y económico de la seguridad del país. En la tabla 8 se presenta la distribución presupuestal de los recursos para la seguridad nacional.

30. Estudios como el de la organización México Evalúa corroboran esta afirmación. Consultar el documento «Descifrando la caja negra del gasto», *México Evalúa*, México, 2014. En línea: mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/04/MEX-EVA-CAJANEGRA-VF.pdf

Tabla 8. Cambio porcentual del presupuesto de las principales instancias de seguridad nacional. (Presupuesto en millones de pesos. Variación porcentual entre el presupuesto de 2012 y 2014, en términos nominales)

Instancia	2012	%	2014	%	Cambio porcentual de 2012 a 2014
SEGOB	20,142.90	12%	67,466.24	33%	235%
SEDENA	61,363.80	36%	65,236.94	32%	6%
SEMAR	21,407.20	13%	24,603.68	12%	15%
SSP/CNS	49,165.80	29%	23,629.47	11%	-52%
PGR	13,606.70	8%	17,288.26	8%	27%
CISEN	2,766.00	2%	7,537.06	4%	172%
Total	170,464.40	99%	205,761.65	100%	21%

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP. Presupuestos en términos corrientes.



Gráfica 4. Evolución presupuestal de las instancias de seguridad nacional (presupuesto en millones de pesos)

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP. Presupuestos en términos corrientes.

Como podemos ver en la tabla 8, SEGOB es la instancia que tuvo un mayor aumento presupuestal en el cambio de sexenio con un 235% y le sigue el CISEN con un 172%. La institución que sufrió el mayor nivel de reducción porcentual de su presupuesto fue la extinta SSP, hoy CNS, con un 52% menos de su presupuesto nominal comparado con el de 2012.

La gráfica 4 nos ayuda a visualizar puntos importantes en la correlación de poder económico de las agencias de seguridad. Para el 2011 el presupuesto estaba prácticamente asignado en su mayoría a las

Tabla 9. Relación entre poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Ejecutivo	Legislativo	Judicial
<ul style="list-style-type: none"> » Preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior. » Planear y ejecutar las políticas de seguridad nacional, defensa nacional y política exterior. » Nombrar y remover libremente a los secretarios y funcionarios en materia de seguridad nacional, con excepción del Fiscal General de la República. » Elaborar de los proyectos de presupuesto de seguridad, inteligencia y defensa. » Coordinar las políticas de seguridad nacional con los niveles locales de gobierno (estados y municipios). 	<ul style="list-style-type: none"> » Aprobar la legislación en materia de seguridad nacional y ratificación de tratados internacionales. » Aprobar los presupuestos en materia de seguridad y defensa. » Control parlamentario de las instituciones civiles y militares de seguridad. » Supervisar el respeto de las libertades civiles por parte de las instituciones de seguridad. » Autorizar la salida de tropas al exterior (operaciones de paz de la ONU, ejercicios militares, etcétera). » Ratificar a los oficiales militares superiores de las Fuerzas Armadas y Embajadores. 	<ul style="list-style-type: none"> » Aprobar y supervisar las acciones de intervención a la privacidad de las personas (intervenciones de telecomunicaciones, acciones encubiertas y estados de excepción) » Interpretan la constitucionalidad de acciones y legislación en materia de seguridad nacional. » Determinar posibles violaciones a los derechos humanos en caso de declaración de estados de excepción.

secretarías militares y a la Secretaría de Seguridad Pública. Las áreas de coordinación de políticas de seguridad, como la Presidencia de la República, el STCSN, Gobernación y CISEN (que apoya al titular de SEGOB en su función como secretario Ejecutivo del COSENA) prácticamente no figuran en el presupuesto.

Las capacidades presupuestales se reflejan en otros instrumentos de poder más visibles como lo es el estado de fuerza, contratación de asesores especializados, compras gubernamentales, ampliación de infraestructura propia, adquisición de equipo táctico y de inteligencia. Con lo anterior se gana capacidad de negociación interna al interior del Consejo, pero, sobre todo, se cuenta con la posibilidad de atender instrucciones de operación estratégica y operativa que mandate el presidente de la República. Con lo anterior, se fortalece el poder político de las instancias que se ven beneficiadas de estas asimetrías presupuestales. Sin embargo, pueden generar desconfianza entre sus titulares y esto no favorece la coordinación estratégica al más alto nivel.

La tabla 9 muestra los límites jurisdiccionales, relaciones de concurrencia y conflicto de tipo legal a los que hacía referencia Wright (1997) que existen entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en materia de seguridad nacional en México. Como podemos apreciar los tres poderes tienen responsabilidades en materia de seguridad nacional por lo que es indispensable que se establezcan mecanismos de cooperación (entre poderes pares).

Evaluación de la coordinación

«Siempre hay lucha. La forma en la que se miden los resultados de las organizaciones da lugar a una competencia a muerte en la que la cooperación no es premiada, lo que se recompensa es el resultado individual de cada organización».

Oficial de Inteligencia de la Comisión Nacional de Seguridad³¹.

Encuestas de opinión

Existen varias encuestas de opinión que miden la gestión de secretarios de Estado integrantes del Consejo de Seguridad Nacional y la percepción de la sociedad sobre algunas instituciones. En este último tipo de encuestas siempre se pregunta por la percepción que se tiene hacia las fuerzas armadas. En lo que toca a la percepción social sobre la efectividad del trabajo que realizan autoridades encargadas de la seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, 84.8% de la población, que identifica a la marina, manifiesta que su trabajo es muy efectivo o algo efectivo, seguido del ejército con 83.0% y en un tercer lugar la policía federal con 58%. Casi en el último lugar, y con la mitad de opinión pública favorable, sobre su efectividad, se encuentran la policía ministerial con 44.2% y los ministerios públicos y procuradurías con 42.9%³².

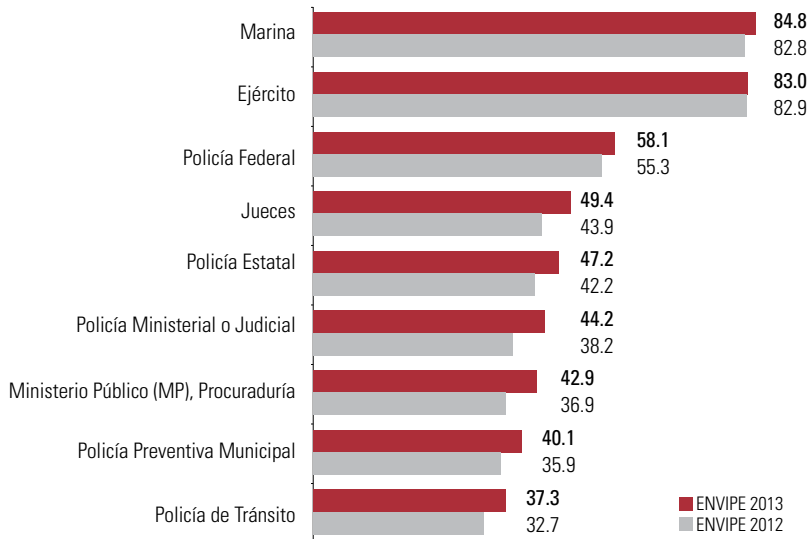
Por otro lado, existen las encuestas de percepción de problemas que aquejan a la sociedad. En este sentido, la seguridad se ha mantenido constante entre los primero tres lugares de mayor preocupación por parte de la sociedad mexicana en los últimas décadas. La ENVIPE 2013 estima que, a nivel nacional, el 57.8% de la población considera la inseguridad y delincuencia como el problema más importante que aqueja hoy en día a su entidad federativa, seguido del desempleo con 46.5%, y la pobreza con 33.7%³³.

Existen encuestas que miden las amenazas a la seguridad nacional desde una óptica internacional como «México, las Américas y el Mundo», que publica el CIDE desde 2004. Este estudio indica que los mexicanos identifican como las amenazas internacionales más importantes aquellas que afectan de manera directa o indirecta su bienestar o seguridad personal, esto es que los problemas mundiales son interpretados de acuerdo a sus efectos sobre la vida, realidad personal o local de los encuestados. Las principales amenazas identificadas son narcotráfico y crimen organizado, calentamiento global, escasez de alimentos, desastres naturales y crisis económicas.

31. Entrevista a CNS/OI.

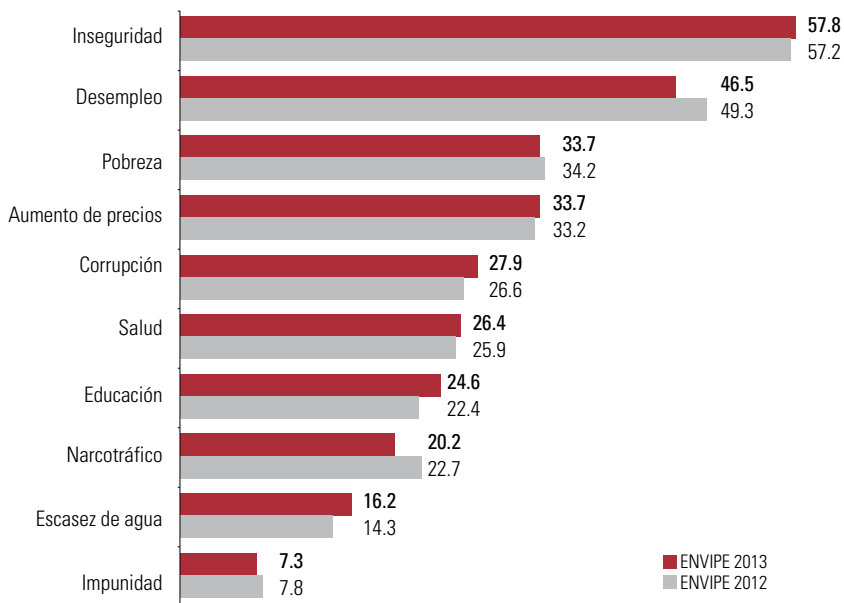
32. ENVIPE 2013.

33. *Ibíd.*



Encuesta 1. Percepción sobre la efectividad de las organizaciones de seguridad

Fuente: ENVIPE, INEGI, 2013.



Encuesta 2. Principales problemas que afectan a la población en México

Fuente: ENVIPE, INEGI, 2013.

Indicadores de desempeño

Los indicadores del desempeño que se encuentran en los programas sectoriales de las secretarías de Estado integrantes del Consejo de Seguridad Nacional miden desempeños individuales y no colectivos necesariamente. A pesar de que nunca ha sido fácil medir cuantitativamente la gestión de las instituciones en materia de seguridad nacional, gobernabilidad, defensa y política exterior, se podrían presentar propuestas realistas y útiles para medir la coordinación de las instancias de seguridad nacional. En esta etapa del ciclo de las políticas públicas se tiene un campo fértil para investigar. Estos ejercicios de visualización de las RIG ayudan a comprender la manera en que funciona el sistema de seguridad nacional y ayuda a interpretar los orígenes de los conflictos y los incentivos para la cooperación.

Sobre este tema y ante la pregunta si es posible la coordinación, el agente de inteligencia de la CNS/OI que tuvo experiencia de coordinación dentro del Sistema de Seguridad Nacional³⁴ comentó lo siguiente: «en el caso de la inteligencia es muy difícil medir esto porque la información se recopila por grandes cantidades, por lo que es complicado saber qué parte [sic] de la información contribuyó o ayudó a una acción en concreto, pero existen sistemas de seguimiento de la información que se han implementado en otros lugares, como Colombia, y esto podría aplicarse aquí. De esta manera, sabríamos qué peso tuvo la información que se entregó a alguna instancia. El seguimiento de la información podría permitir una forma para medir la coordinación»³⁵.

Identificación de unidades gubernamentales involucradas

A continuación se presentan algunos cuadros de análisis de actores clave involucrados en las políticas de coordinación así como sus relaciones intergubernamentales dentro del Sistema de Seguridad Nacional.

La Secretaría de Gobernación tiende hacia el centro del mapa por lo que puede ser interlocutor entre niveles y sectores de gobierno. Al estar en el mismo sector de la defensa nacional, de manera natural

34. El Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018 contiene indicadores de gestión para tratar de medir las acciones de coordinación en el marco del Consejo de Seguridad Nacional. Para poder analizar este programa de Seguridad Nacional, a la luz de las herramientas de las políticas públicas, se propone una evaluación «ex pos» que incluya los siguientes elementos de estudio: a) Diseño, b) Planeación y orientación, c) Cobertura y focalización, d) Operación, e) Percepción de la población atendida y d) Medición de resultados.

35. Entrevista a CNS/OI.

Mapa de unidades gubernamentales (nivel y rama)

y: Nivel

Federal	PGR	CNS Presidencia de la República CISEN	SRE ST COSENA	SEDENA SEMAR
Estatal	32 Gobiernos estatales	INM	SEGOB	
Municipal	Municipios			
	Seguridad pública	Seguridad nacional		Defensa nacional

x: Rama

Mapa de unidades 1. Sector de seguridad / Orden de gobierno

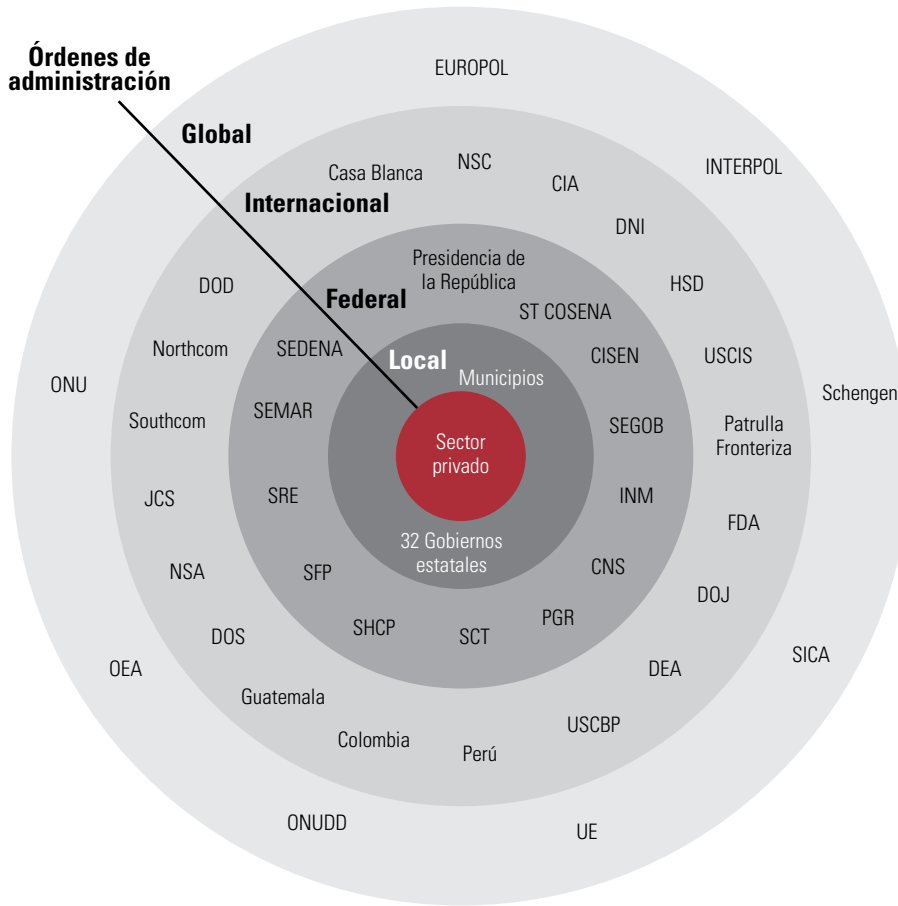
Fuente: elaboración con base en la investigación documental y entrevistas a especialistas. Rodríguez, FLACSO-México, 2014.

habrá competencia entre ambas secretarías, Defensa y Marina; competirán por la atención del presidente de la República, recursos presupuestales, entre otros. La Secretaría de Relaciones Exteriores, al momento de sugerir las directrices de política exterior, se enfrentará a temas de defensa nacional en donde puede tener puntos de fricción con la Secretaría de la Defensa Nacional. Ejemplo: participación en operaciones de paz de la ONU y cooperación en materia de defensa con Estados Unidos y otros países

Existen demasiados actores en el mapa de competencias intergubernamentales de la seguridad nacional en México lo que vuelve a sus relaciones intergubernamentales un modelo complejo de analizar y comprender. Los actores involucrados cuentan con capacidades políticas, económicas, estado de fuerza (capital humano de seguridad) y prestigio que harán que estas relaciones sean muy intensas sobre todo en temas de cooperación y coordinación. La asimetría de poder entre los actores determinará el nivel de las relaciones de cooperación y conflicto.

Como podemos observar en el mapa de unidades 3, la Secretaría de Gobernación participa en las cuatro fases del ciclo de las políticas públicas, lo que le generará liderazgo pero, también, desgaste para mantener la coordinación dentro del sistema. Las instancias de gobierno que participan de manera más intensa en la fase de implementación (SEDENA, SEMAR, CNSP, PGR, gobiernos estatales) tendrán

Mapa de competencias intergubernamentales de la seguridad nacional en México



Mapa de unidades 2. Mapa de competencias intergubernamentales

Fuente: Elaboración con base en la investigación documental y entrevistas a especialistas. Rodríguez, FLACSO-México, 2014.

un mayor desgaste en sus RIG. Esta puede ser una primera causa por la que los gobiernos estatales decidan eximir su responsabilidad en atender amenazas como la delincuencia organizada. Las instancias que participan mayormente en la formulación del problema y evaluación pueden tener menor probabilidad de conflicto entre agencias. El Congreso tiene una participación periférica en el ciclo de las políticas de seguridad nacional. En todo caso, sólo se ven involucradas en el diseño y en menor medida en la formulación del problema. Podrían participar en la evaluación, sin embargo, la asimetría institucional frente al Poder Ejecutivo hace esto prácticamente imposible. Ver consideraciones de Zegart (1999).

Cada instancia de seguridad nacional busca maximizar su poder en el que es más competitivo frente al resto de los actores del sistema. El CISEN maximiza el poder de la información de inteligencia

Mapa de unidades / Fase de participación en el ciclo de políticas públicas

<p>Formulación de problemas</p> <p>SRE</p> <p>ST COSENA</p>	<p>Congreso</p> <p>CISEN</p> <p>SEGOB</p>	<p>Diseño</p>
<p>Presidencia de la República</p> <p>Evaluación</p>	<p>PGR</p> <p>CNS</p> <p>32 Gobiernos estatales</p>	<p>SEDENA</p> <p>SEMAR</p> <p>Implementación</p>

Mapa de unidades 3. Fases de políticas públicas

Fuente: Elaboración con base en la investigación documental y entrevistas a especialistas. Rodríguez, FLACSO-México, 2014.

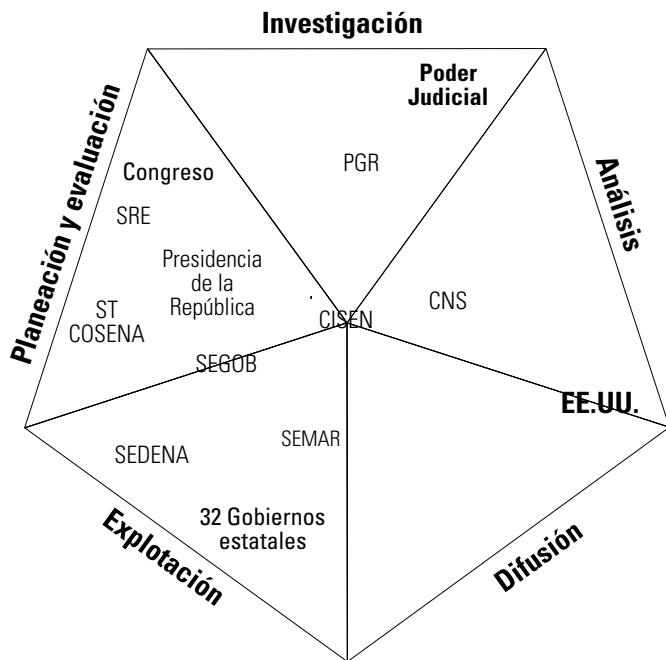
Mapa de unidades / Capacidades institucionales - Poder

<p>Información de inteligencia</p> <p>PGR</p> <p>CISEN</p> <p>ST COSENA</p>	<p>SEGOB</p> <p>Presidencia de la República</p>	<p>Económico</p> <p>Congreso</p>
<p>SRE</p> <p>SEMAR</p> <p>Prestigio</p>	<p>SEDENA</p> <p>32 Gobiernos estatales</p> <p>CNS</p> <p>Estado de Fuerza</p>	

Mapa de unidades 4. Matriz de capacidades institucionales (poder institucional)

Fuente: Elaboración con base en la investigación documental y entrevistas a especialistas.

Mapa de unidades / Actividades de inteligencia para la seguridad nacional



**Mapa de unidades 5.
Funciones principales en el
ciclo de la inteligencia**

Fuente: Elaboración con base en la investigación documental y entrevistas a especialistas.

que genera; la SEDENA maximiza su estado de fuerza y la capacidad de despliegue territorial; SEMAR maximiza su prestigio como institución efectiva, que tiene estado de fuerza y buenas capacidades de inteligencia; el Congreso, a través de las comisiones especializadas, podría tener una mayor injerencia en el sistema de seguridad nacional si se empoderara a través de la facultad constitucional que tiene de aprobar el presupuesto de estas agencias³⁶.

Como podemos apreciar en el mapa de unidades 5, el CISEN participa de manera importante en todas las etapas del ciclo de inteligencia para la seguridad nacional lo que lo vuelve un actor clave para el sistema. El Congreso y el Poder Judicial tienen una participación periférica en el ciclo de inteligencia para la seguridad nacional, lo que genera asimetrías negativas frente al Poder Ejecutivo en esta materia. Quienes tienen mayor posibilidad de explotar la información de inteligencia propia y externa son las instancias con mayores capacidades económicas y de estado de fuerza como SEDENA, SEMAR, SEGOB y CNS.

En este mapa se incluye a Estados Unidos como un actor externo que participa indudablemente en el ciclo de la inteligencia

36. Sobre el tema del poder de los congresos en la aprobación de presupuestos a las agencias gubernamentales se recomienda revisar el modelo de agente-principal de McNollgast.

estratégica del país, a través de diferentes agencias de seguridad como la DEA, CIA, FBI, entre otras. Se incluye en la parte de difusión porque es una fuente estratégica para el gobierno mexicano en varios temas de interés para ellos como la captura de líderes del narcotráfico, terrorismo y financiamiento de actividades ilegales transnacionales.

Conclusiones

Estas características se magnifican en el contexto de la seguridad nacional por los parroquialismos organizacionales previamente descritos. Para el caso de las instancias de seguridad nacional estos no son meros problemas de naturaleza organizacional, son verdaderas patologías, porque, desde sus orígenes, no están diseñadas para cooperar, intercambiar información, buscan tener sus propias reglas de cohesión interna durante el proceso de reclutamiento y crecimiento profesional, y están inmersas en un ambiente de conflicto interno y externo permanentes.

Como pudimos apreciar en los diferentes mapas de unidades presentados en este capítulo el sistema de seguridad nacional de México se enfrenta a los problemas clásicos de las RIG como la coexistencia de diferentes centros de poder; diversidad de participantes de los programas; división dinámica del trabajo; ausencia de coordinación y equilibrio jerárquico entre las capacidades de los participantes; difusa responsabilidad de los participantes; especificidad regional y programática para cada una de las realidades; masivos intercambios de información; así como ausencia casi total de procedimientos para la evaluación del trabajo de las organizaciones participantes (Agranoff, 1992. Citado por Martínez y Méndez, 1996).

En materia de «coexistencia de diferentes centros de poder», tenemos que decir que, para el caso de México, existen al menos tres poderosos centros de poder reflejados en facultades legales, estado de fuerza y poder económico: SEGOB, SEDENA y SSP/CNS. La Presidencia de la República tiene poder político y económico, sin embargo, su capacidad de operación es limitada en términos humanos y presupuestales. Depende de la correcta ejecución de las instrucciones que determine el presidente de la República. La Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional tiene capacidades mínimas de operación frente a las poderosas instancias de seguridad y defensa nacional del Estado mexicano. En el mejor de los casos puede incidir para mejorar los canales de comunicación y entendimiento entre las instancias, puede participar y fomentar el desarrollo de sistemas de intercambio de información y tender puentes de comunicación entre los sectores interesados y especializados en la materia.

33

Evidencia empírica del origen de los problemas de coordinación de las **agencias de seguridad nacional en México**

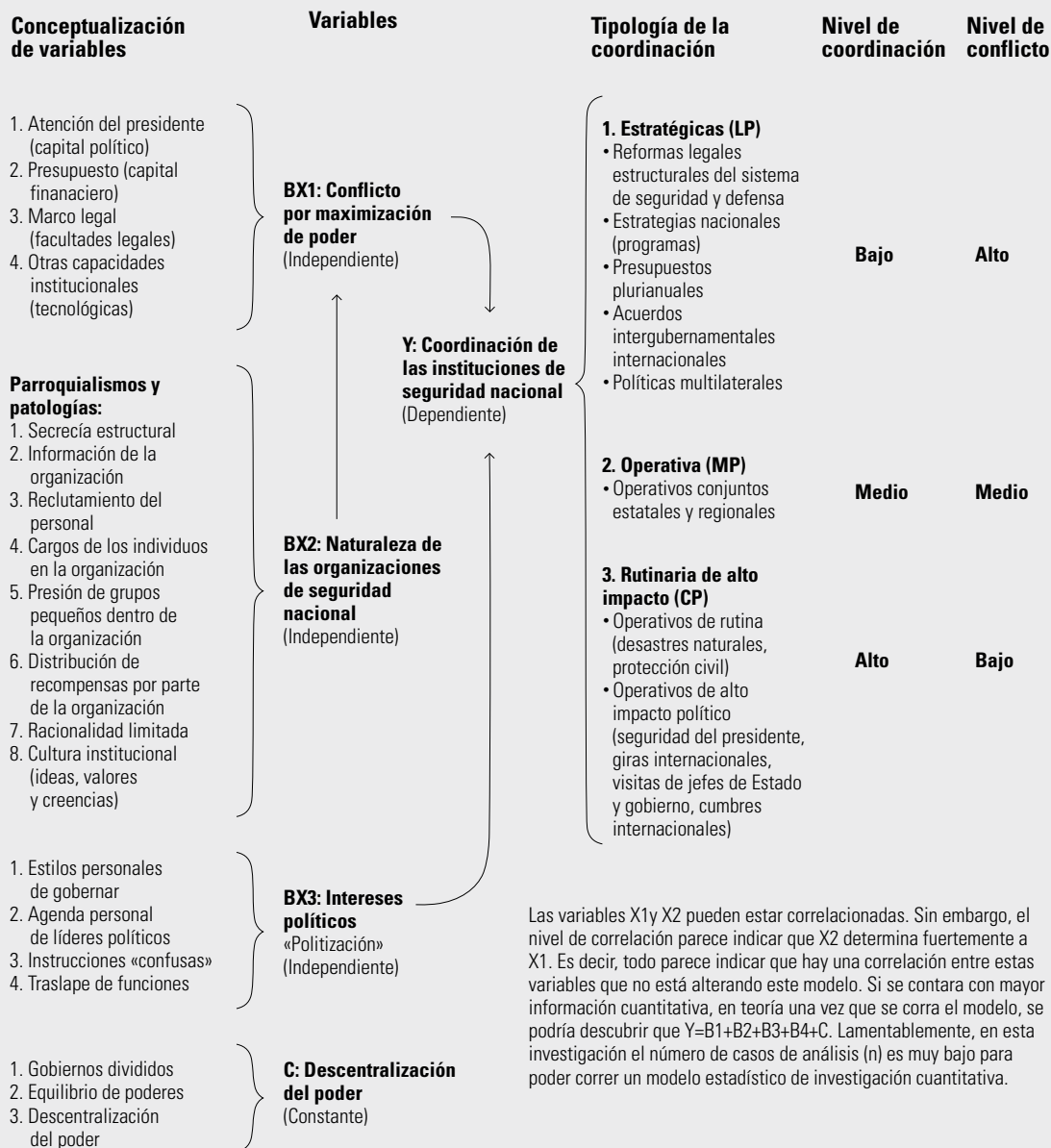
«En el caso de los servicios de inteligencia, el activo principal es la información y dado que nos encontramos en un contexto democrático, plural y abierto, en el que las armas pasan a un segundo plano, la información se vuelve un activo de poder muy importante para incentivar, orientar, dirigir o incluso presionar a otros actores para que lleven a cabo alguna de sus opciones».

Exagente de inteligencia del CISEN

«La naturaleza particular de las instituciones de seguridad» así como el «conflicto por la maximización del poder», son variables que inciden fuertemente en la coordinación intergubernamental del Sistema de Seguridad Nacional de México. Sin embargo, la investigación que se hizo a partir de las entrevistas a especialistas y la revisión de los cables diplomáticos del Departamento de Estado de Estados Unidos revelan que existen diferentes tipos de coordinación y, estas dos variables, tienen diferente grado de impacto sobre el tipo de actividades que se realicen¹.

1. Técnica de investigación. 1) Investigación en campo: Los mecanismos de coordinación intergubernamentales, así como los procesos internos de las instituciones de seguridad nacional son por naturaleza de acceso restringido. Asimismo son inexistentes bases de datos públicas que permitan medir cuantitativamente la calidad de las relaciones inter e intragubernamentales de este tipo de instituciones. Por lo anterior, se eligió como método de investigación la realización de entrevistas semiestructuradas a servidores públicos en activo o retiro –mandos medios y altos– así como a investigadores especializados en seguridad y defensa nacional de instituciones civiles y militares. Las unidades de análisis son las nueve principales instituciones que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional, a saber: Presidencia de la República, Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Comisión Nacional de Seguridad, Secretaría de Relaciones Exteriores y la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría). Las entrevistas fueron realizadas en persona y se acordó con todos el anonimato para garantizar la seguridad de la identidad de los servidores públicos. Las entrevistas fueron realizadas entre el 8 de enero y el 26 de mayo de 2014. 2) Análisis de los cables diplomáticos de la Embajada de Estados Unidos en México: Se revisaron más de 200 cables relacionados con temas de política y seguridad de los cuales se encontraron 18 que tienen información relevante sobre la coordinación de las agencias de seguridad nacional en México. Se transcribieron las citas más importantes de los cables. El autor reconoce que los cables diplomáticos no tienen capacidad de prueba factual, pero sí son indicios fiables acerca de la percepción de quienes los redactaron en torno a aspectos específicos de la acción gubernamental a la cual se refieren.

Variables que inciden en la coordinación intergubernamental de las organizaciones de seguridad nacional



Fuente: Elaboración propia Rodríguez, FLACSO-México, 2014.

Una de las conclusiones más relevantes que se encontraron a partir de las entrevistas a especialistas es el importante impacto que tiene la política o «politización» de las agendas de seguridad nacional. Esta variable afecta de manera estructural y permanente en la «coordinación estratégica» e incide de manera intermitente en la «coordinación operativa» y en donde puede ser fatal para los objetivos del Estado es en la «coordinación rutinaria de alto impacto»².

Existen estudios empíricos, como el de la Universidad de Bradford (Hickson, 1987), que demuestran que una mayor complejidad de un problema público y una mayor «politicidad» lo hace más interesante (*ginger up*) para que los actores se involucren en el mismo. Por otro lado, una menor complejidad y una menor «politicidad» permiten un proceso más pasivo (*quiescent process*). Por lo general, los problemas de seguridad nacional son en extremo complejos y de un alto interés político. Por lo anterior, y siguiendo los hallazgos del equipo de las Universidad de Bradford, los asuntos más complejos y politizados son los asuntos «vértice», es decir, los que tienen mayor peso en el gobierno y son los más controvertidos. Asuntos de menor complejidad y menos politizados son asuntos tratables «inusuales pero no controvertidos».

Una variable que se tomó en cuenta durante el proceso de investigación es la «descentralización política» que produjo la alternancia política en el sistema democrático mexicano. En este

2. Arturo Peláez Gálvez explica con mucha claridad que un problema se politiza cuando influyen demasiados intereses de distintos participantes en el proceso de decisión dentro y fuera de la organización. Asimismo, un problema es complejo cuando requiere información numerosa de distintas fuentes o cuando se percibe que sus consecuencias pueden ser graves o generalizables (FLACSO, 2014). El problema de la «politización» o «politicidad» (*politicality*) en la implementación de políticas públicas que requieren coordinación ha sido demostrado previamente como da cuenta de ello el estudio de toma de decisiones, al más alto nivel de las organizaciones, desarrollado por la Universidad de Bradford en los años setenta y ochenta. Se sugiere revisar a Hickson, D. (1987). «Decision-making at the Top of Organizations», en *Annual Review of Sociology*, 13 165-192. A continuación se resumen sus hallazgos al cruzar la complejidad y el nivel de politicidad en la toma de decisiones sobre una política pública. «Greater complexity of problems and greater politicality of interests ginger up activity and involvement; lesser complexity and lesser politicality allow a more quiescent process. Three prevalent combinations of complexity and politicality have been identified empirically. Most complex and political are the “weighty and controversial” vortex matters. Less complex and least political are the “un usual but non-controversial” tractable matters. Least complex, but rather more political than tractable matters, are the “normal and recurrent” familiar matters. Each combination tends to generate a typical kind of movement towards a decision. A vortex matter is likely to generate a sporadic process, a tractable matter a fluid process, and a familiar matter a constricted process. Each matter is approached by the elite of the hierarchy in accordance with dual implicit managerial or administrative rationalities» (185-186).

sentido, el mayor impacto de esta variable se da en la «coordinación operativa» estatal y regional. Esta es una de las variables más importantes para explicar el aumento de los niveles de violencia en el país como consecuencia de las políticas de combate a la delincuencia organizada desde el sexenio anterior³.

Conflicto por la maximización del poder

«La competencia puede ser sana si se utiliza para mejorar, pero si no está bien ordenada, puede destruir».
Oficial de Inteligencia de la Comisión Nacional de Seguridad⁴.

El «conflicto por la maximización del poder» entre organizaciones se explica por la búsqueda de una (1) mayor atención política del presidente para impulsar agendas personales e institucionales, existe (2) lucha para alcanzar presupuestos mayores que permitan tener más (3) capacidades institucionales por lo que también existen (4) conflictos por las facultades legales.

Los investigadores coinciden en que el conflicto que se produce por la «maximización del poder» es una realidad ineludible en el sistema de seguridad nacional y que incluso es una variable que explica el nivel de «descoordinación intergubernamental». Así lo expresó uno de los académicos consultados:

La agencia que tiene más poder tiene más recursos, también contará con mayor incidencia en el proceso de la toma de decisiones y la posibilidad de prevalecer sobre las otras agencias. Ahí se pierde el objetivo fundamental que es la seguridad de la nación. Esta lucha por el poder es una variable que facilita u obstaculiza la coordinación inter-institucional. La variable del poder obstaculiza la coordinación. Todas las agencias desean tener mayor influencia o mayor poder porque esto se traduce en recursos, capacitación, presencia ante agencias de otros países, etcétera. Sin embargo, la preponderancia de alguna de las agencias dificulta el proceso de coordinación⁵.

3. Ver Rodríguez y Arroyo, 2008.

4. Entrevista a CNS/01.

5. Académico/02.

Una de las mejores explicaciones del conflicto por la «maximización de poder» se rescata de un cable diplomático de la embajada de Estados Unidos en México que señala cómo «las instituciones mexicanas de seguridad a menudo son vistas como una competencia de suma cero» en la que el éxito de una agencia es visto como el fracaso de otra; la información es cuidadosamente guardada y las operaciones conjuntas son casi desconocidas⁶.

Atención política de alto nivel (capital político)

Claramente el conflicto por la mayor atención del presidente de la República o del líder político lastima la coordinación intergubernamental. Por ejemplo, «el tomador de decisiones, por distintas razones, puede privilegiar a un cuerpo o al otro y esto dificulta la cooperación entre agencias. Cuando se da mucha primacía a una agencia, las otras se sienten desmotivadas y no tomadas en cuenta. Es un factor importante respecto al producto que se desea obtener en materia de seguridad»⁷.

En este sentido el Académico/02 entrevistado explica uno de los episodios más claros de conflicto intergubernamental que se presentó durante la administración del presidente Calderón:

Hay una [experiencia de conflicto] muy visible durante el gobierno de Felipe Calderón: lo que sucedió con la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Fue una Secretaría privilegiada, con altos presupuestos, con objetivos loables, que proponía una policía científica, pero lo que se logró de esto, se hizo a expensas de otras agencias de seguridad y eso generó mucha molestia particularmente entre las fuerzas armadas. Durante los operativos en Michoacán se presentó el caso en el que los funcionarios de las fuerzas armadas no contaban con los servicios mínimos de higiene, mientras que el personal de la Secretaría de Seguridad era enviado a hoteles. Creo que al momento de asignar tantos recursos a la Secretaría de Seguridad se castigó muy fuertemente el presupuesto de las fuerzas armadas, y esto fue aunque en algunas ocasiones la Secretaría mostrara resultados inferiores⁸.

6. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Sobre la relación bilateral» (en línea: http://wikileaks.org/cable/2010/01/10_MEXICO83.html).

7. Académico/02.

8. *Ibíd.*

Lucha por presupuesto (capital financiero)

La «asignación presupuestal» fue identificada como una de las principales causas de conflicto estructural entre organizaciones de seguridad nacional y que impactan de manera directa en la coordinación. Uno de los especialistas puso como ejemplo que la asignación presupuestal incide en elementos importantes como el «acceso a capacitación o acceso a mecanismos de cooperación con otros países»⁹. La capacitación de los elementos de una institución tiene una clara implicación en la formación de cuadros especializados que se traduce en poder al momento de actuar en situaciones de emergencia. Ejemplos sobran al respecto, como lo que hacen las secretarías de Defensa y Marina, quienes buscan capacitar a sus elementos en cursos sobre operaciones de paz, para preparar sus documentos de análisis estratégicos sobre los distintos escenarios de participación de México. Asimismo, la suma de cursos de capacitación y entrenamiento en el exterior de sus fuerzas de operaciones especiales sustentan el uso de las mismas en situaciones críticas que deben ser aprobadas por el presidente de la República. Cursos técnicos sobre el manejo de armas de reciente adquisición, nuevas técnicas de manejo de explosivos, armas de destrucción en masa y riesgos sanitarios también forman parte de estos programas que requieren una alta especialización.

No podemos dejar fuera la lucha por los presupuestos en el conflicto político entre SEDENA y CNS entre 2013 y 2014, para la adscripción de la Gendarmería a alguna de estas instituciones. Capacitar aunque sea a unos miles de nuevos elementos de fuerzas federales civiles o militares requiere de cantidades importantes de financiamiento público extraordinario para la capacitación doctrinal y entrenamiento operativo de nuevos cuadros. Fuentes de recursos adicionales en cualquier institución sirven para financiar de manera lícita áreas técnicas y administrativas, así como la construcción o remodelación de instalaciones. La asignación de mayores partidas para el equipamiento de nuevos elementos también crean espacios de fortalecimiento de las capacidades financieras institucionales que se pueden compartir con el resto de la institución o se pueden asignar internamente cuando se tienen industrias de armamento y equipamiento propias.

9. *Ibíd.*

Naturaleza organizacional de las agencias de seguridad nacional

Las entrevistas a especialistas y la revisión de los cables diplomáticos estadounidenses confirmaron también que las organizaciones de seguridad nacional comparten características particulares que las distinguen de otras dependencias gubernamentales. Estas características particulares han sido llamadas «parroquialismos» e incluso «características patológicas»: secretismo estructural, asimetrías profesionales, autonomía institucional, manejo discrecional de recursos, así como mecanismos de control y supervisión limitados. Estas características generan una cultura de la seguridad nacional que se transmite a través de ideas, valores y creencias. Lo anterior confirma la existencia de diferentes comunidades de inteligencia para la seguridad nacional en México.

En el segundo capítulo ya se explicó en qué consisten estos parroquialismos y características patológicas. En este apartado recogemos la evidencia documental de los cables diplomáticos y testimonios que se recabaron de las entrevistas a expertos y funcionarios civiles y militares de instancias de seguridad nacional.

Secretismo estructural

Según la Real Academia de la Lengua Española la palabra «secretismo» significa un «modo de actuar en secreto con respecto a asuntos que debieran manifestarse». Es decir, la actuación en secreto genera conflictos por la desconfianza permanente en la que viven los funcionarios de este tipo de organizaciones. En este sentido los investigadores coinciden en que «en materia de seguridad nacional, una entidad es vulnerable a las aspiraciones de las personas que manejan información sensible. La cooperación entre instituciones es difícil, hay celo, hay una percepción de que los cuerpos de inteligencia (militar, civil, naval) no se entienden entre ellos y se tienen algún tipo de desprecio»¹⁰. «Los tomadores de decisiones son un factor muy importante. No están obligados a saberlo todo, pero están obligados a informarse. Si se privilegia a alguna agencia por ignorancia o falta de conocimiento, automáticamente se siembra la semilla de la discordia entre instituciones y se evita el trabajo colegiado»¹¹.

10. Académico/02.

11. *Ibíd.*

Asimetrías profesionales

Las organizaciones más importantes para los Estados buscan institucionalizar sus mecanismos de ingreso para garantizar que los nuevos elementos reclutados garanticen la supervivencia de las mismas. Las organizaciones más importantes del Estado son aquellas preocupadas por su protección y permanencia. Por lo anterior, es lógico que, al interior de los sistemas de seguridad nacional, convivan diferentes servicios profesionales de carrera.

La construcción histórica de cada servicio profesional premia y castiga diferentes desarrollos de capacidades y tiene diferentes doctrinas de preparación profesional con base en la construcción histórica de cada institución. Lamentablemente, los mecanismos de reclutamiento están basados en estrictos programas disciplinarios y doctrinarios, que generan «sentimientos de cuerpo», que se pueden convertir en barreras de comunicación intergubernamentales e interpersonales. Por lo tanto, la presencia de esta diversidad de servicios profesionales civiles y militares, dentro de un sistema de seguridad nacional, dificulta la comunicación y la coordinación intergubernamental.

Ningún servicio profesional de carrera es perfecto, por lo que también, al interior de las organizaciones, se crean asimetrías de desarrollo profesional que generan problemas internos de desempeño. Vale la pena rescatar una de las entrevistas de un antiguo agente de análisis de inteligencia del CISEN que dijo: «la cultura de la seguridad nacional en México son reglas mínimas que se comparten entre las distintas agencias y realmente, nos encontramos lejos de tener un común denominador, todavía nos encontramos en una etapa previa de profesionalización e institucionalización que funciona con base a las personalidades, los actores identificados, las redes de confianza previamente generadas y establecidas, mucho más que en las organizaciones. Otro elemento es que tenemos organizaciones de seguridad muy cambiantes por distintas razones. Eso rompe los mínimos de construcción de confianza entre los actores y no permite estabilidad»¹².

Autonomía institucional

Por ejemplo, el Académico/01 señaló que aunque «las agencias de seguridad nacional del Estado mexicano están encabezadas por la Secretaría de Gobernación... cada una de las agencias tienen un rango de autonomía bastante elevado, una cada una de otras. Entonces el

12. Entrevista a CISEN/02.

responsable de las agencias, o secretarías de Estado, o centros autónomos como el CISEN, tienen autonomía casi total y responden a un ministro o al presidente de forma directa existiendo mucha desconfianza entre ellas y mucha falta de coordinación».

Manejo discrecional de recursos

Éste es un problema estructural y funcional añejo de todas las instituciones de inteligencia, defensa, seguridad e inclusive de la Presidencia de la República¹³. El manejo discrecional de recursos, argumentando «asunto de seguridad nacional», lamentablemente forma parte de la cultura de estas instituciones que sólo tienen menos de dos décadas de empezar a ser auditadas por leyes e instituciones imperfectas. Esto se observa con claridad en la siguiente explicación de un funcionario de inteligencia del CISEN entrevistado:

Hay mucho manejo de dinero discrecional, sin control de la SHCP, y mucho menos control de transparencia o societal. Eso las distingue del resto de las agencias del Estado mexicano que de alguna manera hay mucho más controles. Aunque hay posibilidades de corrupción pero las agencias de seguridad nacional directamente manejan mucho dinero líquido sin ningún tipo de control¹⁴.

Mecanismos de control y supervisión limitados

Un instrumento en democracia para disminuir la actuación discrecional de las organizaciones de seguridad nacional es el control legislativo. Después de diez años de creación de la primera comisión especializada en seguridad nacional vemos que su impacto ha sido irrelevante sobre las políticas públicas en la materia como lo advirtió Zegart (1999). Por lo anterior, se sugiere que existan dos comisiones de seguridad nacional en cada una de las cámaras legislativas. Con esto se pueden eliminar vicios de diseño como la transición anual de la presidencia de la comisión entre las dos cámaras. Se pueden crear dos equipos independientes, profesionales y especializados, en materia de seguridad nacional. El gobierno federal tendría dos instancias independientes de rendición de cuentas. En términos presupuestales cada

13. Para el tema en particular de la discrecionalidad financiera de la Presidencia de la República y la partida secreta se recomienda leer el libro *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México* de Sergio Aguayo.

14. Académico/OI.

comisión tendría autonomía. Se duplican los actores legislativos/políticos que den seguimiento a las políticas de seguridad nacional. Esto permite el aumento de más asesores legislativos que pueden asesorar a congresistas y reduce, aunque en términos marginales, la asimetría entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En teoría, el aumento del número de asesores legislativos reduce los problemas de análisis de información de inteligencia para la seguridad nacional y, finalmente, aumenta la comunidad civil en materia de seguridad nacional.

Descentralización política

El conflicto de coordinación entre autoridades locales y federales se magnificó durante la administración del presidente Felipe Calderón, sobre todo cuando no había concordancia política entre los líderes de gobierno. Esta lucha de poder entre órdenes de gobierno que no tenían una misma línea de interés partidista quedó evidenciada también por los diplomáticos estadounidenses que señalaron lo siguiente:

Los esfuerzos antinarcóticos de Calderón no han quedado sin críticas. El 20 de noviembre el gobernador de Sonora, Eduardo Bours Castelo, públicamente demandó la retirada de todo el personal de la Agencia Federal de Investigaciones que se encontrara en su estado. Esto sucedió después de que personal de la AFI allanara el hogar de uno de los guardaespaldas de Bours Castelo que, de acuerdo con oficiales de Sonora, era una acción que no tenía fundamento legal. El gobernador Bours Castelo dijo que para combatir la delincuencia organizada se requiere coordinación, la cual, en su opinión, no existe entre los agentes federales. La decisión de Bours fue apoyada por el gobernador de Coahuila, Humberto Moreira. Ambos gobernadores del PRI mencionaron que debe haber coordinación entre la policía federal y la del estado, aunque Moreira declaró no tener conflicto con el comportamiento de la AFI en Coahuila¹⁵.

En la comunidad académica también hay coincidencia respecto al problema de la descentralización política en materia de seguridad. El primer académico entrevistado afirmó que el modelo de transición a la democracia mexicana que se diseñó en los años ochenta y noventa, en términos de seguridad nacional, es un «modelo perverso y

15. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Siguen los narco-asesinatos» (en línea: wikileaks.org/cable/2007/12/07MEXICO6228.html).

negativo» y que «la descentralización de los niveles de gobierno, que en teoría favorece a la democracia, y fortalece los poderes municipales y estatales en contra del poder central federal, en teoría es... positivo para la democracia [sin embargo] en el caso mexicano no es correcto» porque «se les dio más poder a los gobiernos municipales y estatales sin controles y sin responsabilidad». Por lo anterior, lo que se presentó según este investigador fue la «feudalización de estructuras de poder». Otro investigador coincidió plenamente con el análisis anterior y afirmó lo siguiente: «Nuestro país pasó de un modelo autoritario a uno de transición democrática que es muy importante. No se puede gobernar de la misma manera que se hizo durante casi setenta años por el PRI hasta antes de la llegada de Fox. Incluso los conceptos de seguridad nacional que prevalecían en aquel tiempo estaban orientados a la seguridad del régimen y no a la seguridad del Estado... Se da un cambio de régimen cuando llega al poder el presidente Fox, esto favorece la democracia y se modifican muchas estructuras burocráticas, al igual que la forma en la que se hacían las cosas en el país. Durante la transición democrática, las instituciones se han mostrado frágiles y están en proceso de consolidación; no han podido llevar a cabo las cosas de una manera determinante y esto abre espacios para el crimen»¹⁶.

El propio presidente Calderón reconoció públicamente, en 2010, que las diferencias políticas entre autoridades federales, estatales y municipales, impactan directamente en la coordinación de los operativos de seguridad. Así describe la embajada de Estados Unidos lo que Calderón dijo al presentar la nueva estrategia para Ciudad Juárez «reconoció que las autoridades federales necesitan coordinar acciones con el estado y con los municipios para sobreponerse a las diferencias políticas»¹⁷.

16. Académico/01.

17. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Calderón anuncia cambio de estrategia» (en línea: <http://wikileaks.org/cable/2010/02/10MEXICO518.html>).

Tipos de coordinación de las organizaciones de seguridad nacional

«Debe haber una entidad coordinadora, pero debe ser adecuada al caso mexicano. Tal vez nuestro mejor ejemplo a seguir no es el de Estados Unidos que tiene otras necesidades y otras estructuras de seguridad. La experiencia de otros países son ejemplos interesantes de análisis, pero debemos encontrar una fórmula adecuada a México y a las necesidades locales. Requerimos de un trabajo más colegiado, en el que las reticencias de militares y civiles se puedan mitigar».

Agente de inteligencia del CISEN¹⁸

Se han identificado al menos tres tipos de coordinaciones de las organizaciones de seguridad nacional: estratégica, operativa y rutinaria. Para llegar a esta clasificación se consideraron la «proyección de sus objetivos» a lo largo del tiempo, el «nivel de coordinación», su «nivel de conflicto» y, por último, el nivel de impacto que tiene la «naturaleza propia» de estas instituciones en la coordinación intergubernamental.

Coordinación estratégica

La coordinación estratégica hace referencia a políticas públicas de largo plazo como reformas legales estructurales del sistema de seguridad y defensa, estrategias nacionales diseñadas como programas, presupuestos plurianuales, acuerdos intergubernamentales internacionales, como la Iniciativa Mérida, y decisiones de política exterior en el ámbito multilateral como puede ser la participación de México en operaciones de paz de la ONU.

Por ejemplo, Estados Unidos buscó, a través del mecanismo «estratégico» de planeación de la Iniciativa Mérida, tratar de promover mayor confianza e interoperabilidad entre las fuerzas de seguridad de México en los operativos conjuntos. Así lo expresa un cable diplomático fechado el 9 de febrero de 2009, «el proceso de planeación de la Iniciativa Mérida fue instrumental para poner sobre la mesa el tema de la pobre coordinación que hay entre las fuerzas de seguridad en México. Debemos continuar usándolo como un medio para promover mayor confianza e interoperabilidad entre las fuerzas federales

18. Académico/02.

Tabla 10: Tipología de la coordinación de las organizaciones de seguridad nacional

Tipo de coordinación	Proyección de objetivos	Nivel de coordinación	Nivel de conflicto	Naturaleza institucional	Conflicto de poder	Ejemplos de actividades
Estratégica	Largo plazo	Bajo	Alto	Incide fuertemente en la coordinación	Alto	Reformas legales y estructurales del sistema de seguridad y defensa. Estrategias nacionales (programas). Presupuestos plurianuales. Acuerdos intergubernamentales internacionales. Políticas multilaterales.
Operativa	Mediano plazo	Medio	Medio	Incide	Medio	Operativos conjuntos estatales y regionales. Operativos federales.
Rutinaria	Corto plazo	Alto	Bajo	Incide poco en la coordinación	Bajo	Operativos de rutina (desastres naturales, protección civil). Operativos de alto impacto político (seguridad del presidente, giras internacionales, visitas de jefes de Estado y gobierno, cumbres internacionales).

mexicanas, al mismo tiempo, debemos asegurar que los futuros programas derivados de Mérida estén diseñados para socavar la mentalidad localista y para maximizar la cooperación e interoperabilidad»¹⁹.

Lamentablemente, las diferencias institucionales en términos «estratégicos» maximizan los conflictos de poder al grado que inciden de manera directa en la coordinación operativa. Como ejemplo tenemos lo que los diplomáticos estadounidenses reportaron sobre los problemas estructurales de visión entre Gobernación y la extinta Secretaría de Seguridad Pública, y cómo estos impactaban negativamente en la inseguridad del estado de Guerrero en agosto de 2009. En otras palabras, la «politización» de los operativos conjuntos reducen de manera notable las capacidades de coordinación que puedan llevar a buen puerto dichas estrategias. «Los puntos de vista divergentes de una organización encargada de vigilancia (SSP) contra una

19. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Relación México-EE.UU. en materia de seguridad. Desafíos y oportunidades» (en línea: wikileaks.org/cable/2009/02/09MEXICO283.html).

encargada de coordinación política (SEGOB) no son sorprendentes. Cada una tiene su perspectiva del mundo y una cultura operativa en cuestión. Con la atención del gobierno mexicano en asuntos de seguridad y principalmente por la guerra contra los carteles, la criminalidad y la violencia, la situación de los derechos humanos en Guerrero permanece estática»²⁰.

Caso documentado 1

Desconfianza institucional sobre inteligencia financiera: Secretaría de Hacienda vs. Procuraduría General de la República

«En su reunión con el secretario de Hacienda, Agustín Carstens, quien era acompañado por Luis Urrutia, director de la Unidad de Inteligencia Financiera, y por Alfredo Gutiérrez, director del SAT, el subsecretario del Tesoro, A.S. Cohen, resumió el plan de acción de la tesorería para enfrentar redes financieras ilícitas de los carteles de drogas mexicanos. Los esfuerzos de la tesorería se enfocan en incrementar la coordinación con sus contrapartes en el gobierno de México, principalmente Hacienda, para el uso de medidas financieras dirigidas, para la recolección de inteligencia, para el intercambio de información y asistencia para la creación de capacidades»²¹.

«Para confrontar este reto, Carstens dijo que Hacienda se encuentra en el proceso de creación de un grupo interinstitucional coordinado por la Unidad de Inteligencia Financiera»²².

«En materia de intercambio de información, Luis Urrutia, titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, explicó que el gobierno de México está trabajando en mejorar su coordinación interinstitucional y enfatizó la importancia de una cercana coordinación con el gobierno de Estados Unidos. Urrutia mencionó específicamente la necesidad de coordinarse cercanamente con la División de Crimen Organizado de PGR (SIEDO) en casos de narcóticos, aunque también reconoció la desconfianza que existe con la PGR a causa de filtraciones de información y por la convulsión interna en la que se encuentra PGR por el cambio reciente de su titular»²³.

20. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Situación de Derechos Humanos en Guerrero» (en línea: wikileaks.org/cable/2009/08/09MEXICO2409.html).

21. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Actividades para combatir operaciones financieras del narcotráfico» (en línea: wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO3053.html).

22. *Ibíd.*

23. *Ibíd.*

Coordinación operativa

Este tipo de coordinación hace referencia fundamentalmente a los operativos conjuntos estatales y regionales. Por lo general, hay una instancia coordinadora como el comisionado nacional nombrado por el presidente de la República para el operativo de seguridad en Michoacán o una instancia de seguridad nacional como el caso del Ejército mexicano que encabeza el operativo en el estado de Tamaulipas. Este tipo de misiones operativas, por lo general, duran varios meses e incluso algunos años, por lo que su alcance en el tiempo es considerado de mediano plazo. Esto genera conflictos operativos en las operaciones de campo que, en el mediano plazo, provoca la disminución de los niveles de confianza entre organizaciones de distintos órdenes de gobierno y la reducción de los niveles de coordinación intergubernamentales. Lamentablemente, esta es una situación que se repite constantemente en los operativos conjuntos que el gobierno federal ha implementado en estados como Michoacán, Tamaulipas y en algunas otras ciudades de la frontera norte como Matamoros. A continuación se presenta un caso documentado por la embajada de Estados Unidos en México.

Caso documentado 2

Descoordinación de alto nivel y coordinación rutinaria: operativo Matamoros, Tamaulipas

«El General “Brigadier” D.E.M. J.A Sánchez, adscrito en Matamoros, dijo que SEDENA, SEMAR y PFP han estado presentes en Matamoros, pero cada una ha operado independientemente. Solicitan asistencia de otros servicios cuando hay emergencias, pero hay muy poca coordinación en el día a día».

«La instituciones más importantes en la guerra contra las drogas (Ejército, Secretaría de Seguridad Pública, Ministerio Público y CISEN) no tienen confianza en las autoridades estatales y municipales con las que tienen vinculación. En principio, el gobierno de México apunta a promover mayor interoperabilidad a través de su iniciativa para motivar el intercambio de información utilizando Plataforma México, sin embargo, las agencias continúan haciendo investigaciones independientemente, si no es que en desacuerdo con sus contrapartes»²⁴.

24. «Cable diplomático: Situación de violencia en Matamoros» (en línea: wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO3018.html).

Coordinación rutinaria

Este tipo de coordinación se presenta comúnmente en los «operativos de rutina», como el caso de desastres naturales, protección civil y eventos deportivos o de espectáculos locales. También tenemos «operativos de alto impacto político» que se manejan con protocolos de rutina perfectamente establecidos y conocidos por autoridades de todos los órdenes de gobierno. Algunos ejemplos de estos tipos de coordinación son los operativos de seguridad del presidente de la República, giras internacionales, visitas de jefes de Estado y gobierno, así como la protección de cumbres internacionales. Cuando la coordinación transnacional entre agencias de seguridad se percibe como «rutinaria» genera buenas perspectivas de colaboración, comunicación e intercambio de información. Por ejemplo, así fue la visión que tuvo la embajada de Estados Unidos en México al final de la administración del presidente Fox que afirmó en un cable diplomático que «bajo la administración del presidente Fox, las agencias de seguridad del gobierno de Estados Unidos y del gobierno mexicano se han vuelto “más efectivas y más rutinarias”, fenómeno que ha sido caracterizado por mejores canales de comunicación y por un mayor intercambio de información»²⁵. En el ámbito de la coordinación de temas de seguridad pública, a nivel federal, existen casos de éxito. Un funcionario de alto nivel de la Comisión Nacional de Seguridad me comentó lo siguiente: «Los grupos de coordinación son lo más importante. Actualmente existen cerca de diez y en ellos, la gente que opera, lo hace sin la presión de su superior y trata de aportar algo. Como el objetivo es colaborar, se llega a muy buenos resultados»²⁶.

25. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Legado de Fox en materia de seguridad» (en línea: wikileaks.org/cable/2006/10/06MEXICO6085.html).

26. CNS/OI

Propuesta de modelo interpretativo de la coordinación de las organizaciones de seguridad nacional

Un hallazgo importante de esta investigación es que hay distintos niveles de coordinación. Para una mejor explicación gráfica de esta realidad se dividió el espacio de la gráfica en cuadrantes. Como podemos observar, en el cuadrante inferior-derecho (nivel más alto de conflicto de poder y más bajo nivel de coordinación) se encontrarán aquellas políticas públicas que requieren de una «coordinación estratégica». La explicación lógica es que estas acciones de política pública buscan reformas estructurales de largo plazo que alternan el equilibrio de poder dentro del sistema de seguridad nacional y los incentivos institucionales de las organizaciones para coordinarse tienden a cero. Las organizaciones difícilmente promoverán reformas que impacten negativamente en su prestigio, poder político, capacidades y recursos económicos.

En el gráfico 5 se muestra la relación inversa que existe entre la variable independiente conflicto de poder (x) y la variable dependiente coordinación (y). Es decir, mientras más alto sea el conflicto de poder será más bajo el nivel de coordinación que se puede alcanzar entre las organizaciones de seguridad nacional.

El cuadrante del centro de la gráfica encontraremos los «operativos de coordinación conjuntos de mediano plazo». Lo dramático de estar en esta posición es que el nivel de coordinación es medio y las variables estructurales como el conflicto de poder, la naturaleza de las agencias de seguridad y la descentralización del poder pueden mover el punto de coordinación a niveles más bajos. Esta explicación se puede ver más fácilmente en la siguiente gráfica.

Las organizaciones alcanzan el escenario óptimo de coordinación en el cuadrante superior izquierdo (mayor coordinación y menor conflicto) en acciones rutinarias y de alto impacto político. Los «operativos de rutina» como desastres naturales y demás de protección civil, cuentan con protocolos establecidos y el costo social y político de no actuar rápidamente y coordinadamente son muy altos. Por lo anterior los incentivos para coordinarse son altos y se reduce la probabilidad de conflictos de poder. Por otro lado, en «operativos de alto impacto político» como la seguridad del presidente, giras internacionales, visitas de jefes de Estado y gobierno, y cumbres internacionales, también el costo político de la no coordinación es muy alto. Por lo anterior, es que se encargan estos operativos a instancias muy poderosas de coordinación como el Estado Mayor Presidencial, la Oficina

y: Nivel de coordinación

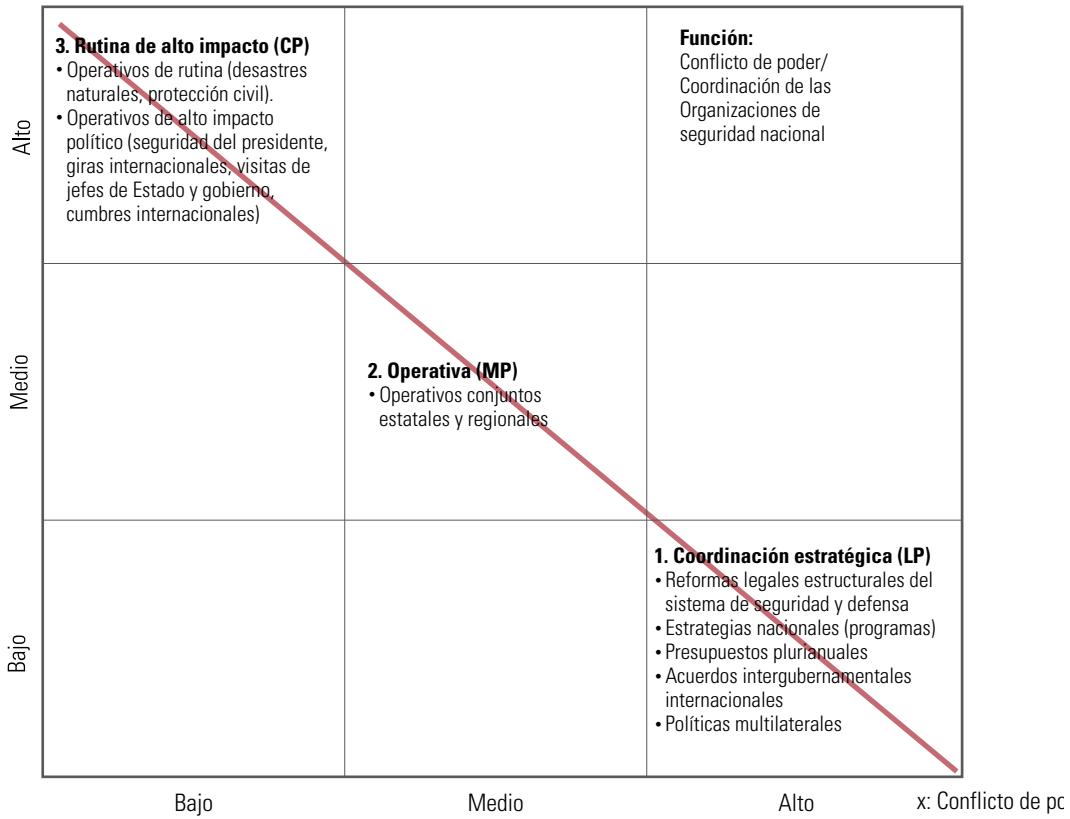


Gráfico 5. Conflicto de poder / Nivel de Coordinación

Fuente: Rodríguez. FLACSO-México, 2014.

de la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación que elevan el costo político de la no coordinación.

En el gráfico 6 se representa un punto de saciedad de la coordinación en el momento que se alcanzan niveles de coordinación altos y niveles de conflicto de poder bajos. Es en este momento cuando empiezan a observarse rendimientos decrecientes de coordinación entre las organizaciones y, poco a poco, empiezan a aumentar los niveles de conflicto.

Las organizaciones pueden entrar en esta zona peligrosa de rendimientos decrecientes de coordinación por una infinidad de razones. Sin embargo, las causas invisibles como la «naturaleza de estas organizaciones e intereses políticos ocultos», que ya explicamos en los capítulos anteriores, pueden ser cánceres silenciosos que provoquen situaciones de crisis como los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos²⁷.

²⁷. Los errores de coordinación y los problemas estructurales de las agencias de inteligencia y seguridad de Estados Unidos están profundamente bien analizados y documentados por Amy Zegart.

y: Nivel de coordinación

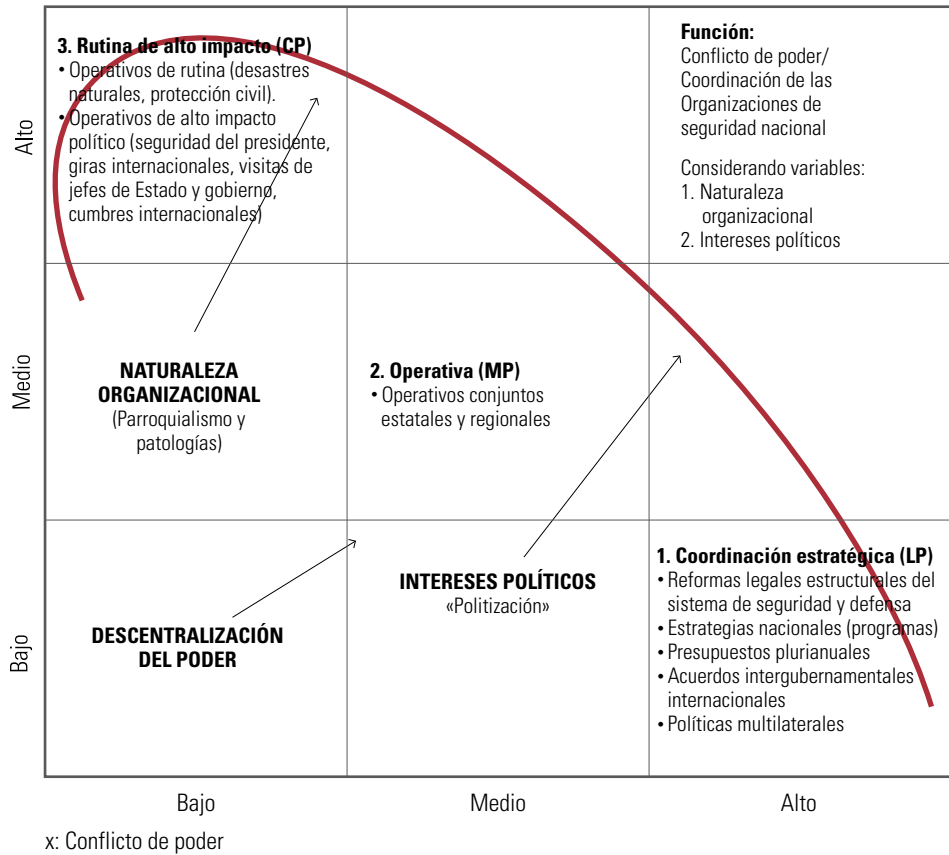
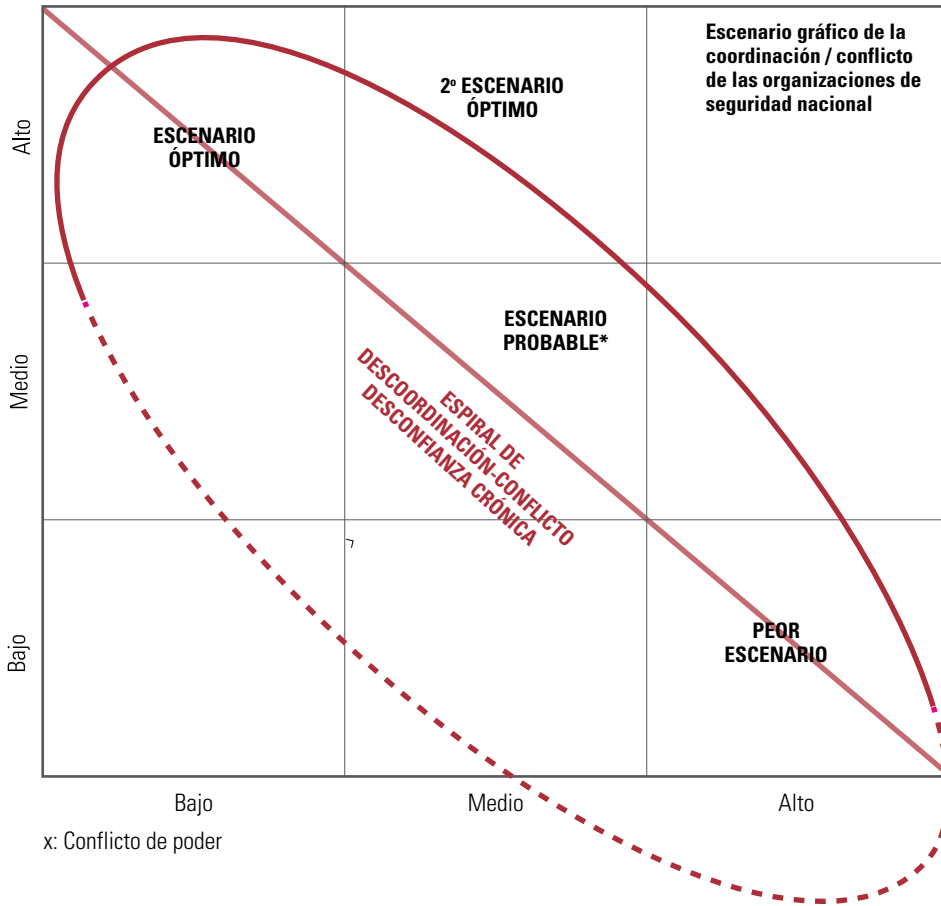


Gráfico 6. Variables que impactan la correlación Conflicto de poder / Nivel de Coordinación
 Fuente: Rodríguez, FLACSO-México, 2014.

Por lo anterior (y lo que se aprecia en el gráfico 7) las organizaciones pueden caer en una pendiente o espiral de descoordinación y conflicto muy rápida que puede generar, en una situación de crisis, un estado de desconfianza crónica que las regrese al peor escenario.

Las entrevistas realizadas a especialistas con experiencia laboral y académica en instituciones de seguridad nacional revelaron claramente que existen conflictos de poder político y presupuestal entre las mismas. Sin embargo, una variable que puede reducir fuertemente el conflicto entre las agencias y promueve la coordinación es el nivel de «profesionalización» que tengan las organizaciones. En este sentido, la profesionalización de las élites puede producir un efecto de «spill over» o de expansión de la confianza hacia las agencias que permita que haya coordinación en el plano operativo entre las mismas. En diversas entrevistas también se mencionó fuertemente el problema que genera la «politización» de las instituciones. Este fenómeno se encontró en mandos altos y niveles de dirección operativa. Esto manifiesta la importancia de generar diferentes tipos de comunidades de inteligencia para la seguridad nacional en el ámbito operativo y de mando superior.

y: Nivel de coordinación



x: Conflicto de poder

La evidente superioridad y protagonismo que tiene el Poder Ejecutivo Federal en materia de seguridad nacional opacará siempre la corresponsabilidad que tienen también el Congreso, el Poder Judicial y las autoridades locales. Sin embargo, un desdén o desprecio a la legítima actuación que deben tener estos tres actores no sólo es contraproducente, sino que pone en riesgo a la propia seguridad de la nación. Por ello, en esta investigación se enfatizó la importancia que tienen el Congreso, el Poder Judicial y las entidades federativas en la construcción de una política de Estado en materia de seguridad nacional.

El Congreso es un actor fundamental en materia legislativa, presupuestaria y de control parlamentario de las instituciones de seguridad. El diálogo y el mejor entendimiento de las amenazas, dificultades y necesidades de las agencias civiles y militares de seguridad nacional harán que estos temas puedan ser mejor abordados por los legisladores que tienen en sus manos la autorización de los presupuestos y la facultad permanente de reformar legalmente a estos organismos. La Ley de Seguridad Nacional facilita y esclarece los medios de cooperación y supervisión de los órganos del Sistema de Seguridad Nacional. Esto sin duda fortalece la democratización

Gráfico 7. Espiral de descoordinación-conflicto (desconfianza crónica de las organizaciones de seguridad nacional)

Fuente: Rodríguez, FLACSO-México, 2014.

de estos cuerpos. Asimismo, el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional es un elemento crucial en la comunicación y armonización de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El involucramiento permanente del Poder Judicial reducirá el margen de discrecionalidad de las agencias civiles y militares, ya que fungirá como contrapeso sobre temas como la libertad de información, desclasificación de documentos, protección de datos personales e intervención de comunicaciones privadas. En este sentido, los juzgados federales especializados en cateos, arraigos e intervenciones, serán actores clave para la eficacia, transparencia y justicia de las funciones de distintas agencias de seguridad. De esta manera se garantiza que no se abuse del poder, se protejan los derechos humanos y se realice una labor eficaz en la procuración de la seguridad nacional.

Asimismo, resulta urgente promover una cultura federalista de la seguridad nacional también con los niveles locales de gobierno. En la medida que las autoridades estatales y municipales estén mejor capacitadas y sensibilizadas en esta materia, los riesgos y amenazas a la seguridad de la nación podrán ser mejor prevenidas y manejadas. En este sentido, las fuerzas armadas dejarían de ser excesivamente explotadas en misiones de seguridad interior, labor que le corresponde eminentemente a los gobiernos estatales. Así, podrían reencausar sus recursos humanos y financieros, y podrían regresar a sus funciones tradicionales de protección de la nación frente a otro tipo de amenazas.

También una mejor cooperación y diálogo entre los Poderes de la Unión y una mejor coordinación entre los tres ámbitos de gobierno siempre impactarán de manera positiva en la protección de la nación mexicana. Esto podría cambiar en el largo plazo la visión «estato-céntrica» que se tiene de la seguridad nacional y se privilegiará una visión mucho más humana de las acciones del gobierno en favor de la protección de las personas.

Resumen de hallazgos

A lo largo de este trabajo pudimos apreciar el conflicto de poder que existe entre las distintas instancias del sistema, así como la existencia de características particulares que vuelven más complejas las relaciones intergubernamentales en materia de coordinación y cooperación. También se pudo comprobar la evidente superioridad y protagonismo que tiene el Poder Ejecutivo Federal en materia de seguridad nacional. Lo anterior opacará la corresponsabilidad que tienen también el Congreso, el Poder Judicial y las autoridades locales. Sin embargo, un desdén o desprecio a la legítima actuación que deben tener estos tres actores no sólo es contraproducente, sino que pone en riesgo a la propia seguridad de la nación. Por ello, en esta investigación se enfatizó la importancia que tienen el Congreso, el Poder Judicial y las entidades federativas en la construcción de una política de Estado en materia de seguridad nacional.

El Congreso es un actor fundamental en materia legislativa, presupuestaria y de control parlamentario de las instituciones de seguridad. El diálogo y el mejor entendimiento de las amenazas, dificultades y necesidades de las agencias civiles y militares de seguridad nacional, harán que estos temas puedan ser mejor abordados por los legisladores que tienen en sus manos la autorización de los presupuestos y la facultad permanente de reformar legalmente a estos organismos. La Ley de Seguridad Nacional facilita y esclarece los medios de cooperación y supervisión de los órganos del Sistema de Seguridad Nacional. Esto sin duda fortalece la democratización de este cuerpo. Asimismo, el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional es un elemento crucial en la comunicación y armonización de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

El involucramiento permanente del Poder Judicial reducirá el margen de discrecionalidad de las agencias civiles y militares, ya que fungirá como contrapeso sobre temas como la libertad de información, desclasificación de documentos, así como las intervenciones de comunicaciones privadas. En este sentido, los juzgados federales especializados en cateos, arraigos e intervenciones, serán actores clave para la eficacia, transparencia y justicia de las funciones de distintas agencias de seguridad. De esta manera se garantiza que no se abuse del poder, se protejan los derechos humanos y se realice una labor eficaz en la procuración de la seguridad nacional.

Asimismo, resulta urgente promover una cultura federalista de la seguridad nacional también con los niveles locales de gobierno. En la medida que las autoridades estatales y municipales estén mejor capacitadas y sensibilizadas en esta materia, los riesgos y amenazas a la seguridad de la nación podrán ser mejor prevenidos y mejor

manejados. De esta manera, las fuerzas armadas dejarán de ser excesivamente explotadas en sus misiones, recursos humanos y financieros y, sobre todo, podrían regresar a sus funciones tradicionales. Por tal motivo, será indispensable reforzar los convenios de colaboración y el grupo de contacto, cuyo objetivo será coordinar de manera eficaz las estrategias de prevención, información y acción. Una mayor cooperación y diálogo entre los Poderes de la Unión y una mejor coordinación entre los tres ámbitos de gobierno siempre impactarán de manera positiva en la protección de la nación mexicana.

A continuación se presentan los hallazgos de la investigación.

1. **Diferentes niveles de coordinación.** Un hallazgo importante que no había sido contemplado al inicio de esta investigación es que existen diferentes niveles de coordinación. Existe al menos una coordinación operativa crítica, coordinación operativa y una coordinación estratégica. Los titulares de instituciones de seguridad nacional difícilmente van a poner en riesgo una operación crítica con alta visibilidad nacional e internacional en la que participe el titular del Ejecutivo Federal.
2. **Conflictos interinstitucionales.** Entre las secretarías de Estado existen problemas estructurales que naturalmente las llevan a su confrontación al interior de mecanismos de coordinación de gabinete y en operaciones de campo. Según los hallazgos de las entrevistas, estos conflictos se pueden resolver al menos de tres maneras. La primera es por coordinación ejecutiva de un ente ejecutivo superior o coordinación estratégica. La segunda, por buenas relaciones interpersonales entre los mandos superiores de las instituciones. La tercera por mecanismos de coordinación rutinarios en operaciones críticas para el titular del Poder Ejecutivo Federal (Ej. visitas de Estado).
3. **Incentivos para la cooperación en materia de seguridad nacional.** La coordinación operativa tiene altos incentivos para su implementación. Sin embargo, un plan estratégico de seguridad nacional de largo aliento no tiene incentivos para cumplir sus objetivos por los problemas estructurales explicados por las variables de la hipótesis inicial: conflicto de poder, naturaleza de las instituciones de seguridad nacional y descentralización política.
4. **Paradigma de garantía de poder.** A pesar que un presidente de la República, secretario de Gobernación o consejero de Seguridad Nacional (en el caso de México Secretario Técnico del COSENA) quiera imponer mecanismos de coordinación de políticas públicas, en esta materia, éstos se verán constreñidos a las variables de poder y naturaleza estructural de estas instituciones. Los presidentes de la República tienen fuertes incentivos para

distribuir el poder político y económico, entre diferentes actores políticos y sistémicos. Entendiendo que el mantenimiento de la seguridad nacional de un país depende de variables estructurales, políticas, personales del presidente y de los miembros de su gabinete, la coordinación de las instituciones estará en riesgo a menos que haya una institución «garante» con el suficiente poder para ejecutar las políticas de coordinación, sobre todo las estratégicas y las operativas. Si lo anterior no existe, el líder político garantizará las prebendas de poder que tengan las instituciones legalmente establecidas.

5. **Impotencia de la coordinación intergubernamental.** El precepto de la «garantía de poder» implica que los mecanismos creados para la coordinación de políticas públicas de seguridad sean impotentes ante el poder político (constitucional, legal y presupuestario) que tienen los actores que supuestamente están llamados a coordinar. En otras palabras, la asimetría de poder político, económico, jurídico y capital humano de las agencias de seguridad nacional siempre superarán las capacidades de instancias de coordinación creadas legalmente o *ad hoc* para resolver un problema de seguridad.
6. **Comunidades de inteligencia.** Un elemento indispensable para que existan niveles de coordinación en el plano operativo y de mando estratégico, es la creación de comunidades. En los operativos estratégicos de seguridad nacional se crean lazos personales y operativos de coordinación que dan origen a una comunidad de seguridad nacional operativa. Los agentes que tienen a su cargo una operación, tienen incentivos a cooperar por dos vías: el éxito de la operación en curso y obtener prebendas futuras de su relación con sus contrapartes en operaciones o políticas públicas futuras. Estas comunidades creadas en el ámbito operativo o administrativo, pueden generar comunidades de largo plazo que produzcan niveles de confianza superiores para relaciones políticas de largo aliento u operaciones estratégicas de Estado.

Al respecto, un directivo del CISEN declaró lo siguiente: «En el 94 existió una comunidad de inteligencia y el argumento de quienes participaron en la creación de esta comunidad o sistema era que existía un enemigo común: el frente zapatista. Yo considero que es un argumento muy débil porque en el 95 el movimiento se cayó, pero la comunidad continuó existiendo y atendió muchos otros temas de la agenda de inteligencia»²⁸.

28. Entrevista a CISEN/OI.

7. **Asimetrías profesionales.** Las instituciones de seguridad nacional, no sólo buscan aumentar el número de su estado de fuerza y presupuestos, también buscan aumentar sus capacidades profesionales en términos técnicos al más alto nivel para reducir la asimetría profesional que existe entre ellas. Esto se puede conseguir a través del ingreso y permanencia de cuadros calificados con altos niveles de competencias que les puedan dar una ventaja frente a otras instituciones que tengan mayores presupuestos y personal a su cargo.

Sin embargo, la asimetría de profesionalización genera problemas de coordinación, como lo describe un funcionario del Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional entrevistado:

[la] capacidad institucional y asimetrías en el aparato de seguridad nacional [son los principales problemas que afectan la coordinación entre instancias de seguridad nacional], hay agencias que están más profesionalizadas que otras y esto dificulta la coordinación²⁹.

En este mismo sentido, uno de los académicos entrevistados señaló que: «sus trabajadores son de confianza y no están sindicalizados ni organizados. Eso es un factor positivo para los gobernantes en turno, pero es un factor negativo para la profesionalización³⁰». El segundo investigador señaló que «los recursos humanos debidamente calificados constituyen otro importante pilar. Es importante mencionar que dentro de las instituciones de seguridad nacional, las personas sólo cuentan con partes fragmentadas de información y esto es con el objetivo de que se desempeñen de manera neutral al realizar sus labores de análisis. Si conocen todas las piezas de la información, el análisis puede ser tergiversado»³¹.

Al momento que las agencias de seguridad buscan dividir sus funciones en compartimentos, para que no se contaminen las investigaciones en campo con los análisis de inteligencia estratégica o pongan en riesgo las investigaciones y a los propios agentes encubiertos, se empieza a generar parroquialismos al interior de la organización que pueden generar comunidades endogámicas que no se profesionalizan en más áreas de interés para la institución.

29. STCSN/01.

30. Académico/01.

31. Académico/02.

8. Problemas de comunicación. Aunque en los últimos años se ha hecho un trabajo importante de parte de las agencias civiles y militares para clarificar los conceptos vinculados con la seguridad y defensa nacionales, todavía existen problemas de semiótica al interior de esta «comunidad» de seguridad nacional. Un especialista civil comentó que: «Hay perfiles distintos de formación entre civiles y militares, lo cual debería ser enriquecedor, pero no lo ha sido, y esto genera diferencias. No hay comunicación entre civiles y militares, por lo que ambos tienen percepciones erróneas los unos de los otros»³². Este académico identifica claramente un problema de semiótica al interior del sistema de seguridad nacional. Se puede argumentar que este es un problema semiótico porque impide la construcción de una comunidad que pueda hacer suyo un lenguaje común, con principios y valores compartidos, que generen una cultura propia que ayude al final a establecer las bases de una política de seguridad basada en el interés nacional.

Propuestas de políticas de coordinación para el Sistema de Seguridad Nacional

Con base en los dos supuestos teóricos de que la máxima autoridad ejecutiva no tiene los incentivos necesarios para romper el paradigma de garantía de poder y la impotencia de la coordinación gubernamental, se presentan estas propuestas de políticas de coordinación para el manejo de los problemas estructurales de la seguridad nacional en México.

Muchas veces los problemas estructurales entre organizaciones se pueden solucionar mejorando los mecanismos de confianza intergubernamental o entre funcionarios de alto nivel que han tejido relaciones de amistad en el pasado. Así lo explicó un funcionario del CISEN, «las cosas se gestionan a través de redes informales y de pequeños grupos que eventualmente se van traslapando y se van conociendo, al cabo de un largo proceso se llega a la confianza respecto a los individuos y por lo tanto en las organizaciones»³³.

A continuación se presentan algunas propuestas de mecanismos de confianza intergubernamental que pueden ayudar a disminuir las

³². *Ibíd.*

³³. CISEN/02.

patologías de las instituciones de seguridad nacional los cuales fueron sugeridos en su mayoría por los entrevistados.

Grupos interinstitucionales

Creación de grupos compactos de funcionarios, con la capacidad de tomar decisiones, para atender problemas o situaciones particulares. Por ejemplo, un funcionario del Consejo de Seguridad Nacional comentó: «también ayuda la creación de grupos compactos. Que las operaciones se lleven a cabo con grandes grupos dificulta la cooperación. Los grupos que atienden problemas específicos resultan mucho más eficientes»³⁴.

Intercambio permanente de funcionarios

Se recomienda que los servidores públicos de carrera, civiles o militares, puedan realizar una estancia en otra institución de seguridad nacional del Estado mexicano de, al menos, un año prorrogable hasta tres años. Lo anterior debe estar debidamente establecido en los reglamentos de instituciones de gobierno (se recomienda al menos cada 7 años) para que los servidores públicos no pierdan antigüedad ni prestaciones de ley. Lo anterior promueve la creación de una comunidad de inteligencia para la seguridad al permitir que los funcionarios conozcan las reglas escritas y no escritas de otras instituciones y puedan llevar sus conocimientos a otras dependencias gubernamentales. En el mediano plazo puede propiciar una mejor «coordinación operativa» entre mandos medios al existir un intercambio más fluido de información entre instituciones, al contar con canales de comunicación conocidos y confiables. En el largo plazo puede generar una comunidad entre mandos superiores que propicie lazos de confianza interpersonales para operaciones que requieran «coordinación estratégica».

Intercambio académico

Las instituciones académicas adscritas a instituciones pertenecientes al Consejo de Seguridad que ofrezcan cursos de especialización en inteligencia, seguridad nacional o políticas exterior, a nivel de diplomado, especialización, maestría y doctorado, deben ofrecer becas que cubran el costo de los mismos para al menos el 40% de la currícula de inscritos. Al menos la mitad de este porcentaje de becas debe otor-

34. STCSN/01/B

garse para civiles en caso de cursos otorgados por instituciones militares y viceversa, para instituciones civiles. Con esto se garantiza que haya una capacitación entre la comunidad de instituciones académicas civiles y militares. Los servidores públicos, durante su periodo de beca, deben gozar al menos del mismo nivel de salario y prestaciones de su última adscripción o nombramiento. Al igual que en el punto anterior, esta acción de política pública permitiría la construcción de una comunidad de seguridad nacional que reduzca las asimetrías de conocimiento y los problemas de percepción entre instituciones. Los intercambios académicos ayudan a reducir los problemas de comunicación entre funcionarios de distintas agencias. También según un funcionario de alto nivel del CISEN «la confianza se da en la medida en la que se puede hablar el mismo lenguaje y se cuenta con el mismo tipo de carrera profesional»³⁵.

Profesionalización de instituciones civiles de seguridad nacional

La Secretaría de Relaciones Exteriores y el CISEN son las dos instituciones civiles con mayores niveles de profesionalización dentro del Consejo de Seguridad Nacional. Sin embargo, para que las demás instituciones de seguridad, sobre todo militares, adquieran mayores niveles de confianza que promueva la coordinación intergubernamental, se necesita incrementar los niveles de profesionalización de la Fiscalía General de la República (antes PGR), de la Comisión Nacional de Seguridad, del Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional e inclusive del equipo de asesores de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, así como de los juzgados especializados en materia de seguridad nacional. Esta debe ser una apuesta de largo plazo para romper con el «paradigma de garantía de poder».

Consejero de Seguridad Nacional

Actualmente existe un cuasi consejero en la materia y es el secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional quien por ley debe ser nombrado por el presidente, debe tener presupuesto y personal propio a su cargo. Asimismo, su cargo no puede recaer en ningún otro miembro del Consejo. Sin embargo, para que el secretario técnico pueda ejercer todas sus facultades e independencia, sus responsabilidades deben estar inscritas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Existen propuestas registradas en esta investigación que

35. Entrevista a CISEN/01.

proponen incluso que este nombramiento recaiga de manera rotativa entre las diferentes instituciones de seguridad nacional. La Consejería de Seguridad Nacional debiera tener adscritos como asesores, al menos, a un servidor público de cada instancia del Consejo.

Inclusión gradual de civiles en las organizaciones militares

Las instituciones militares del Estado mexicano tienen un importante nivel de confianza por parte de la sociedad. Lamentablemente, el aumento de su participación en misiones, que legalmente son responsabilidad de las autoridades civiles –como el combate al narcotráfico, operaciones de seguridad interior, acciones de protección civil en desastres naturales, atención a la población en emergencias sanitarias, entre otras– desgastan su imagen y prestigio frente a la sociedad, la clase política nacional y las organizaciones internacionales. Por lo anterior, se propone que las fuerzas armadas vayan incorporando de manera gradual a servidores públicos civiles que los ayuden en tareas como enlace político con el Congreso, gobiernos locales y sociedad civil, coordinación intergubernamental, relaciones internacionales y comunicación social.

Creación de un Estado Mayor Conjunto

Ésta es una propuesta que ya ha sido presentada por otros investigadores, entre los que destacan Athanasios Hristoulas (2013), quien señala que:

las operaciones de las fuerzas armadas deben de ser capaces de obedecer las decisiones de las autoridades sobre qué deberían de hacer y poder lidiar con las situaciones que enfrentan. Un alto comando unificado podrá darle dirección estratégica a las fuerzas combatientes y podrá organizar una mejor distribución de los recursos. Lo anterior corregiría los actuales problemas de coordinación que se traducen en la transferencia de jurisdicción de la agenda, por esta disfuncionalidad, de una a otra secretaría. La cohesión táctica y el uso combinado de fuerzas harán posible la contextualización de las misiones. Es decir, teniendo la decisión final sobre estrategias de ataque o defensa, el comando unificado podrá disponer de los equipos que la misión requiera para adaptarse a las circunstancias que enfrenta³⁶.

36. Hristoulas (2013).

Fomento de la Cultura de Seguridad Nacional

En México, aún es demasiada compacta la comunidad de especialistas civiles, organizaciones sociales, periodistas, medios de comunicación y servidores públicos interesados en materia de seguridad nacional. Esto tiene varias consecuencias, como desconocimiento de las acciones legítimas que tienen que realizar las agencias del Estado mexicano, vacíos legales que puedan reglamentar la actuación de estas organizaciones, descrédito y desconfianza de algunos sectores sociales nacionales e internacionales, problemas de coordinación, intergubernamental con otras entidades federales y locales, así como problemas de comunicación y coordinación con instancias civiles privadas. Fomentar el conocimiento de la agenda de seguridad nacional de México reduciría fuertemente los problemas esbozados y ayudaría a proyectar una política de Estado de largo plazo en materia de seguridad y defensa nacionales.

Sobre este tema el agente CISEN/02 comentó: «la cultura de la seguridad nacional en México son reglas mínimas que se comparten entre las distintas agencias y realmente, nos encontramos lejos de tener un común denominador, todavía nos encontramos en una etapa previa de profesionalización e institucionalización que funciona con base en las personalidades, los actores identificados, las redes de confianza previamente generadas y establecidas, mucho más que en las organizaciones»³⁷. El programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, que se publicó durante esta investigación, ya reconoce como un factor muy importante que se debe promover la cultura de la seguridad nacional³⁸.

En la construcción social de una cultura mexicana, de la seguridad nacional, también va a ser necesario trabajar en la solución de los problemas de semiótica que se tienen entre las instituciones involucradas. Este es un proceso necesario en el marco de un régimen de seguridad, sustentado en principios democráticos.

37. Entrevista a CISEN/02.

38. Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018.

Conclusiones

Las organizaciones de seguridad nacional sí tienen características particulares por la complejidad de su agenda y su propia naturaleza. Esto, lamentablemente, complica su análisis e inhibe el desarrollo de investigaciones académicas y periodísticas, desalienta el establecimiento de controles parlamentarios e impide la participación social en varias de sus actividades. Sin embargo, estas instituciones no han sido creadas por fuerzas extrahumanas. Por el contrario, son instituciones públicas que responden a la agenda política de sus Estados, son administradas por servidores públicos con agendas institucionales y personales, responden a dinámicas de poder político y económico, interactúan permanentemente con otras instancias y órdenes de gobierno, y se encuentran acotadas bajo las reglas, formales e informales, del sistema político. A continuación presento unas reflexiones finales que se desprenden de esta investigación, la cual tuvo como objetivo encontrar los problemas que inhiben la coordinación al interior del sistema de seguridad nacional.

Las políticas públicas de la seguridad nacional

En esta investigación se comprueba que las instituciones de seguridad nacional pueden ser analizadas desde las teorías y escuelas de la administración y políticas públicas. En México, al igual que en la mayoría de los países democráticos, se van abriendo –gradualmente– este tipo de instituciones al escrutinio y análisis público. Actualmente, ya se encuentra una cantidad importante de información que está abierta al público sobre estas agencias. Asimismo, existen instancias de transparencia y acceso a la información gubernamental que ayudan al público a obtener y desclasificar documentos que ayudan a una mejor comprensión de este sector.

Por lo anterior, se puede afirmar que una investigación de este estilo hubiera sido imposible hace cuarenta años. Hoy, se pueden conocer los «problemas» de la agenda pública que promueven los cambios institucionales en el sistema. En este sentido, el público puede conocer un poco mejor la manera en que se «identifican las alternativas de solución» a estos problemas y las respuestas finales que se toman en materia de políticas públicas.

Esto hace posible acceder a la información sobre el «diseño» de estas instituciones en materia de normatividad, presupuesto y organización interna. También es posible conocer la manera en que se «implementan» estas políticas, a través de los distintos informes gubernamentales y a través del seguimiento público que se realiza a las actividades de estas instancias por otros actores políticos y sociales, nacionales e internacionales. Finalmente, ya existen, aunque no son suficientes ni exhaustivos, informes de «evaluación» de los planes, programas y políticas de seguridad y defensa. Este es el eslabón más débil del ciclo de las políticas públicas debido a los problemas de acceso a la información y opacidad de las instancias de seguridad y la existencia de un grupo muy reducido de especialistas en el poder legislativo, órganos de auditoría y centros independientes de análisis sobre estos asuntos.

El debate público en esta materia, de manera seria entre actores políticos y sociales, apenas tiene unos quince años, cuando se debatía la necesidad de una normatividad en la materia que apenas llegó hace una década (2005). Por eso tenemos que reconocer que los estudios en este ámbito han sido muy escasos, sin embargo, existen.

Prospectiva de los estudios sobre seguridad nacional en México

Podemos afirmar que México sí llegó tarde al análisis de sus instituciones y políticas de seguridad y defensa nacionales. Las investigaciones académicas en la materia fueron muy escasas desde la época posrevolucionaria. Durante la Guerra Fría empezó un análisis vinculado a la posición estratégica de nuestro país, en el marco de la confrontación geopolítica internacional. En este tiempo el debate fue dominado por los estudios de política exterior. La visión conservadora de la actuación de México en el mundo y la opacidad del régimen político en turno sirvieron como coraza protectora ante las presiones de apertura de este sector al escrutinio y análisis público.

Con el proceso de alternancia política, que tuvo como epicentro las elecciones intermedias de 1997 y las presidenciales de 2000, se tuvo un momento crítico para el análisis de las instituciones de seguridad y defensa de México. El punto de inflexión se dio a partir de 2003 con la entrada en el Senado de la iniciativa de ley de Seguridad Nacional que elaboró el CISEN.

Desde 2005 a la actualidad, se han incrementado de manera sustantiva los estudios en la materia. Sin embargo, tenemos que entender que este aumento se debió a la crisis que causó la penetración de la delincuencia organizada en la vida pública del país. De manera natural, se asignaron recursos públicos y privados, nacionales e internacionales, para entender los fenómenos de la inseguridad, violencia y delincuencia organizada en el país. Esto permitió que varios centros de estudios públicos y privados, generaran información y conocimiento en la materia. Como efecto natural de esta atención especial a la agenda de seguridad pública se tuvo un efecto de «spill over» sobre los temas de seguridad y defensa nacionales. Hoy afortunadamente tenemos mayor investigación proveniente de centros de estudios estratégicos (denominados *think tanks*) que, a su vez, presionan a las instancias públicas para generar más información y de mejor calidad para el entendimiento de estos asuntos. Asimismo, la comunidad de investigadores se está fortaleciendo con especialistas que están analizando estos temas y que se están forjando en universidades nacionales y del extranjero. Un ejercicio interesante podría ser analizar y cuantificar el número de investigaciones de posgrado que se han desarrollado sobre seguridad de México, en el país y en el extranjero, en los últimos años.

No se necesita un oráculo para identificar que los estudios sobre seguridad nacional en México seguirán aumentando. El país se encuentra inmerso en varios espacios de desarrollo (sociodemográficos,

económicos, energéticos, geopolíticos, entre otros) que lo obligarán a invertir mayores recursos para la investigación en temas de seguridad nacional para reducir el riesgo que significan las nuevas amenazas a la seguridad global.

Perspectivas sobre las instancias de coordinación

A diez años de la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Nacional, podemos hacer una evaluación crítica de sus resultados. El primero, es que sí ha tenido una participación activa para definir la «planeación» en la materia al ser un moderador de posiciones entre los distintos miembros del Consejo para la definición de la agenda nacional de riesgos y los programas para la seguridad nacional. También ha incidido en la definición de algunos procesos presupuestarios, como la asignación de equipamiento y capacitación de la Iniciativa Mérida y para el combate a la delincuencia organizada (administración de Calderón). A pesar de la presión de otras instancias de seguridad, ha logrado su permanencia orgánica dentro la estructura administrativa de la Presidencia de la República desde finales de 2005. Por ello, es de suponerse que ha influido en el equipo de asesores y en el propio presidente de la República, en términos de decisiones ejecutivas, presupuestales y estratégicas.

Lamentablemente, como se pudo ver en el último capítulo, sus capacidades institucionales (presupuestales y capital humano) la constriñen a actividades meramente de análisis de información que le proveen otras instancias. Lo anterior es resultado de la pobre capacidad de análisis y poder económico que tiene frente a la enorme asimetría negativa de poder que tiene frente al resto de sus contrapartes en el sistema. La más importante fuente de poder que tiene es el estar adscrito a la estructura institucional de la Presidencia de la República. El estar más cerca de la estructura de poder y toma de decisiones del titular del Poder Ejecutivo es crítico en materias de seguridad y defensas nacionales. Eso lo saben los enlaces del sistema con el Secretariado Técnico y es por eso que tienen un interés político y estratégico de llevar buenas relaciones políticas con este equipo. Sin embargo, sus capacidades de incidir política y económicamente, tienen un límite establecido por los intereses institucionales y personales de los titulares de las instancias que conforman el Consejo.

En materia de coordinación de políticas, dentro del sistema de seguridad nacional, influirán fuertemente las relaciones interpersonales que tenga el titular del secretariado y su equipo con sus contrapartes.

La importancia de las relaciones interpersonales en materia de coordinación de políticas puede indicar un espacio de debilidad y vulnerabilidad institucional dentro del sistema.

Otro hallazgo de la investigación es que el «conflicto de poder» entre las instituciones y sus titulares es un factor que afecta la coordinación de políticas. Por lo anterior, se puede concluir que en un «sistema complejo» y «politizado» como lo es el de la seguridad nacional, tanto el titular del Secretariado Ejecutivo (SEGOB), como el secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional, deben saber administrar los conflictos de interés que se desarrollen al interior del mismo. En este mismo sentido, y como comprobamos en esta investigación, el estilo personal de gobernar del presidente de la República influye de manera decisiva sobre estas instancias de coordinación.

La coordinación de instancias de seguridad nacional presupone que un integrante del sistema asuma los costos políticos de la acción colectiva. Eso lo diferencia de una política de cooperación. Es por ello que la coordinación ejecutiva, para que pueda ser «efectiva», debe recaer en una instancia con poder político y económico. Para el caso mexicano, como en muchos países, la instancia con mayor poder político es la Secretaría de Gobernación (Ministerio del Interior).

El poder político no sólo se ejerce con facultades legales, como el monopolio de las relaciones intergubernamentales con otros órdenes de gobierno (estatal y municipal) y con otros poderes pares como el legislativo para la negociación del presupuesto y el judicial para la aplicación de la ley. También se ejerce con la capacidad económica (presupuesto) y con el poder de la información que puede generar las agencias de inteligencia adscritas a una secretaría.

En términos de diseño, del Sistema de Seguridad Nacional, fue correcta la asignación de responsabilidades de ejecución a la Secretaría de Gobernación porque tiene las capacidades políticas y económicas. Asimismo, Gobernación tiene bajo su estructura administrativa al CISEN, el órgano de inteligencia para la seguridad nacional. El CISEN es la institución principal en términos de investigación y análisis de información de inteligencia estratégica para la seguridad nacional del Estado mexicano. Sin embargo, esta institución ha tenido la tentación de coordinar, también en términos políticos, al sistema. Por ello, se considera que fue una decisión acertada, en términos de coordinación de políticas para la seguridad nacional, la división de funciones legales. En resumen, Gobernación tiene la «responsabilidad política» y «ejecutiva», para hacer cumplir las decisiones en materia de seguridad en el país o como dice la ley «promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Consejo». El CISEN tiene la gran responsabilidad de «investigar» e «informar» al Estado mexicano de las amenazas a su seguridad nacional. El Consejo de Seguridad

Nacional es una instancia deliberativa que tiene la gran obligación de establecer y articular las políticas de seguridad nacional. Por último, el Secretariado Técnico tiene la gran responsabilidad política de «seguimiento a los acuerdos» que se tomen en el seno del Consejo. Una responsabilidad «metalegal», que tiene al estar adscrita a la Presidencia de la República, es asesorar al presidente de la República con la información que le proveen las distintas instancias gubernamentales y que puede ser contradictoria. Otra gran facultad que tiene el secretariado es el diálogo y comunicación política con otros actores responsables como el Congreso y los especialistas en la materia.

La otra coordinación al interior del sistema que se debe considerar es entre las secretarías de Defensa y Marina. En las entrevistas pareció que existe un entendimiento importante entre estas dos armas. Esto se puede explicar porque comparten sistemas de doctrina militar, servicios profesionales de carrera y mecanismos de ascenso dentro de su institución que reducen problemas como la corrupción, politización y privatización de sus instituciones. Sin embargo, México podría avanzar en un sistema de mayor eficiencia en materia de coordinación de áreas como la inteligencia estratégica, operaciones y administración de recursos en acciones coordinadas con el establecimiento de un Estado Mayor Conjunto.

Relaciones cívico-militares

Las fuerzas armadas cada vez se involucran más en actividades que le corresponde atender a las autoridades civiles. Pasaron de defender a la nación, frente a amenazas a su soberanía e independencia nacionales en la Segunda Guerra Mundial, a involucrarse en la erradicación de cultivos de enervantes, acciones de protección civil, limpieza y reconstrucción de zonas afectadas por desastres naturales, reforestación de regiones del país, reducción del alfabetismo, combate de grupos guerrilleros, lucha frontal contra grupos de la delincuencia organizada, reconstrucción de instituciones de policía a nivel federal, estatal y municipal, resguardo de zonas de accidentes, búsqueda de restos humanos, resguardo de instalaciones estratégicas, seguridad durante las jornadas electorales, campañas de salud pública y atención en caso de pandemias, entre otros problemas. La lista es mucho más amplia. Por lo anterior, las fuerzas armadas y las instituciones civiles deben comprender que el pacto cívico-militar posrevolucionario, del cual habló Benítez (1994), debe refundarse en el marco de un país diferente en términos de la «complejidad» de la agenda pública y de la «politización», es decir, el aumento del número de actores políticos que tienen diferentes tipos de intereses.

Del otro lado de la moneda, desde la óptica civil gubernamental y social, empieza a gestarse un movimiento en contra de la participación estructural de las fuerzas armadas en ámbitos civiles. Esto se ve reflejado en la disminución de la aprobación de la opinión pública nacional de sus instituciones armadas y en la crítica constante de algunos medios de comunicación nacionales y extranjeros a esta realidad.

Perspectivas de cambios institucionales de la seguridad nacional

En el capítulo tercero se presentaron algunas propuestas de política pública que sugirieron algunos de los entrevistados durante el proceso de investigación. A continuación, se presentan y se analiza su viabilidad.

I. Problemas a la seguridad nacional

Las amenazas a la seguridad nacional se enfrentan a la «multidimensionalidad» de sus orígenes y efectos sobre los Estados. Es por ello que México no sólo debe redefinir su agenda nacional de riesgos anualmente, como lo establece su Ley de seguridad Nacional, sino que debe hacerla pública para un mejor entendimiento y «aumento del consenso» alrededor de ella¹.

II. Definición del problema

En distintos países democráticos los ejercicios de definición pública, de su percepción de las amenazas a su seguridad nacional, se ven reflejados en procesos de deliberación intergubernamental para la edición de sus libros blancos de seguridad nacional. Un libro blanco de seguridad y defensa nacionales, es un documento en donde el Estado expone públicamente su percepción de las amenazas que percibe en el marco del sistema internacional. Este ejercicio de planeación, importado de naciones democráticas, ayuda a reducir el riesgo de un escenario de guerra que se puede presentar por el «dilema de la seguridad». Sin embargo, también es un ejercicio, que en sistemas democráticos, puede hacer que los Estados diseñen sus presupuestos y programas en

1. El concepto de aumento del consenso en torno a políticas públicas proviene de la escuela latinoamericana de Comunicación Política. Sobre este tema se sugiere revisar el libro sobre la construcción del consenso de Mario Riorda.

materia de seguridad nacional. Éste permite que los países vecinos conozcan la percepción de riesgo de su país «enemigo» y, de esta manera, eviten tomar acciones que promuevan el escenario de una confrontación bélica.

Para el caso de México, puede ser un ejercicio de planeación importante para establecer su agenda, fines y medios para el desarrollo de una política de Estado para su seguridad y defensa nacionales.

III. Diseño de políticas públicas para la seguridad nacional

Lo más fácil es el diseño de políticas públicas, sin embargo, lo más complicado es su implementación. A continuación se presentan algunas propuestas que pueden rediseñar el Sistema de Seguridad Nacional para mejorar la coordinación de las unidades dentro de su sistema.

1. Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Es indispensable que el titular del Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional tenga el rango de miembro de gabinete para que pueda tener mayor interlocución y poder político al interior de la estructura gubernamental.

2. Reforma a la Ley de Seguridad Nacional de 2005

El primer asunto es la actualización de la definición de las amenazas a la seguridad nacional. También es indispensable la creación de comisiones independientes de Seguridad Nacional. La actual estructura bicameral es inoperante y no ha logrado institucionalizar a este órgano de supervisión y control legislativo.

3. Ley de Seguridad Interior

Las fuerzas del orden, entre las que destacan el ejército y la armada, necesitan un marco legal que pueda clarificar y ordenar su actuación en materia de seguridad pública cuando así lo requieran otras entidades de gobierno. Esta normatividad no debe estar incluida en la Ley de Seguridad Nacional, como se intentó modificar durante el sexenio anterior. Se confunden los conceptos, y por ello se necesita una normatividad independiente a la de seguridad pública y nacional.

IV. Implementación

La implementación de políticas de coordinación se puede dar, fundamentalmente, en términos estratégicos u operativos. La «coordinación estratégica» se tiene que organizar a nivel de consejos de toma de decisiones políticas al más alto nivel. La coordinación operativa se debe promover a través de grupos *ad hoc* interinstitucionales. Si el actual sistema de seguridad nacional no

sufre modificaciones de diseño, el Secretariado Técnico se tendrá que apoyar en los otros miembros para implementar las políticas de coordinación que mandate el Consejo.

V. Evaluación

Existen dos grandes cambios que se pueden presentar en términos de la evaluación de las políticas de seguridad nacional. El primero puede venir del lado del poder legislativo y, el segundo, de la sociedad civil nacional e internacional. Como se ha comentado, es indispensable fortalecer las capacidades de supervisión del poder legislativo a través de la creación de comisiones ordinarias independientes de seguridad nacional en cada Cámara. La reelección de legisladores puede incentivar la profesionalización en la materia de los legisladores y su equipo de asesores. Por parte de la sociedad civil se requiere financiar más estudios independientes que realicen organizaciones especializadas en temas de políticas públicas. Esto puede ayudar al mejor entendimiento mutuo entre instituciones civiles y militares. Para ello es necesario que se sigan abriendo espacios de docencia e investigación en instituciones del sistema educativo militar y en instituciones de educación civiles sobre seguridad y defensa nacionales.

Apuntes finales

En los próximos 20 a 30 años, la coordinación de políticas de seguridad nacional va a ser un asunto crítico por el aumento natural que está experimentando el país en varios sectores internos como el sociodemográfico y económico, así como en el ámbito externo en materia comercial, inversiones y geopolítico. De la mano con el aumento del tamaño relativo del país en estos sectores, también aumentarán las presiones de grupos antagónicos y las amenazas multidimensionales para la seguridad del Estado mexicano. En este sentido, el conflicto al interior de las instituciones públicas de seguridad, y entre distintos órdenes de gobierno, podría incrementarse por problemas de definición de agendas y asignación de los recursos presupuestales.

Por lo anterior, el Estado mexicano tiene la obligación de redefinirse rápidamente en términos legales para afrontar los inminentes retos que tendrán sus instituciones ante las amenazas presentes y futuras para su seguridad nacional. El actual andamiaje institucional está rebasado como lo demuestran los sucesos de violencia en el país. Por ello, es urgente que se vuelva a presentar un debate político al más alto nivel con una activa participación por parte de la sociedad civil especializada como sucedió durante el 2004.

La coordinación efectiva dentro del Sistema de Seguridad Nacional puede suceder a partir de su diseño, implementación y evaluación con una perspectiva de políticas públicas. Finalmente, en la medida que se puedan entender los problemas estructurales que tienen estas organizaciones se podrá resolver el dilema de la coordinación intergubernamental para la seguridad nacional.

Anexos

Anexo 1. Técnica de investigación

I. Técnica de investigación

Los mecanismos de coordinación intergubernamentales, así como los procesos internos de las instituciones de seguridad nacional son, por naturaleza, de acceso restringido. Asimismo, no existen bases de datos públicas que permitan medir cuantitativamente la calidad de las relaciones inter e intragubernamentales de este tipo de instituciones. Por lo anterior, se eligió como método de investigación la realización de entrevistas semiestructuradas a servidores públicos en activo o retiro –mandos medios y altos– así como a investigadores especializados en seguridad y defensa nacional de instituciones civiles y militares. Las unidades de análisis son las ocho principales instituciones que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional, a saber: Presidencia de la República, Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Comisión Nacional de Seguridad y Secretaría de Relaciones Exteriores¹. Las entrevistas fueron realizadas en persona y se acordó con todos el anonimato para garantizar la seguridad de la identidad de los servidores públicos. Las entrevistas fueron realizadas entre el 8 de enero y el 20 de marzo de 2014.

1. Se excluyeron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Función Pública y Comunicaciones y Transportes. Se privilegiaron las dependencias federales que participan activamente en términos operativos, inteligencia estratégica y doctrina de seguridad nacional. Lamentablemente no se pudo entrevistar a ningún servidor público de la PGR.

II. Cláusula de confidencialidad y anonimato (Introducción que se leyó previamente al entrevistado si actualmente desempeña o desempeñó anteriormente un cargo en alguna instancia de Seguridad Nacional)

El objetivo académico es comprobar hipótesis sobre la naturaleza de las organizaciones de seguridad nacional en México que impactan en la coordinación del Sistema de Seguridad Nacional según lo establecido en el capítulo IV de la Ley de Seguridad Nacional de México de 2005. Al entrevistado no se le solicita ningún tipo de documentación o información a la que hacen referencia los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 del capítulo III sobre «Acceso a la Información en Materia de Seguridad Nacional» de la Ley en comento. La entrevista es anónima y no se revelará el nombre ni cargo del entrevistado por cuestiones de seguridad del propio servidor o antiguo servidor público, así como garantizar el proceso

Tabla 11. Problematización y operacionalización de las variables para la elaboración del cuestionario

Variable	Conceptos clave	Palabras clave
Naturaleza organizacional de las agencias de seguridad nacional (Variable independiente)	<ul style="list-style-type: none"> » Racionalidad limitada, secretismo estructural (patologías culturales endémicas) » Cultura institucional (ideas, valores, creencias) 	<ul style="list-style-type: none"> » Racionalidad limitada, secretismo estructural (Patologías culturales endémicas), cultura institucional (ideas, valores, creencias)
Maximización del poder institucional (Variable independiente)	<ul style="list-style-type: none"> » Poder » Intereses racionales de los actores » Incentivos institucionales » Capacidades » Asimetrías de poder 	<ul style="list-style-type: none"> » Poder, recursos humanos, recursos materiales, presupuestos, equipamiento, información de inteligencia » Diferencias de capacidades
Sistema democrático descentralizado (Condicionante)	<ul style="list-style-type: none"> » Coordinación intergubernamental » Descentralización democrática » Gobierno dividido. 	<ul style="list-style-type: none"> » Separación de poderes » Federalismo » Descentralización responsabilidades
Coordinación intergubernamental (Variable dependiente)	<ul style="list-style-type: none"> » Coordinación » Sistemas de coordinación » Operaciones conjuntas » Descoordinación » Cooperación » Conflicto 	<ul style="list-style-type: none"> » Coordinación, sistemas de coordinación, intercambio de información, descoordinación, cooperación, conflicto » Mecanismo de coordinación

metodológico de esta investigación académica. El audio de la entrevista será grabado para la transcripción posterior. El audio será destruido posterior a la transcripción para garantizar el completo anonimato del entrevistado.

III. Problematicación y operacionalización de las variables para la elaboración del cuestionario (ver tabla 11).

IV. Modelo de transcripción de la entrevista

Entrevista concedida por CISEN/OI/A, quien es un servidor público adscrito al Centro de Investigación y Seguridad Nacional. La entrevista fue realizada por Gerardo Rodríguez Sánchez Lara. La entrevista se realizó en la oficina del servidor público en la Ciudad de México el XX de XX de 2014.

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (GRSL): ...

Institución/OI/A: En activo / B: Retirado: ...

Preguntas del cuestionario para la entrevista a profundidad

1. ¿Usted cree que las organizaciones o agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias de gobierno? Sí o no / Cuáles.
2. ¿Estas características que usted comenta de cómo se organizan internamente las instancias de seguridad nacional generan algún tipo de problema interno de coordinación o externo de cooperación con otras agencias?
3. ¿Usted percibe competencia o lucha por poder entre organizaciones de seguridad nacional? Sí o no / Cuáles.
4. ¿Esta lucha por el poder es una variable que facilita u obstaculiza la coordinación intergubernamental de las organizaciones de seguridad nacional? Sí o no / Por qué.
5. ¿Me podría dar un ejemplo que contextualice esta lucha entre organizaciones de seguridad nacional?
6. ¿Usted percibe que las condiciones democráticas que vive el país, como una mayor división de poderes en el ámbito federal y local, son un factor que condicionan la coordinación entre instancias de seguridad en el país? Sí o no / Por qué.
7. ¿Me podría dar un ejemplo que contextualice esta problemática?
8. ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas que afectan la coordinación entre instancias de seguridad nacional?
9. ¿Cuáles cree usted que son los mejores mecanismos de coordinación y cooperación entre instancias de seguridad nacional?
10. Del 1 al 10 (siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta), ¿cómo calificaría el nivel de coordinación entre instancias de seguridad nacional?
11. Del 1 al 10 (siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta), ¿cómo calificaría el nivel de competencia entre instancias de seguridad nacional?

V. Código de entrevista

Dependencia del servidor o antiguo servidor entrevistado/Número de entrevistado/Año/Servidor (A) o antiguo servidor público (B)

VI. Libro de códigos y perfil de los entrevistados

I. Libro de códigos

1. **Académico/01** El académico es profesor de instituciones civiles y militares con más de 30 años de experiencia en materia de seguridad nacional e internacional. Entrevista realizada en la Ciudad de México el 8 de enero de 2014.
2. **Académico/02** Entrevista realizada en la Ciudad de México el 23 de enero de 2014. El académico es profesor universitario así como de instituciones civiles y militares con más de 20 años de experiencia en materia de seguridad nacional e internacional. Entrevista realizada en la Ciudad de México el 23 de enero de 2014.
3. **CISEN/01/A** Servidor público con nivel directivo del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Ha laborado en otras instituciones de seguridad del Estado mexicano. Entrevista realizada en la Ciudad de México el 5 de marzo de 2014.
4. **CISEN/02/A** Servidor público con nivel de mando medio del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), con experiencia en áreas de capacitación de mandos operativos y de investigación de inteligencia. Cuenta con maestría e investigaciones en materia de seguridad nacional y defensa. Entrevista realizada en la Ciudad de México el 10 de enero de 2014.
5. **CISEN/03/B** Antiguo servidor público con nivel de mando medio del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), cuenta con experiencia en áreas de análisis de inteligencia de gabinete. Entrevista realizada en la Ciudad de México el 21 de enero de 2014.
6. **STCSN/01/B** Antiguo servidor público con rango directivo del Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional (STCSN). Entrevista realizada en la Ciudad de México el 7 marzo de 2014.
7. **CNS/01/A** Servidor público con rango directivo del Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional (STCSN). Cuenta con posgrados y más de diez años de experiencia en el sector público en áreas de seguridad pública e inteligencia. Entrevista realizada en la Ciudad de México el 18 de febrero de 2014.
8. **CNS/02/A** Servidor público con rango directivo del Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional (STCSN). Cuenta con maestría y más de quince años de experiencia en el sector público en áreas de seguridad nacional, seguridad pública e inteligencia. Entrevista realizada en la Ciudad de México el 16 de febrero de 2014.
9. **SEMAR/01/A** Capitán de la Secretaría de Marina (SEMAR). Entrevista realizada en la Ciudad de México el 7 de febrero de 2014.
10. **SEMAR/02/A** Almirante de la Secretaría de Marina (SEMAR). Entrevista realizada en la Ciudad de México el 23 de febrero de 2014.

11. **SEDENA/01/A** Coronel de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) con experiencia en áreas operativas y de inteligencia. Entrevista realizada en la Ciudad de México el 17 de marzo de 2014.
12. **SRE/01/A** Miembro del Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) con rango de embajador y con experiencia en áreas de coordinación, operación y análisis de seguridad nacional. Entrevista realizada en su oficina en la Ciudad de México el 26 de mayo de 2014.

II. Perfiles de entrevistados (ver tabla 12 y 13)

Tabla 12. Perfil institucional

Clave de entrevistado	Instancia	Relación civil/ Militar		Relación pública/ Academia	
		Civil	Militar	Servicio público	Académico
Académico/01	UNAM	1	0	0	1
Académico/01	UNAM	1	0	0	1
CISEN/01	CISEN	1	0	1	0
CISEN/02	CISEN	1	0	1	0
CISEN/03	CISEN	1	0	1	0
STCSN/01	STCSN	1	0	1	0
CNS/01	CNS	1	0	1	0
CNS/02	CNS	1	0	1	0
SEMAR/01	SEMAR	0	1	1	0
SEMAR/02	SEMAR	0	1	1	0
SEDENA/01	SEDENA	0	1	1	0
SRE/01	SRE	1	0	1	0
	Estadísticas	9	3	10	2
	Porcentajes	75%	25%	83%	17%

Tabla 13. Perfil profesional

Clave de entrevistado	Posgrado	Experiencia profesional				Estadísticas
		Operativo	Inteligencia	Directivo	Coordinación	
Académico/01	1	0	0	0	0	1
Académico/01	1	0	0	0	1	2
CISEN/01	0	0	1	1	0	2
CISEN/02	1	0	1	0	0	2
CISEN/03	0	0	1	0	0	1
STCSN/01	1	0	1	1	1	4
CNS/01	1	0	1	1	1	4
CNS/02	1	0	1	1	1	4
SEMAR/01	1	1	1	0	0	3
SEMAR/02	1	1	1	1	1	5
SEDENA/01	1	1	1	1	1	5
SRE/01	1	0	0	1	0	2
Estadísticas	10	3	9	7	6	
Porcentajes	83%	25%	75%	58%	50%	

Anexo 2. Transcripciones de entrevistas a especialistas de seguridad nacional

Entrevista concedida por Académico/01

El académico es profesor de instituciones civiles y militares con más de 30 años de experiencia en materia de seguridad nacional e internacional. La entrevista se realizó en su oficina en la Ciudad de México el 8 de enero de 2014.

GRSL. ¿Usted cree que las organizaciones o agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias de gobierno?

Académico/01. Sí, las particularidades de las agencias de seguridad nacional en México son varias. Una de ellas es que sus trabajadores son de confianza y no están sindicalizados ni organizados. Eso es un factor positivo para los gobernantes en turno pero es uno negativo para la profesionalización. En ese sentido las agencias de seguridad nacional del Estado mexicano están encabezadas por la Secretaría de Gobernación, sin embargo, cada una de las otras corporaciones tienen un rango de autonomía bastante elevado. Entonces el responsable de cada una de las agencias, secretarías de Estado o centros autónomos como el CISEN, tienen autonomía casi total y responden a un ministro o al presidente de forma directa, por lo cual existe mucha desconfianza entre ellas y hay una gran falta de coordinación.

GRSL. ¿Esta lucha por el poder es una variable que facilita u obstaculiza la coordinación intergubernamental de las organizaciones de seguridad nacional?

Académico/01. Genera competencia y rivalidad entre ellas. Otra característica es el manejo de los recursos financieros. Hay mucho manejo de dinero de manera discrecional, sin control de la SHCP, y mucho menos con algún control de transparencia. Eso las distingue del resto de las agencias del Estado mexicano que, de alguna manera, tienen mucho más controles. Aunque hay posibilidades de corrupción, las agencias de seguridad nacional directamente manejan mucho dinero líquido sin ningún tipo de control.

GRSL. ¿Estas características que usted comenta de cómo se organizan internamente las instancias de seguridad nacional generan algún tipo de problema interno de coordinación o externo de cooperación con otras agencias?

Académico/or. Sí. Dirigir una agencia de seguridad nacional implica manejar una parcela de poder. Mientras más importante sea la dependencia, es más poderosa la persona que la dirija. Evidentemente, en términos políticos, el más poderoso es el secretario de Gobernación, pero en términos administrativos, el más poderoso es el secretario de Defensa Nacional.

GRSL. ¿Usted percibe competencia o lucha por poder entre organizaciones de seguridad nacional?

Académico/or. Sí. Por ejemplo: las dos dependencias militares siempre han desconfiado muchísimo de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Gobernación, también consideran que las dependencias civiles son poco profesionales y con elevados índices de corrupción. Por otra parte, se considera que las agencias civiles están politizadas, mientras que las dependencias militares se consideran como entes no políticos, lo cual les permite ser mucho más profesionales y mucho más honestos en el manejo de recursos, aunque no siempre suceda.

GRSL. ¿Me podría dar un ejemplo que contextualice esta lucha entre organizaciones de seguridad nacional?

Académico/or. A menudo se obstaculiza la coordinación. La coordinación existe sólo cuando hay buenas relaciones interpersonales. Pero no existe por la vía legal.

GRSL. ¿La variable de la personalidad, el interés personal del titular de la agencia o de la secretaría incide en la coordinación?

Académico/or. Sí. Por ejemplo, en el gobierno de Vicente Fox el secretario de Marina y el secretario de Defensa no se dirigían la palabra y eran enemigos públicos, eso era bien sabido públicamente. La Secretaría de la Defensa retiró a todos los estudiantes que tenía en la secretaría de Marina y la secretaría de Marina hizo lo mismo. De tal manera que no había ningún tipo de comunicación y existía mucha rivalidad que se ocasionaba al competir por el presupuesto. Por el contrario, los dos secretarios militares en la época de Felipe Calderón tenían una buena relación personal, entonces no había rivalidad. La buena relación personal influye mucho más en las instituciones que las condiciones institucionales o legales.

GRSL. ¿Usted percibe que las condiciones democráticas que vive el país, como una mayor división de poderes en el ámbito federal y local, son un factor que condiciona la coordinación entre instancias de seguridad en el país?

Académico/01. Yo creo que el modelo de transición a la democracia mexicana que se diseñó en los años ochenta y noventa, en términos de seguridad nacional, es un modelo perverso y negativo porque la descentralización de los niveles de gobierno que en teoría favorece a la democracia, busca fortalecer los poderes municipales y estatales en contra del poder central federal. Sin embargo, se les dio más poder a los gobiernos municipales y estatales sin controles, y sin responsabilidad. Entonces lo que se hizo fue una «feudalización» de estructuras de poder. Y en el ámbito de la seguridad se desperdigó el poder, se crearon pequeños señores feudales tal como es el caso de una gran cantidad de presidentes municipales y gobernadores. Se construyó una instancia perversa no legal que es la asociación de gobernadores, la CONAGO, que es para chantajear al poder federal y eso les da poder a los gobernadores sin ningún control ni social ni financiero, ni nada, por eso son como reyezuelos totalmente descontrolados.

Académico/02

El académico es profesor universitario así como de instituciones civiles y militares con más de 20 años de experiencia en materia de seguridad nacional e internacional. La entrevista se realizó en un lugar público en la Ciudad de México el 23 de enero de 2014.

GRSL. ¿Usted cree que las organizaciones o agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias del gobierno?

Académico/02. Sí, y tiene que ser así por el tipo de tareas y responsabilidades que enfrentan. Estamos hablando de instituciones que requieren información de inteligencia y el procesamiento de esta misma. Para procesar la inteligencia se requiere de un método específico y de un ciclo de inteligencia que, entre otras cosas, dicta que las personas involucradas en el procesamiento deben tener acceso sólo a la información que les resulta estrictamente necesaria, esto para garantizar que el producto final sea satisfactorio y objetivo, pero también permite que la información sea oportuna y pertinente. Considero que las instituciones de seguridad nacional son distintas de otras porque su función fundamental es contribuir a la preservación del Estado. Hay otras instituciones que

contribuyen a esto, pero lo hacen de manera tangencial, como la Secretaría de Salud. Esto quiere decir que algunas instituciones pueden cumplir con funciones de seguridad (por ejemplo: en el caso de una epidemia), pero esta no es su función principal. Como consecuencia de las tareas que tienen encomendadas las agencias de seguridad nacional, automáticamente deben operar de manera distinta a otras dependencias.

GRSL. ¿Qué características diferentes tienen las agencias de seguridad nacional?

Académico/oz. En el caso mexicano, se trata de instituciones verticales que operan de arriba hacia abajo, que requieren de profunda especialización y profesionalización por parte de los integrantes, lo cual no quiere decir que otras instituciones no cuenten con esto, pero en el caso de las instituciones de seguridad nacional, son elementos particularmente importantes. Los recursos humanos debidamente calificados constituyen otro importante pilar. Es importante mencionar que dentro de las instituciones de seguridad nacional, las personas solo cuentan con partes fragmentadas de información y esto es con el objetivo de que se desempeñen de manera neutral al realizar sus labores de análisis. Si conocen todas las piezas de la información, el análisis puede ser tergiversado.

GRSL. Estas características que usted plantea respecto a las agencias de seguridad nacional, ¿generan algún tipo de problema interno de coordinación o externo de cooperación con otras instancias?

Académico/oz. Hay varios cuerpos dedicados a tareas de seguridad nacional y la cooperación entre ellos es muy difícil. Por ejemplo, hay ocasiones en las que una agencia o una persona se enteran de información valiosa y la utilizan para su beneficio propio, es decir, para obtener ascensos o promociones. En materia de seguridad nacional, una entidad es vulnerable a las aspiraciones de las personas que manejan información sensible. La cooperación entre instituciones es difícil, hay celo y existe una percepción de que los cuerpos de inteligencia (militar, civil, naval) no se entienden entre ellos o se tienen algún tipo de desprecio.

GRSL. ¿Por qué se genera este desprecio?

Académico/oz. Por el tipo de formación y, probablemente, por la relación que guardan las entidades de seguridad con el tomador de decisiones. El tomador de decisiones, por distintas razones, puede privilegiar a un cuerpo o al otro y esto dificulta la cooperación entre agencias. Cuando se da mucha primacía a una agencia, las otras se sienten desmotivadas y no tomadas en cuenta. Es un

factor importante respecto al producto que se desea obtener en materia de seguridad.

GRSL. ¿Usted percibe competencia o lucha por poder entre las organizaciones de seguridad nacional?

Académico/02. Claro que sí, porque la agencia que tiene más poder tiene más recursos, también contará con mayor incidencia en el proceso de la toma de decisiones y la posibilidad de prevalecer sobre las otras agencias. Ahí se pierde el objetivo fundamental que es la seguridad de la nación.

GRSL. Esta lucha por el poder, ¿es una variable que facilita u obstaculiza la coordinación inter institucional?

Académico/02. La variable del poder obstaculiza la coordinación. Todas la agencias desean tener mayor influencia o mayor poder porque esto se traduce en recursos, capacitación, presencia ante agencias de otros países, etcétera. Sin embargo, la preponderancia de alguna de las agencias dificulta el proceso de coordinación.

GRSL. ¿Cuenta con alguna experiencia?

Académico/02. Hay una muy visible durante el gobierno de Felipe Calderón: lo que sucedió con la Secretaría de Seguridad Pública Federal. Fue una secretaría privilegiada, con altos presupuestos, con objetivos loables, que proponía una policía científica, pero lo que se logró de esto, se hizo a expensas de otras agencias de seguridad y eso generó mucha molestia particularmente entre las fuerzas armadas. Durante los operativos en Michoacán se presentó el caso en el que los funcionarios de las fuerza armadas no contaban con los servicios mínimos de higiene, mientras que el personal de la Secretaría de Seguridad era enviado a hoteles. Creo que al momento de asignar tantos recursos a la Secretaría de Seguridad se castigó muy fuertemente el presupuesto de las fuerzas armadas, y esto fue aunque en algunas ocasiones la secretaría proporcionaba resultados inferiores.

GRSL. ¿Podría hablarnos un poco de la lucha entre la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional?

Académico/02. La SEDENA, por su tamaño, considerablemente más grande que Marina, ha sido protagonista en tareas de seguridad pública y en tareas de auxilio a la población en situaciones de desastre, sin embargo, como consecuencia de tanto tiempo involucrada en tareas de seguridad pública se ha dado mucha corrupción al interior. Esto no exenta a la otra secretaría, pero se ha dado en menor proporción.

GRSL. ¿Usted percibe que las condiciones democráticas de México, como una mayor división de poderes en el ámbito federal, son un factor que condiciona la coordinación entre instancias de seguridad nacional?

Académico/oz. Por supuesto, porque nuestro país pasó de un modelo autoritario a uno de transición democrática que es muy importante. No se puede gobernar de la misma manera que se hizo durante casi setenta años por el PRI hasta antes de la llegada de Fox. Incluso los conceptos de seguridad nacional que prevalecían en aquel tiempo estaban orientados a la seguridad del régimen y no a la seguridad del Estado. Esto se pudo ver en muchos eventos como el terremoto de 1985. Hay un contexto que favorece a la forma en que se asume la seguridad en México. Durante el gobierno de Salinas se dio una mayor apertura democrática, como consecuencia del tratado de libre comercio (TLC), y el Estado ya no pudo continuar actuando de manera represiva. La sociedad tampoco lo tolera. Se da un cambio de régimen cuando llega al poder el presidente Fox, esto favorece la democracia y se modifican muchas estructuras burocráticas, al igual que la forma en la que se hacían las cosas en el país. Durante la transición democrática, las instituciones se han mostrado frágiles y están en proceso de consolidación. No han podido llevar a cabo las cosas de una manera determinante y esto abre espacios para el crimen.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas que afectan o inciden en la coordinación entre instancias de seguridad nacional?

Académico/oz. La asignación presupuestal, esto incluye elementos importantes como el acceso a capacitación o acceso a mecanismos de cooperación con otros países. Por otro lado, hay perfiles de formación que son distintos entre civiles y militares, lo cual debería ser enriquecedor, pero no lo ha sido, y esto genera diferencias sociales. No hay comunicación entre civiles y militares, por lo que ambos tienen percepciones erróneas de los otros. Los tomadores de decisiones son un factor muy importante. No están obligados a saberlo todo, pero están obligados a informarse. Si se privilegia a alguna agencia por ignorancia o falta de conocimiento, automáticamente se siembra la semilla de la discordia entre instituciones y se evita el trabajo colegiado. Otro problema es que se ha pretendido crear una entidad coordinadora del grupo colegiado y no ha habido claridad.

GRSL. ¿Cuál cree usted que son los mejores mecanismos de coordinación y cooperación entre instancias de seguridad nacional?

Académico/02. Debe haber una entidad coordinadora, pero debe ser adecuada al caso mexicano. Tal vez nuestro mejor ejemplo a seguir no es el de Estados Unidos que tiene otras necesidades y otras estructuras de seguridad. Las experiencias de otros países son ejemplos interesantes de análisis, pero debemos encontrar una fórmula adecuada a México y a las necesidades locales. Requerimos de un trabajo más colegiado, en el que las reticencias de militares y civiles se puedan mitigar. Otro requerimiento importante es la selección cuidadosa de personal.

GRSL. Del uno al diez, siendo uno la calificación más baja y diez la más alta, ¿cómo calificaría el nivel de coordinación entre instancias de seguridad nacional en México?

Académico/02. Considero que es un cinco.

GRSL. Del uno al diez, siendo uno la calificación más baja y diez la más alta, ¿cómo calificaría el nivel de competencia (como lucha) entre las instancias de seguridad nacional?

Académico/02. La competencia tiene un valor de nueve.

CISEN/01/A

Servidor público con nivel directivo del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Ha laborado en otras instituciones de seguridad del Estado mexicano. La entrevista se realizó en un lugar público en la Ciudad de México el 5 de marzo de 2014.

GRSL. ¿Usted cree que las organizaciones o agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias de gobierno?

CISEN/03. Sí. Las tienen y deben tenerlas. Particularmente referentes a la doctrina basada en principios y valores institucionales que deben ser adquiridos. El personal de instituciones de inteligencia debe conocer qué es esta misma, para qué se hace, para quién se hace, cómo se hace, finalmente, debe tener un sentido muy alto de compromiso social. El personal debe tener una profunda convicción de integración a un grupo profesional e identificación con este mismo.

GRSL. Esa característica de profesionalización e identificación con el grupo o agencia, ¿qué genera?

CISEN/03. La profesionalización tiene que ver con tres elementos: uno es el conocimiento de la herramienta que representa la inteligencia; en segundo lugar, un profundo conocimiento del compromiso social que representa y, finalmente, la identificación con este grupo profesional.

GRSL. La última parte es muy importante, ¿cuáles son las características de identificación con el grupo?

CISEN/03. Lo primero es tomarse en serio el trabajo, el individuo debe proteger su integridad profesional, la imagen personal y la de la agencia, de manera que como cualquier miembro dentro de la organización evita interferir en temas que no le corresponden o competen.

GRSL. No lastimar la imagen institucional y no meterse con otros temas, ¿genera un tipo de problema o ayuda a la coordinación al interior de una organización?

CISEN/03. La doctrina amalgama al grupo profesional. Los principios y valores son los que proporcionan un sentido de pertenencia.

GRSL. El sentimiento de pertenencia dentro de una institución, ¿se ve en otras agencias de inteligencia?

CISEN/03. No porque sólo hay una agencia de inteligencia en México, las demás están en proceso de creación o desaparición.

GRSL. El que esta institución esté unificada en términos de doctrina y de equipo, ¿genera algún conflicto con otras agencias que no tienen ese sentimiento de cuerpo?

CISEN/03. No produce conflicto con otras instituciones, lo que genera es la ausencia de una comunidad de inteligencia. Como miembro de la comunidad de inteligencia es difícil dialogar con otro tipo de profesionales. Es mucho más fácil interactuar con militares o marinos.

GRSL. Para que haya confianza entre las instituciones, ¿debe buscarse la profesionalización?

CISEN/03. Sí, porque la confianza se da en la medida en la que se puede hablar el mismo lenguaje y se cuenta con el mismo tipo de carrera profesional.

GRSL. ¿Usted percibe competencia o lucha por poder entre organizaciones de seguridad nacional?

CISEN/03. En este momento no. En el 94 existió una comunidad de inteligencia y el argumento de quienes participaron en la creación de esta comunidad o sistema era que existía un enemigo común: el frente zapatista. Yo considero que es un argumento muy débil porque en el 95 el movimiento se cayó, pero la comunidad continuó existiendo y atendió muchos otros temas de la agenda de inteligencia.

GRSL. ¿Usted no considera que la lucha por poder sea una variable que afecta la coordinación al interior de las agencias de seguridad nacional?

CISEN/03. La afecta como en cualquier comunidad.

GRSL. ¿Usted percibe que las condiciones democráticas que vive el país, como una mayor división de poderes en el ámbito federal y local, son un factor que condicionan la coordinación entre instancias de seguridad en el país?

CISEN/03. No, no tiene nada que ver. En todo caso las fortalece porque el efecto de una mayor coordinación tiene que ver mucho más con el perfil profesional de quienes participan en cada agencia.

GRSL. ¿Usted considera que hay coordinación vertical entre niveles de gobierno con los estados y las principales ciudades del país?

CISEN/03. No podemos hablar de coordinación porque los estados no tienen como tal agencias de inteligencia. Lo que tienen son pequeñas unidades de información o unidades de análisis, pero existen agencias locales. La tendencia es promover la creación de unidades de inteligencia en los estados. Las unidades de inteligencia se entienden como una unidad de investigación para temas que conciernen la seguridad y el desarrollo estatal.

GRSL. ¿Cuáles son los problemas de coordinación que afectan a las agencias de seguridad nacional?

CISEN/03. El sistema de inteligencia, en términos de instituciones, a nivel federal y estatal, debe estar conectado incluso con servicios extranjeros o de empresas. Hay un elemento fundamental que es la confianza. Al pertenecer a un sistema se debe tener confianza para poder intercambiar información. Deben existir protocolos y principios por escrito de cómo se debe manejar la información.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los mejores mecanismos de coordinación y cooperación entre instancias de seguridad nacional?

CISEN/03. Los grupos interinstitucionales de coordinación. El liderazgo también es muy importante. El líder de un sistema de inteligencia debe buscar un perfil bajo y que da lugar a todos. Es un liderazgo técnico y no político.

GRSL. Del 1 al 10 (siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta), ¿cómo calificaría el nivel de coordinación entre instancias de seguridad nacional?

CISEN/03. Para el año 94 la coordinación era de 10. El número con Calderón era 5. Actualmente consideraría que es un 8.

GRSL. Del 1 al 10 (siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta), ¿cómo calificaría el nivel de competencia entre instancias de seguridad nacional?

CISEN/03. La lucha entre las agencias alcanza un nivel 9.

CISEN/02/A

Servidor público con nivel de mando medio del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), con experiencia en áreas de capacitación de mandos operativos y de investigación de inteligencia. Cuenta con maestría e investigaciones en materia de seguridad nacional y defensa. La entrevista se realizó en un lugar privado en la Ciudad de México el 23 de enero de 2014.

GRSL. ¿Usted cree que las organizaciones o agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias de gobierno?

CISEN/02/A. La respuesta sería sí. Cada área de profesionalización tal como la medicina, la educación o temas de seguridad requieren un proceso de especificidad propio, por lo tanto, se genera de forma «natural» una diferencia entre todas ellas. La diferencia y el sello distintivo de las agencias de seguridad es que tienen que ver con aspectos de fuerza y de poder, ya sea información o armas y esto le da una característica especial a todas las agencias que tienen que ver con la seguridad.

GRSL. ¿Hay características de poder en las agencias de inteligencia que las vuelve particulares respecto a otras agencias?

CISEN/02/A. El poder, entendido como la capacidad de un actor para que otro actor haga algo que no haría de manera espontánea, está

relacionado con las agencias de seguridad por distintas razones, por ejemplo, el manejo de armas es una expresión pura de poder. Cuando se habla de armas y de su uso, hay una coerción implícita y explícita. En el caso de los servicios de inteligencia, el activo principal es la información y dado que nos encontramos en un contexto democrático, plural y abierto, en el que las armas pasan a un segundo plano, la información se vuelve un activo de poder muy importante para incentivar, orientar, dirigir o incluso presionar a otros actores para que lleven a cabo alguna de sus opciones.

GRSL. Ahondemos en el poder, ¿cómo se vive el poder, como agente de inteligencia, al interior de una institución de seguridad nacional?, ¿qué sucede al interior de la organización?

CISEN/02/A. El nombre específico sería funcionario de inteligencia porque eres parte de una burocracia, un agente, como un agente policial, es asignado a la calle y tiene mayor trato con la gente; en un servicio de inteligencia, por el contrario, hay distintos perfiles por los que se identifican los funcionarios de inteligencia. Por otro lado, reitero, estamos hablando de una burocracia, por lo tanto, hay rangos y distintos niveles de capacidad de acción, también hay distintos niveles de acceso a información y de acceso a recursos, esto delimita cuales son las características y las capacidades de los actores (el poder) al interior de la organización.

GRSL. Entre mandos medios de funcionarios de inteligencia, ¿la situación que se vive como agencia, en un entorno de poder, genera algún tipo de relaciones especiales al interior de la organización?

CISEN/02/A. Me parece que varía de acuerdo con el tema y según el nivel de atención. Normalmente cada una de las distintas áreas dentro de la organización vigilan o procuran sus propios nichos. Los servicios técnicos, por ejemplo, se dedican a operar la tecnología; por otra parte, un área de análisis cuenta con personal especializado sobre algunos temas y también se encarga de organizar y almacenar información; luego, un área de investigación cuenta con un fuerte sensor social. Estos distintos componentes le dan a cada área una razón de ser dentro de la organización y evidentemente esto puede generar una pugna por el poder, entendido como atención del tomador de decisiones.

GRSL. ¿Quién es el tomador de decisiones?

CISEN/02/A. El director general, el secretario de Gobernación y el presidente a través de alguno de los anteriores. Ellos suelen ser el gestor que orienta o distribuye. Dentro de la burocracia se pueden identificar claramente una estructura, una cabeza y un cuerpo

que distribuyen y canaliza la organización. Es por esto que a nivel de mandos medios se genera una pugna por la atención y por la cercanía con el tomador de decisiones.

GRSL. Pasemos al ámbito exterior de la organización, ¿usted percibe competencia o lucha por poder entre organizaciones de seguridad nacional?

CISEN/02/A. La respuesta es sí, pero no me parece que a un nivel escandaloso, es decir, sucede lo mismo en otros sectores como el de la salud, como entre el ISSSTE y el IMSS, pero también cabe especificar que esto sucede incluso con organizaciones privadas.

GRSL. ¿No es una particularidad del sector de seguridad nacional?

CISEN/02/A. Lo que hace distinta la pugna en temas de seguridad nacional es que estamos hablando de factores muy tangibles de poder, como las armas, la información, los procesos judiciales, etcétera.

GRSL. Esta lucha por el poder, ¿es una variable que facilita u obstaculiza la coordinación intergubernamental de las agencias de seguridad nacional?

CISEN/02/A. Me parece que varía de acuerdo con el tema y con el contexto, creo que parte de una sociedad compleja es la espontánea pugna entre poderes, por lo que se conduce a los distintos grupos de interés hacia un fin. Dependiendo del tema puede facilitar u obstaculizar la coordinación. Normalmente la pugna por poder fracciona, divide, atomiza e impide la cooperación, pero mi impresión es que se trata de un tema de liderazgo. Todas las burocracias compiten por atención y recursos, lo cual, no debe llamarnos la atención, el tema es la capacidad de liderazgo del tomador de decisiones. En el caso de las agencias de seguridad nacional estamos hablando del presidente de la República y de la capacidad de gestionar conflictos. El ejemplo es muy claro: durante el sexenio del presidente Calderón tuvimos un estímulo a la pugna interburocrática. Se hacía reconocimiento público a quien cumpliera primero, a quien cumpliera bien y eso incentiva a una competencia entre organizaciones que no lograban trabajar de manera conjunta. Por el contrario, si el liderazgo propone un interés por los resultados, sin importar de quién vengan, el incentivo es a la colaboración porque para dar resultados es mejor trabajar de manera conjunta.

GRSL. Respecto a su cometario inicial, mencionó situaciones complejas, ¿qué generan las situaciones complejas de seguridad nacional? ¿las situaciones de seguridad nacional son complejas?

CISEN/02/A. Totalmente. Lo que entiendo por complejidad es que la sociedad es dinámica y el ritmo de cambio cada vez mayor y en menor tiempo. Eso nos hace sociedades mucho más cambiantes respecto a las que existían hace siglos. En segundo lugar, hay otro factor esencial: la apertura. Estamos conectados con todo el mundo, México es una de las economías más abiertas del planeta, entonces hay muchos factores que rebasan el territorio nacional y esto preocupa no sólo a las agencias de seguridad nacional, sino a todas las agencias del estado mexicano y a las agencias privadas que operan en el territorio nacional. Hablamos de sociedades dinámicas mucho más conectadas, esto hace que instituciones hechas para la estabilidad y para conducir socialmente una sociedad puedan verse rebasadas. A eso me refiero con sociedades complejas.

GRSL. Entonces, ¿no es que las situaciones de seguridad nacional sean más complejas que las de otros sectores del gobierno?

CISEN/02/A. No, en realidad no. Las agencias de seguridad, al igual que otras agencias, se encuentran en un entorno global que tiene repercusiones distintas al interior del país.

GRSL. ¿Usted percibe que las condiciones democráticas con las que cuenta el país, como una mayor división de poderes en el ámbito federal y local, son un factor que condiciona la coordinación entre instancias de seguridad en el país?

CISEN/02/A. Sí, el contexto democrático es un factor condicionante. Sin duda es más fácil conducir agencias en espacios jerárquicos, como Corea del Norte o Cuba, pero eso solamente hace eficiente el cumplimiento de órdenes, pero nunca se discute abiertamente si es la mejor decisión o no. El debate público y el contexto democrático inciden en la forma de acción de las fuerzas de seguridad.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas que afectan la coordinación entre instancias de seguridad nacional?

CISEN/02/A. Una de ellas es la cultura interburocrática. Es muy distinta la profesionalización que llevan las fuerzas armadas, y dentro de ellas la defensa, la marina y la fuerza aérea aunque entre ellos tampoco es tan fluida la coordinación. El primer punto es un tema de cultura organizacional. Por otro lado, me parece que el tema más importante es el de la confianza. No se ha dado un proceso de construcción de confianza, por muchas razones, entre las distintas instituciones que lidian con la seguridad nacional. No

se ha dado una profesionalización ni institucionalización como cultura respecto a la forma en que se deben llevar a cabo las cosas. Más bien, las cosas se gestionan a través de redes informales y de pequeños grupos que eventualmente se van traslapando y se van conociendo, al cabo de un largo proceso se llega a la confianza respecto a los individuos y por lo tanto en las organizaciones.

GRSL. Para usted, ¿esto sería lo que es la definición de la seguridad nacional en México?

CISEN/oz/A. Sí, en muy buena medida. Para mí, la cultura de la seguridad nacional en México son reglas mínimas que se comparten entre las distintas agencias y realmente, nos encontramos lejos de tener un común denominador, todavía nos encontramos en una etapa previa de profesionalización e institucionalización que funciona con base en las personalidades, los actores identificados, las redes de confianza previamente generadas y establecidas, mucho más que en las organizaciones. Otro elemento es que tenemos organizaciones de seguridad muy cambiantes por distintas razones. Eso rompe los mínimos de construcción de confianza entre los actores y no permite estabilidad.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los mejores mecanismos de coordinación y cooperación entre instancias de seguridad nacional?, ¿cuáles son los mejores mecanismos para alcanzar la cooperación entre organizaciones?

CISEN/oz/A. Hay dos incentivos muy importantes. El primero es el liderazgo, si es claro y que valore la coordinación y la cooperación entre actores, va a haber incentivos para que estas se den. El segundo factor es la realidad, el contexto dice que las cosas no se pueden hacer aisladamente, que se requiere de la colaboración y la participación de otros actores, por lo tanto, hay incentivos para establecer un mínimo de capacidades de credibilidad y confianza para poder atender la realidad compleja. La coordinación y la cooperación son producto de un proceso constante de construcción social.

GRSL. Si usted fuera el secretario particular de presidente (experto en seguridad nacional), ¿qué le aconsejaría al presidente de la República para mejorar los mecanismos de coordinación entre sus agencias de seguridad nacional (para que sea eficaz el trabajo del estado mexicano para atender las amenazas, riesgos y vulnerabilidades que tiene la seguridad nacional)?

CISEN/oz/A. El cauce, respecto a este tema de la coordinación, son los recursos. La asignación de recurso se da (sic) en base a las

dependencias y se gestiona entre el presidente y el secretario de Hacienda. Cuando se asigna un presupuesto general y las dependencias deben coordinarse entre ellas para saber cómo se debe repartir, se incentiva la coordinación. Los recursos son el tema más importante. También se requiere un gran sistema de comunicación, como la plataforma México, que todos deban compartir y por lo tanto todos deban elegir bajo qué sistema lo van a utilizar. Por otra parte es importante realizar pagos sociales, es decir, el reconocimiento de la sociedad. Es importante comunicar y reconocer las acciones de las agencias de seguridad, de esta manera, también se puede contar con retroalimentación. Un fuerte contraste entre agencias elimina incentivos a la cooperación.

GRSL. En una escala del uno al diez, siendo uno la calificación más baja y diez la más alta, ¿cómo calificaría el nivel de coordinación entre instancias de seguridad nacional?

CISEN/02/A. Me parece que nos encontramos en un siete que aspira a convertirse pronto en un ocho.

GRSL. En una escala del uno al diez, siendo uno la calificación más baja y diez la más alta, ¿cómo calificaría el nivel de competencia entre instancias de seguridad nacional?

CISEN/02/A. Actualmente consideraría que es la respuesta es cinco.

GRSL. ¿Considera que el reclutamiento de los servidores públicos en las agencias de inteligencia genera algún problema?, ¿los protocolos de ascenso generan algún tipo de problema?, ¿el manejo del secreto de la información al interior de la organización genera relaciones particulares intergubernamentalmente?

CISEN/02/A. Sí. Todos los factores mencionados anteriormente son características que, dentro de los servicios, incentivan el conflicto antes que la cooperación. Tanto los recursos como la atención. El tema del parroquialismo, de los reclutamientos, de los ascensos internos de los premios y castigos, no está muy institucionalizado. No hay un servicio tan profesional como lo hay en las fuerzas armadas o el Servicio Exterior. La aspiración es a que exista, pero no se ha materializado.

CISEN/03/B

Antiguo servidor público con nivel de mando medio del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). La entrevista se realizó en un lugar público en la Ciudad de México el 21 de enero de 2014.

GRSL. ¿Usted cree que las organizaciones u agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias del gobierno?

CISEN/03/B. Sí.

GRSL. ¿Como cuáles?

CISEN/03/B. Hay unidades que están protegidas bajo la ley de seguridad nacional, por lo cual, no deben dar transparencia respecto a la forma en que operan y esto es de acuerdo con esta misma ley.

GRSL. ¿Qué características de organización interna tienen las agencias de seguridad nacional?, ¿se genera algún problema al interior de ellas?

CISEN/03/B. Se generan cotos de poder porque al estar segmentada la organización evitas que el ciclo de la información fluya naturalmente. Siempre hay uno, dos o más grupos que intentan mantener el poder al interior de la institución. Con el discurso de la cooperación para obtener la participación de otras instancias que no tienen o que se ven forzadas a proporcionar la información y no rendir cuentas sobre esa información y el proceso que se realiza con ese mismo contenido.

GRSL. Esta particularidad de la segmentación de la información o del análisis de la información, ¿qué otros problemas genera entre analistas o entre directores?

CISEN/03/B. Al interior, la información se vuelve redundante porque tienes dos o tres grupos haciendo análisis con un enfoque de acuerdo al interés del director bajo el que se encuentra el analista, entonces, la información no necesariamente es eficaz y oportuna, sino que lleva una tendencia conforme al grupo al que se está llevando el estudio.

GRSL. Cuando la información se segmenta al interior de una agencia, ¿qué problema genera con otras instituciones de seguridad?

CISEN/03/B. No se da la información completa, por ejemplo, puedes proporcionar la información que trabajó el área de análisis, pero el área de investigación tiene otro pedazo de la información, por lo tanto, lo que se otorga a otras instancias no es transparente.

GRSL. ¿Existe alguna otra característica además de la confidencialidad o la falta de transparencia en el manejo de la información?

CISEN/03/B. La información se maneja de acuerdo con el interés; el que cuenta con un compadre en la Policía Federal o en otra instancia, generalmente le solicita cooperar personalmente. En otras administraciones se llegó a que los analistas trabajaban para asesores que publicaban la información a título personal, entonces, la información se comercializaba incluyendo la de seguridad nacional.

GRSL. ¿Usted percibe competencia o lucha por el poder entre organizaciones de seguridad nacional?

CISEN/03/B. Por supuesto.

GRSL. Al interior y entre grupos, pero ¿al exterior, es decir, entre agencias y organizaciones hay luchas de poder?

CISEN/03/B. Siempre ha estado la pelea SEMAR-SEDENA e incluso Policía Federal y creo que puede llegar a ser positiva (sic) en cuanto a que tratan de mejorar sus procesos para ser más competentes y esto es, digamos, dentro de la inteligencia militar. En el caso de la inteligencia civil se ha privilegiado al Centro de Investigación de Seguridad Nacional y no se han podido consolidar otros proyectos como el de CNS, que no ha podido completarse debido a dicho privilegio.

GRSL. ¿Usted aprecia que hay conflicto o puede haberlo entre la CNS, que tiene a su cargo la Policía Federal y algunas áreas de inteligencia, y el CISEN?

CISEN/03/B. Me parece que más que un conflicto como tal, al CISEN no le queda claro que esto lo pueda beneficiar, entonces se aleja de algo que le puede resultar amenazante. Le resulta amenazante la postura de apertura porque finalmente, todavía tiene un estigma de opacidad.

GRSL. ¿La lucha por el poder es una variable que facilita u obstaculiza la coordinación intergubernamental?

CISEN/03/B. La facilita si son del mismo grupo, la obstaculiza cuando hay personas externas a eso que realmente buscan generar políticas reales.

GRSL. Entonces explícame, ¿hay grupos de poder que están indiferentes a agencias y eso facilita la cooperación entre agencias?

CISEN/03/B. Al establecer mecanismos de cooperación forzosamente se tiene que cooperar, pero se coopera con un mínimo. De hecho el tema de la cooperación ha sido el gran tema de la administración de Peña Nieto. Para todo, el logro que se ha buscado es la cooperación, pero ¿para qué? Cuando pertenecen al mismo grupo, los procesos no necesariamente mejoran, pero al haber competencia dentro de las organizaciones (no todos los de la policía van a estar de acuerdo con lo que dice Mondragón y Kalb, así como no todos los de PGR van a estar de acuerdo con lo que dice Murillo Karam), hay grupos que buscan otros grupos dentro de otras organizaciones para gestionar planes «b» en caso de que esas persona cayeran de la gracia o fueran destituidos como en los años setenta.

GRSL. ¿Usted dice que la política y los movimientos políticos al interior de las instituciones son factores que inciden positiva o negativamente en la coordinación?

CISEN/03/B. Claro, porque finalmente son cotos de poder. Yo he escuchado que dentro de la Policía el que está bien con el jefe máximo, está bien por el momento, pero la persona que no está bien, debe gestionar o garantizar de alguna manera su permanencia dentro del gobierno federal.

GRSL. ¿La política es un factor que incide en las instituciones?

CISEN/02. Claro.

GRSL. ¿Usted percibe que las condiciones democráticas que vive el país, como una mayor división de poderes en el ámbito federal y local, son un factor que condiciona la coordinación entre instancias de seguridad nacional en términos verticales: federación, estados y municipios? La democracia y la división de poderes, ¿son factores que han afectado la coordinación al interior de las de seguridad en el país?

CISEN/03/B. El proceso democrático no debe afectar, es una máquina que funciona aparte porque la seguridad se tiene que garantizar como un derecho, es parte del sistema, no puede ser que las condiciones de legitimidad validen o no el funcionamiento del gobierno.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas que afectan la coordinación entre instancias de seguridad nacional?

CISEN/03/B. Entre los mecanismos; que no sean parejos, que el grupo que tiene menos proporciona toda su información y el que tiene

más, no necesariamente la comparte, sólo entrega información de acuerdo con sus intereses y asegurando que se tengan que llevar a cabo negociaciones para cederla y esto no debe ser así.

GRSL. ¿El cómo se divide en compartimentos la información es un problema?

CISEN/03/B. Así es.

GRSL. En su experiencia como servidor público en un área de inteligencia, ¿cuáles cree que son los mejores mecanismos de coordinación?, ¿qué es lo que mejor ha funcionado entre agencias para lograr una coordinación?

CISEN/03/B. Yo he visto que las reuniones entre pares han funcionado, siempre y cuando tengan un tema y todos tengan el interés de participar, los gobernadores y los jefes de zona. Es importante incluir a los que hablan sobre el mismo tema concreto y se debe evitar resolver problemáticas irrelevantes. Se debe trabajar sobre temas concretos de una problemática y luego unificar todo el trabajo.

GRSL. ¿Reuniones temáticas entre pares?

CISEN/03/B. Afirmativo.

GRSL. Del uno al diez, siendo uno la calificación más baja y diez la más alta, ¿cómo calificaría el nivel de coordinación entre instancias de seguridad nacional en México?

CISEN/03/B. Actualmente alcanzaría una calificación de siete, aunque existe el potencial para que sean más eficientes, pero depende del contenido de lo que se comparte, con los acuerdos a los que se llega y que se cumplan los acuerdos. Hay espacio para mejorar.

GRSL. Del uno al diez, siendo uno la calificación más baja y diez la más alta, ¿cómo calificaría el nivel de competencia (como lucha) entre las instancias de seguridad nacional?

CISEN/03/B. Podría decir que nueve. Es un modelo en el que aquel que se encuentra más cerca del jefe máximo esta mejor.

GRSL. ¿Quién es el jefe máximo?

CISEN/03/B. Sería aquel que toma la decisión sobre cualquier tema.

STCSN/01/B

Antiguo servidor público con rango directivo del Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional (STCSN). La entrevista se realizó en un lugar público en la Ciudad de México el 7 de marzo de 2014.

GRSL. ¿Usted cree que las organizaciones o agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias de gobierno?

STCSN/01. Sí. La organización y la secrecía hacen que quienes conforman las agencias de seguridad nacional no sean iguales, en términos de recursos humanos, a cualquier otro funcionario público de la administración.

GRSL. ¿Estas características que usted comenta de cómo se organizan internamente las instancias de seguridad nacional generan algún tipo de problema interno de coordinación o externo de cooperación con otras agencias?

STCSN/01. De coordinación al interior no. De coordinación al exterior sí porque todas las agencias compiten por los pedazos importantes de información de inteligencia. Internamente, para la información hay compartimentación, pero externamente el hecho de que alguna organización tenga la pieza de información que se requiere para llegar al resultado final hace que se dificulte la cooperación entre agencias

GRSL. ¿Usted sí percibe competencia o lucha de poder entre las agencias de seguridad nacional?

STCSN/01. Considero que siempre ha existido competencia entre las agencias nacionales. Se trata de demostrar quién es el mejor todo el tiempo. También existe una competencia en términos de confianza y de cercanía con el alto mando y con agencias de otros países.

GRSL. ¿Usted encuentra algún origen institucional que genera estos problemas de competencia?

STCSN/01. Hay dos problemas fundamentales. El sector seguridad ha sido modificado desde los años noventa y no ha alcanzado un periodo de estabilidad. El ejemplo más claro es el de las transformaciones de la Policía Federal. Tantas modificaciones no permiten que se asimilen los cambios ni permite que se genere un espíritu de cuerpo. El segundo problema es el cambio de adscripción. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública nace adscrito a Gobernación, después queda adscrito a la

Secretaría de Seguridad pública y finalmente regresa a Gobernación y se desaparece la SSP. Todos estos cambios no permiten la consolidación institucional.

GRSL. ¿Existe algún ejemplo sobre la lucha de poder entre agencias de seguridad nacional?

STCSN/OI. Uno muy común es la lucha de poder entre agencias por ver quién iba a tener la preferencia sobre el primer programa de seguridad nacional. En ese sentido, la principal pugna fue entre tres dependencias. Las dificultades en la construcción de este programa por el conflicto entre el CISEN, la SEDENA y el Secretariado Técnico que debía moderarlas. En este programa se confrontaron diferencias antagónicas respecto a la seguridad nacional y jerarquías sobre los desafíos a la seguridad nacional.

GRSL. ¿Usted percibe que las condiciones democráticas que vive el país, como una mayor división de poderes en el ámbito federal y local, son un factor que condiciona la coordinación entre instancias de seguridad en el país?

STCSN/OI. La variable que condiciona la coordinación entre los estados y la federación tiene dos vertientes. La omisión de los gobernadores o la comisión de los gobernadores. Está comprobado que cuando los gobernadores se alinean y siguen los apoyos de la federación, como en el caso de Baja California Norte y Oaxaca, las cosas sí logran cambiarse. No se desapareció la delincuencia organizada, pero sí se logró construir una fortaleza local. El caso de Nuevo León muestra que el gobernador, pasada la emergencia de la violencia, dejó de realizar trabajos de coordinación con la federación probablemente por la diferencia entre partidos que gobernaban.

GRSL. ¿El tema de la seguridad se politizó?

STCSN/OI. Siempre se ha politizado. Más de una ocasión tratamos de trabajar con la zona metropolitana de Monterrey pero se beneficiaba de manera desigual a los distritos que pertenecían al PRI o al PAN. La política pública integral era casi imposible. No existía ni consenso ni confianza.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas que afectan la coordinación entre instancias de seguridad nacional?

STCSN/OI. Capacidad institucional: asimetrías en el aparato de seguridad nacional. Hay agencias que están más profesionalizadas que otras y esto dificulta la coordinación. El otro factor que dificulta la coordinación es la desconfianza porque la delincuencia

organizada ha penetrado en las agencias de seguridad nacional. El marco normativo es otro factor importante. No existe un marco normativo que le dé certeza a la coordinación.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los mejores mecanismos de coordinación y cooperación entre instancias de seguridad nacional?

STCSN/01. Sin duda, las cabezas de las instituciones deben transmitir confianza entre ellos. Esto ayuda a que toda la institución perciba que la confianza existe. También ayuda la creación de grupos compactos. Que las operaciones se lleven a cabo con grandes grupos dificulta la cooperación. Los grupos que atienden problemas específicos resultan mucho más eficientes.

GRSL. Del 1 al 10 (siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta), ¿cómo calificaría el nivel de coordinación entre instancias de seguridad nacional?

STCSN/01. Un cinco.

GRSL. Del 1 al 10 (siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta), ¿cómo calificaría el nivel de competencia entre instancias de seguridad nacional?

STCSN/01. Nueve.

CNS/01/A

Servidor público con rango directivo en la Comisión de Seguridad Pública. Cuenta con varios posgrados y más de 10 años de experiencia en el sector público en áreas de seguridad pública e inteligencia. La entrevista se realizó en su oficina en la Ciudad de México el 18 de febrero de 2014.

GRSL. ¿Usted cree que las organizaciones o agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias de gobierno?

CNS/01/A. Sí. Una de ellas es la naturaleza de la información confidencial que se maneja. En segundo lugar, los marcos jurídicos suelen ser ambiguos o imprecisos por las características históricas de las instituciones y por el tipo de información que deben utilizar.

GRSL. ¿Estas características que usted comenta de cómo se organizan internamente las instancias de seguridad nacional generan algún tipo de problema interno de coordinación o externo de cooperación con otras agencias?

CNS/01/A. Generan ambos tipos de problema. Al interior, dada la

compartimentación de la información, en ocasiones se duplican o triplican tareas y se sobreponen objetivos. Con frecuencia se trabaja con fragmentos de información y esto puede ocasionar que existan contradicciones entre departamentos, áreas o investigadores. Al exterior, la misma situación se replica. Hay funciones legales, divisiones geográficas o incluso competencias administrativas o jurídicas.

GRSL. ¿Usted sí percibe competencia o lucha de poder entre las agencias de seguridad nacional?

CNS/OI/A. Competencia sí. Competencia burocrática en dos sentidos: con respecto a los recursos porque son limitados y los presupuestos deben dividirse entre varias dependencias. Por el otro lado, se compite por obtener los casos que le son relevantes al tomador de decisiones.

GRSL. ¿Esta lucha por el poder es una variable que facilita u obstaculiza la coordinación intergubernamental de las organizaciones de seguridad nacional?

CNS/OI/A. Dificulta la coordinación, sobre todo porque las directrices en la estructura de seguridad de México no son muy claras. De esta forma, la misma instrucción llega de manera simultánea a diversas agencias y esto te obliga a competir tanto por cumplir con los objetivos, como por los recursos materiales y financieros.

GRSL. ¿Cuenta usted con algún ejemplo?

CNS/OI/A. Un ejemplo claro es el caso de Michoacán. La instrucción del presidente fue que durante el 2013, el Ejército debía encargarse de la seguridad en el estado. Sin embargo, el ejército desplegó unidades y no llevó a cabo intervención alguna. En medio de ese posicionamiento del ejército, la Policía Federal tuvo que actuar por su cuenta y con sus propios recursos en contra de la delincuencia organizada. La misma situación se replicó durante la recuperación del puerto Lázaro Cárdenas, en la que la Marina no contó con el apoyo del Ejército, ni permitió actuar a la Policía Federal.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas que afectan la coordinación entre instancias de seguridad nacional?

CNS/OI/A. El primero es la falta de claridad en las instrucciones que da el poder ejecutivo que no cuenta con un área dedicada a racionalizar las decisiones para entregarlas a cada una de las dependencias de acuerdo con sus capacidades y atribuciones. No hay directrices claras desde el poder ejecutivo y esto ocasiona confusiones para las demás agencias que deben tomar decisiones. Lo anterior

genera competencia y pérdida de recursos. Otros problemas que afectan la coordinación entre instituciones son la falta de profesionalismo, sobre todo de los cuerpos policiales, los cambios repentinos de mando y los cambios institucionales que no han permitido generar cimientos de confianza con las fuerzas armadas. Lo anterior genera descoordinación y desconfianza entre instituciones para cualquier tipo de operación.

CNS/02/B

Servidor público con rango directivo con responsabilidades de inteligencia estratégica en la Comisión Nacional de Seguridad (CNS). Cuenta con grado de maestría y más de quince años de experiencia en el sector público en áreas de seguridad nacional, seguridad pública e inteligencia. La entrevista se realizó en un lugar público en la Ciudad de México el 16 de febrero de 2014.

GRSL. ¿Usted cree que las organizaciones o agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias de gobierno?

CNS/02/B. Sí, básicamente se debe a la misión que tienen. Dado que su misión es distinta a otras organizaciones, sus características deben ser distintas. En todo momento deben buscar apropiarse de información a nivel federal. La siguiente variable distintiva de estas organizaciones es el uso de la fuerza ya sea militar o de seguridad pública.

GRSL. Estas características de las agencias de seguridad nacional de poder usar la fuerza o de tener áreas de inteligencia, ¿qué generan a diferencia de otras agencias?, ¿tienen problemas de coordinación o de cooperación?

CNS/02/B. Para comenzar, hay competencia en términos de elementos y capacidades, en términos de información y como la utilizan, incluso la forma en la que se debe proporcionar información es distinta. La competencia puede ser sana si se utiliza para mejorar, pero si no está bien ordenada puede destruir cosas.

GRSL. ¿Usted percibe competencia o lucha por poder dentro de las organizaciones de seguridad nacional?

CNS/02/B. Por supuesto, siempre hay lucha. La forma en la que se miden los resultados de las organizaciones da lugar a una competencia a muerte en la que la cooperación no es premiada, lo que se recompensa es el resultado individual de cada organización.

GRSL. Esta lucha por el poder, ¿es una variable que facilita u obstaculiza la coordinación entre agencias?

CNS/oz/B. No la facilita, como ejemplo tenemos el caso de Michoacán, en el que se compite por dirigir la operación porque se premia al que obtenga el resultado. Cuando no lo hay, simplemente se tira la toalla y se permite que el Ejército termine el trabajo.

GRSL. ¿Entre quiénes hay lucha de poder con el tema de Michoacán?, ¿entre el Ejército y la Policía Federal?

CNS/oz/B. El Ejército y la Policía Federal son las dos áreas que tienen fuerza física, por otro lado, está el enredo en la burocracia de la secretaría de Seguridad (SEGOB ahora), en la que también hay otra lucha.

GRSL. ¿Qué tipo de lucha?

Seguridad Pública/or. Gobernación es una entidad coordinadora, pero una vez que se toma una decisión, las organizaciones que están por debajo comienzan a pelear, tal como lo hacen PF y CNS, al igual que el comisionado del Estado de México.

GRSL. ¿Por qué se dan esas luchas de poder?

CNS/oz/B. Básicamente es por el papel que deben jugar las dependencias. En el caso de Michoacán, el Ejército era el que tenía preferencia en la estrategia, pero hace un mes se planteó que debe ser la Policía Federal. Hay presiones por parte del Ejército porque no quiere perder su papel predominante.

GRSL. ¿Por qué no quiere soltar Michoacán o los operativos?

CNS/oz/B. Significa una competencia por dinero porque cada estrategia que se implementa representa fondos y recursos. Todo el mundo busca obtener los recursos.

GRSL. ¿Usted percibe que las condiciones democráticas que vive el país, como una mayor división de poderes en el ámbito federal y en el ámbito local, son un factor que condiciona la coordinación entre instancias de seguridad nacional?

CNS/oz/B. A mayor democracia el incentivo es que debes tratar de coordinarte. Esto es en democracia entendida como alternancia y distribución de poder. En la medida en la que exista, la coordinación es importante porque si no es imposible tomar decisiones. El incentivo es cooperar en todos los niveles.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas que afectan la coordinación entre instancias de seguridad nacional?

CNS/oz/B. Muchas de las reglas que existen para la coordinación, aunque fueron creadas desde hace mucho, sólo existen en la ley pero no se acatan como tal. Muy a menudo es la parte política la que impide que se acaten estas reglas.

GRSL. Si la política se mete en los temas de las agencias de seguridad nacional, ¿eso impide la coordinación entre las mismas o qué es lo que obstaculiza?

CNS/oz/B. En la política debe existir la consciencia de la necesidad de coordinación. Los políticos deben ser sensibles a la importancia de la coordinación y para eso deberíamos medir que la coordinación ayuda a obtener resultados. Dado que cuando se obtienen más resultados, los políticos se sienten más satisfechos.

GRSL. ¿Se puede medir la coordinación?

Seguridad Pública/or. Sí, en el caso de la inteligencia es muy difícil medir esto porque la información se recopila por grandes cantidades, por lo que es complicado saber qué parte de la información contribuyó o ayudó a una acción en concreto, pero existen sistemas de seguimiento de la información que se han implementado en otros lugares, como Colombia, y esto podría aplicarse aquí. De esta manera sabríamos qué peso tuvo la información que se entregó a alguna instancia. El seguimiento de la información podría permitir una forma para medir la coordinación.

GRSL. ¿Cuáles cree que son los mejores mecanismos de coordinación y cooperación entre instancias de seguridad nacional?, ¿hay algún buen ejemplo?

CNS/oz/B. Los grupos de coordinación son los más importantes. Actualmente existen cerca de diez y en ellos, la gente que opera, lo hace sin la presión de su superior y trata de aportar algo. Como el objetivo es colaborar, se llega a muy buenos resultados.

GRSL. Usted mencionó que en estos grupos de coordinación no se encuentra el jefe, se reúnen prácticamente entre pares, ¿eso es importante?

CNS/oz/B. Sí, yo creo que muchas veces los jefes pueden tener intereses diversos, pero cuando se genera un grupo en el que todos son considerados iguales, se trata de cumplir con objetivos cooperando con otros.

GRSL. Del uno al diez, siendo uno la calificación más baja y diez la más alta, ¿cómo calificaría el nivel de coordinación entre instancias de seguridad nacional?

CNS/02/B. De siete.

GRSL. Del uno al diez, siendo uno la calificación más baja y diez la más alta, ¿cómo calificaría el nivel de competencia entre instancias de seguridad nacional?

CNS/02/B. Diez.

GRSL. Es decir, ¿considera que existe mucha competencia entre las agencias?

CNS/02/B. Así es. En términos de recursos y en términos de relación con otras agencias. La atención de las agencias de otros países, principalmente de Estados Unidos, representa algo más por lo que se compete.

SEMAR/01/A

Capitán de la Secretaría de Marina (SEMAR), ha tenido responsabilidades operativas y de inteligencia estratégica, cuenta con posgrado. La entrevista se realizó en la Ciudad de México el 7 de febrero de 2014.

GRSL. ¿Usted cree que las organizaciones o agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias del gobierno?

SEMAR/01/A. Sí, para comenzar, otras dependencias de gobierno ni siquiera entienden el concepto de seguridad nacional, eso es definitivo.

GRSL. ¿Qué características de las organizaciones de seguridad nacional son diferentes con respecto a otras organizaciones de seguridad nacional?

SEMAR/01/A. Ese es un punto muy importante, las organizaciones tienen una larga cadena administrativa y operativa, pero los problemas de seguridad nacional deben resolverse, en la mayoría de las ocasiones, como emergencia. Voy a dar un ejemplo, en la CFE el gerente promedio no sabe ante quién tendría que presentar un conflicto que se suscite con las plantas hidroeléctricas, sabe que hay una parte de seguridad física, pero no sabe cómo canalizar un problema internamente. La comunicación es muy complicada entre otras organizaciones.

GRSL. Estas características de organización de las instancias de seguridad nacional, ¿genera algún tipo de conflicto entre agencias de seguridad nacional?

SEMAR/OI/A. Tenemos un problema de protagonismo a nivel nacional. Aunque no se menciona, todo el mundo trata de ser el que complazca al presidente. No se trata de ser siempre el primero, se trata de coordinarse y combinarse para que todos obtengan un buen resultado en función del Estado mexicano.

GRSL. ¿Considera que hay una lucha de poder entre las agencias de seguridad nacional?

SEMAR/OI/A. Sí. No es precisamente una lucha de poder porque no se pelean por un puesto, la pelea es por quién tienen el protagonismo. Todos quieren ser los primeros en saber todo y esto es complicado.

GRSL. En el ejemplo que nos ha proporcionado sobre protagonismo, ¿se genera algún tipo de obstáculo en la coordinación intergubernamental o dentro del sistema de seguridad nacional?

SEMAR/OI/A. Es un obstáculo, aunque habría que medir que tan difícil es. Lo que realmente debe hacerse es revisar qué fue lo que falló cuando no se obtiene un resultado, de esta manera podríamos saber si fue el protagonismo, si fue la falta de confianza entre instituciones u otro factor.

GRSL. La Secretaría de Marina, ¿con quién tiene mejor coordinación?

SEMAR/OI/A. Es algo que se modifica por periodos y sexenios. Últimamente ha mejorado la comunicación con la SEDENA y esto ha ayudado a evitar obstáculos y complicaciones que ya le han sucedido a uno u a otro.

GRSL. ¿Por qué no es coordinación?

SEMAR/OI/A. Considero que es una cuestión histórica. La Secretaría de Marina se separó de la Secretaría de la Defensa y esto generó algo similar a un divorcio.

GRSL. Mencionó a Policía Federal y CISEN en algún momento, ¿cómo es la relación de la Marina con estas organizaciones?

SEMAR/OI/A. No olvidemos que en ocasiones la PF fue policía de puertos y caminos, lo cual nos producía conflicto porque actualmente la ley indica que es la Armada de México quién resguarda puertos e infraestructura adyacente. Cuando no se le da el lugar a una dependencia, se generan conflictos. Las relaciones con cada agencia dependen mucho de cada sexenio y de las políticas

internas que se implementan. Considero que actualmente la comunicación con otras dependencias es buena. Hay un poco más de confianza. Sin embargo, a la Secretaría de Marina siempre le ha preocupado que otras dependencias puedan estar infiltradas.

GRSL. ¿Qué instancias considera que pueden ser las más vulnerables a ser infiltradas por la delincuencia organizada?

SEMAR/OI/A. En mi opinión, todos pueden ser víctimas de acoso por parte de la delincuencia organizada. La delincuencia puede llegar al precio casi de quién sea. Una medida que ha tomado la Secretaría de Marina para evitar esto ha sido evitar que los elementos permanezcan demasiado tiempo en un área con un alto índice de actividad de la delincuencia organizada. Si un elemento se queda en algún lugar entre 60 y 90 días, la posibilidad de que sea vulnerado es mucho menor. La rotación constante ayuda a disminuir el riesgo de infiltración.

GRSL. Con la transición democrática que ha experimentado el país, como una mayor división de poderes en el ámbito federal y local, ¿esto ha representado un factor importante que condiciona la coordinación entre instancias de seguridad nacional?

SEMAR/OI/A. Sí, la transición democrática permitió ver muchos otros conflictos que había tenido el país.

GRSL. ¿Cuenta con algún ejemplo sobre como la transición democrática afectó a la coordinación de las agencias de seguridad nacional?

SEMAR/OI. Creo que aumentó porque una vez que se creó la ley federal de seguridad nacional se llegó a una mayor coordinación.

GRSL. ¿Cuál cree usted que son los mejores mecanismos que ayudan a la coordinación de las agencias de seguridad nacional?

SEMAR/OI/A. Los mejores mecanismos serían los de revisión después de cada operación. Debería existir alguien designado a revisar qué fue lo que falló en alguna operación o qué fue lo que faltó para aumentar el éxito. Se debe realizar análisis retrospectivo sobre qué se hizo bien y qué se hizo mal. En resumen, reuniones de evaluación. En lugares como el CESNAV podrían llevarse a cabo reuniones por lo menos una vez al año para discutir casos y determinar qué se puede mejorar en para el futuro. Podría sugerir también que se cree una base de datos con todas las tesis de seguridad nacional que se hagan en el país para consultar la mejores dependiendo de cada caso y considerarlas como opciones.

GRSL. ¿Considera que debería haber militares en el Consejo de Seguridad Nacional?

SEMAR/OI/A. Mi propuesta sería que el Secretario Técnico debe ser rotativo, de alguna manera debería permitirse que cada determinado periodo de tiempo sea de una dependencia distinta como Marina o Policía Federal. El órgano técnico no puede limitarse a policías y militares porque hay ocasiones en las que no comprenden a la perfección un tema. Se requieren expertos en diversas áreas para enfrentar situaciones de crisis.

GRSL. Del uno al diez, siendo uno la calificación más baja y diez la más alta, ¿cómo calificaría el nivel de coordinación de instancias de seguridad nacional?

SEMAR/OI. El nivel sería de siete y tiene que ver con la empatía que exista entre instancias.

GRSL. ¿La empatía de un funcionario público es un factor que puede incidir?

SEMAR/OI/A. Sí, tanto de manera positiva como negativa, dependiendo de cuáles sean las preferencias del funcionario. Se deben buscar personas con una visión global y que estén dispuestas a cooperar con todas las instituciones como equipo.

GRSL. Del uno al diez, siendo uno la calificación más baja y diez la más alta, ¿cómo calificaría el nivel de competencia (conflicto) entre instancias de seguridad nacional?

SEMAR/OI/A. Un seis. Hay competencia por el protagonismo.

SEMAR/02/A

Almirante de la Secretaría de Marina (SEMAR) con experiencia en áreas operativas, inteligencia estratégica y docencia, cuenta con posgrado. La entrevista se realizó en la Ciudad de México el 23 de febrero de 2014.

GRSL. ¿Usted cree que las organizaciones o agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias de gobierno?

SEMAR/02. Básicamente las características organizacionales tienen que ser en función de las responsabilidades que atiende cada institución, es decir, en un marco teórico todas las agencias deben tener el mismo procedimiento para abordar la problemática que pretenden resolver. El uso que hacen de esta característica es lo que les va a permitir enfrentar o resolver los problemas. No podemos decir qué dependencias del gobierno funcionan de manera diferente porque lo que deben hacer las agencias es un trabajo de conjunto y deben complementarse.

GRSL. ¿Cuáles son estas características que tienen las agencias de seguridad nacional?

SEMAR/02. Por lo menos en la dependencia a la que pertenezco, la jerarquía es uno de los elementos más importantes para poder delegar funciones. Esto obedece un marco estrictamente disciplinario en el cual el denominador común es la obediencia como una base. De esta manera se pueden delegar tareas. El espíritu de cuerpo nos da la confianza para abordar problemas.

GRSL. ¿Jerarquías, especialización y espíritu de cuerpo?

SEMAR/02. Sí. Es una organización hasta cierto punto horizontal. Aunque muchas personas consideran que los militares pueden ser muy cuadrados. La organización funciona de una manera casi horizontal que nos permite tener un margen de autoridad para tomar decisiones en el ámbito de la competencia de cada persona. Esto acelera la solución de problemas. Cada elemento tiene conciencia propia en el tema de su competencia por lo que no debe esperar en todo momento por indicaciones.

GRSL. La horizontalidad, ¿sucede en alguna otra instancia de gobierno?

SEMAR/02. No que yo tenga conocimiento. Hay dos factores que pueden ser constantes: los recursos, que son el eje de muchas situaciones; por otro lado, la desconfianza y la corrupción que puede haber dentro de las instituciones.

GRSL. ¿Usted percibe competencia o lucha por poder entre organizaciones de seguridad nacional?

SEMAR/02. No necesariamente competencia. La competencia no se presenta de manera estricta, pero todas las dependencias van a tratar de preservar los recursos que se les asignan para cumplir con sus tareas. Dado que la responsabilidad es conjunta, en ocasiones se exige que los gastos que deben enfrentarse se absorban de manera conjunta y ahí es donde se pueden generar tensiones. Este tipo de circunstancias se generan principalmente a nivel táctico y en operativos conjuntos.

GRSL. ¿Esta lucha por el poder es una variable que facilita u obstaculiza la coordinación intergubernamental de las organizaciones de seguridad nacional?

SEMAR/02. La obstaculiza. No es una lucha por el poder, pero cada quien trata de mantener su responsabilidad.

GRSL. ¿Usted percibe que las condiciones democráticas que vive el país, como una mayor división de poderes en el ámbito federal y local, son un factor que condiciona la coordinación entre instancias de seguridad en el país?

SEMAR/02. La democratización de nuestra sociedad apoya este tipo de acciones, nos permite transitar una fase de ensayos y errores que depende de la participación de todos y eso es un principio democrático. Nosotros no podemos tomar decisiones unilateralmente porque se busca un esfuerzo conjunto. De manera que el democratizar una sociedad requiere un trayecto muy prolongado, pero la participación lleva a que todos puedan opinar y aportar.

GRSL. ¿Todos aportan a la seguridad nacional?

SEMAR/02. Desde el punto de vista de la democratización, el hecho de que algunos funcionarios o algunos sectores se opongan es porque pretenden tener una mejor solución. En esa misma lucha de democracia se deben tomar decisiones y no siempre se puede esperar a que surja la solución perfecta.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas que afectan la coordinación entre instancias de seguridad nacional?

SEMAR/02. Uno de los principales problemas es que no se definen por completo los ámbitos de responsabilidad. En ocasiones se traslapan los ámbitos de responsabilidad y se llega a una situación en la que lo que es de todos termina por no ser de nadie. Entonces el traslape de funciones es el primer problema. El segundo problema es la desconfianza que generan tanto la corrupción

como la escasez de recursos. La falta de recursos financieros genera la exacerbación de los problemas porque no se cuenta con herramientas.

GRSL. ¿Cómo es que la corrupción afecta la cooperación?

SEMAR/02. La derivación de los recursos. La distribución y dilapidación de recursos financieros.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los mejores mecanismos de coordinación y cooperación entre instancias de seguridad nacional?

SEMAR/02. Uno de los principales mecanismos sería la definición de funciones de cada uno de los que participan en la toma de decisiones en el terreno de seguridad nacional. Para esto también se requiere un órgano de control que vigile y supervise, de manera que tenga la posibilidad de exigir cuentas a la persona que esté llevando a cabo alguna acción.

GRSL. ¿Algún ejemplo?

SEMAR/02. Yo creo que el nuevo plan de desarrollo al hablar de un México incluyente. La generación de economías locales estimula el desarrollo y evita que los pobladores traten de asociarse con grupos delictivos. Eventualmente, otras instituciones proporcionan otro tipo de seguridad que permite un círculo virtuoso.

GRSL. Del 1 al 10 (siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta), ¿cómo calificaría el nivel de coordinación entre instancias de seguridad nacional?

SEMAR/02. En la mayoría de los casos la calificaría con un cinco.

GRSL. Del 1 al 10 (siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta) cómo calificaría el nivel de competencia entre instancias de seguridad nacional?

SEMAR/02. Es mínimo. Yo creo que no existe manifestación de tal.

GRSL. La Secretaría de Marina, ¿con que agencia civil de seguridad nacional se siente en mayor confianza y cómo considera usted que es la relación con la Secretaría de la Defensa Nacional?

SEMAR/02. Tenemos una relación muy tersa con todas las dependencias. Desde que la función estratégica y la misión de la SEMAR es la de coadyuvar en la seguridad nacional. En función a esto la relación ha sido de apoyo total.

Con la SEDENA se están complementando las funciones. En las funciones nos complementamos de manera positiva gracias a los altos mandos.

GRSL. Gracias.

GRSL. En sobremesa surgió otra propuesta en materia de coordinación que es la creación de una comunidad de civiles y militares en materia de seguridad nacional. Esta propuesta, ¿en qué consistiría?

SEMAR/02. Comentábamos que, en el caso de la Armada de México, el sistema educativo está abierto a funcionarios de la administración pública. Si nosotros podemos generar esa red de funcionarios, se podrían crear comités para solucionar problemas o aportar ideas en todos los ámbitos del quehacer nacional. Esto nos haría mucho más fácil la resolución de conflictos. Podríamos trabajar con funcionarios con una tendencia a integrarse. Cuando un funcionario público tiene la oportunidad de estudiar en el Centro de Estudios Superiores Navales puede permearse de la doctrina y conocer que limitaciones tiene la Marina. Con esto se pueden buscar soluciones multidisciplinarias. El beneficio de la comunidad sería un fortalecimiento de las relaciones cívico-militares.

SEDENA/01/B

Capitán de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) con experiencia en áreas operativas y de inteligencia, cuenta con posgrado. La entrevista se realizó en la oficina del funcionario en la Ciudad de México el 20 de mayo de 2014.

GRSL. ¿Usted cree que las organizaciones o agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias del gobierno?

SEDENA/01. Creo que las agencias de seguridad nacional en nuestro país no han podido ser consolidadas como tradicionalmente lo hacen este tipo de organizaciones a nivel internacional. Esto significa que tienen deficiencias en su organización y en la comunicación de los productos de las mismas. Se puede dividir en dos partes: sí existe una forma tradicional de organizarse como se concibe en el Estado mexicano, pero no funcionan de la misma manera. Cuentan con una organización burocrática como otras organizaciones del Estado Mexicano pero el tipo de productos que ofrecen para beneficio del Estado es distinto.

GRSL. ¿Cuáles son las características burocráticas tradicionales?

SEDENA/01. Tener una oficialía mayor, tener una oficialía de parte, tener un área de presupuestos y recursos materiales. La forma de producción de inteligencia es la parte que puede variar entre una agencia y otra.

GRSL. ¿Las agencias civiles y militares de seguridad nacional tienen características distintas de las que tienen otras secretarías?

SEDENA/OI. En el caso de las fuerzas armadas hay una dicotomía en las funciones como en una secretaría de Estado, pero a la par cuentan con un área que se dedica a la producción de inteligencia. Esta parte que produce inteligencia, en el Ejército y en la Marina, se llama sección segunda y es la que lleva mayor peso en la información. La información que produce esta sección es distinta a la de otros cuerpos armados. Tienen sus diferencias con el CISEN, agencia dedicada exclusivamente a esa materia.

GRSL. En términos de organización institucional, ¿qué las hace diferentes?

SEDENA/OI. El objetivo que persiguen.

GRSL. ¿Cómo se organizan estructuralmente?

SEDENA/OI. La diferencia es que otras secretarías no tienen un Estado Mayor. Esta es una oficina en todas las fuerzas armadas del mundo que sirve para consolidar la información que se genera, tanto operativa, como administrativa. Esto es algo que no tienen otras organizaciones.

GRSL. En términos de administración pública, ¿qué características propias tiene la SEDENA?

SEDENA/OI. No sólo se produce inteligencia. También tiene una sección de operación que es la que lleva a cabo las operaciones de alto impacto y en la que se ven temas de protocolo. Al interior, hay secciones que se encargan de funciones muy específicas.

GRSL. En términos de recursos humanos y de presupuesto, ¿qué diferencias tiene con otras secretarías de Estado?

SEDENA/OI. El presupuesto es solamente el que se designa. En cuanto al personal, podemos distinguir una variable importante. En las fuerzas armadas se utiliza mucho más la productividad de cada persona.

GRSL. ¿Por qué se utiliza mejor el personal?

SEDENA/OI. Porque están muy claramente delimitadas las funciones que corresponden a cada persona y qué objetivo persigue cada oficina. En las fuerzas armadas también existe una oficina que es muy importante: la oficina de doctrina. Esta oficina es una gran variable con respecto a otras secretarías.

GRSL. Usted comentó que, a diferencia de otras dependencias de la administración pública, la SEDENA cuenta con un Estado Mayor y una oficina de doctrina, ¿ese tipo de características internas generan algún tipo de problema de coordinación al interior?

SEDENA/OI. De ninguna manera.

GRSL. Externamente, ¿se generan problemas con alguna otra dependencia o instancias de seguridad nacional?

SEDENA/OI. De ninguna manera, por el contrario, le da más orden a las disposiciones o lineamientos.

GRSL. Al interior generan cohesión y ¿hacia el exterior también generan mayor coordinación?

SEDENA/OI. Es oportuno mencionar que dentro de la estructura de la SEDENA se encuentra BANJERCITO, se encuentra industria militar, se encuentra una red de hospitales militares, se cuenta con ingenieros militares y con diversos elementos que ayudan al desarrollo de la secretaría y que no tiene ni siquiera la secretaría de Marina. Tampoco cuenta con el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas de México.

GRSL. ¿Usted percibe competencia o lucha por poder entre las instituciones de seguridad nacional del país?

SEDENA/OI. Creo que no. La falta de comunicación se deriva de instrucciones de carácter político. Este tipo de instrucciones o lineamientos, por su naturaleza, confunden a las instituciones de seguridad nacional.

GRSL. ¿Por qué confunden este tipo de instrucciones?

SEDENA/OI. Porque no hay un parámetro ni un lineamiento específico con el cual se dicten o se reformen las decisiones políticas.

GRSL. ¿Por qué cree que la autoridad política no da instrucciones o parámetros claros a una instancia de seguridad nacional?

SEDENA/OI. Por la lucha de poder interna que existe en los partidos políticos.

GRSL. ¿Usted no identifica conflictos de poder entre organizaciones de seguridad nacional?

SEDENA/OI. No. Veo coordinación solamente si hay voluntad política.

GRSL. ¿De qué depende esa voluntad política?

SEDENA/OI. De las fuerzas de poder en los partidos. Aquella fuerza que tenga el poder al interior de un partido, debe tener también liderazgo al exterior.

GRSL. ¿Existe algún ejemplo?

SEDENA/OI. El pacto por México. No se trataba de coordinar el poder político al interior del PRI, sino que logró permear a otros poderes dentro de los otros partidos del país.

GRSL. ¿Cómo se refleja en el día a día en el sistema de seguridad nacional?

SEDENA/OI. Consolidándose las reformas políticas se refleja confianza de que las figuras de poder actuales están tomando decisiones correctas.

GRSL. Al interior del Sistema Nacional de Seguridad, ¿usted cree que existen problemas de coordinación entre agencias?

SEDENA/OI. No creo que sea así. No hay un faltante de coordinación de manera natural. Sólo hay diferentes tipos de objetivos respecto a lo que busca lograr cada agencia.

GRSL. ¿Cuáles son las diferencias de objetivos?

SEDENA/OI. Las variables u objetivos son dictados por los diferentes grupos políticos.

GRSL. ¿Los grupos dónde están?

SEDENA/OI. Inmersos en la esfera de poder.

GRSL. Usted es el primero que menciona que no existen problemas de coordinación. Es cierto que coincide en que la política afecta la profesionalización o un trabajo profesional de las agencias de inteligencia, pero es el primero en mencionar que no hay problemas de coordinación al interior del Sistema Nacional de Seguridad.

SEDENA/OI. En la naturaleza del mexicano no está la confrontación. Está principalmente el apoyo para realizar proyectos. También existe la noción de desarrollar proyectos como familia.

GRSL. Háblenos, por favor, de los intereses en la esfera de poder que generan confusión.

SEDENA/OI. Lo he reflejado claramente en el tema de la distribución del poder. Al final cada secretario de Estado cuenta con un presupuesto y una estrategia.

GRSL. ¿La lucha por poder genera conflictos?

SEDENA/OI. Desde mi perspectiva al interior de los partidos políticos

GRSL. ¿Dentro de las instituciones no se generan problemas?

SEDENA/OI. No.

GRSL. ¿Usted dice que en este país se coordinan perfectamente?

SEDENA/OI. No. Las agencias no tienen problemas de coordinación.

Lo que tienen son problemas de percepción respecto a sus objetivos por parte de los mandatos que tienen el poder.

GRSL. ¿Eso no genera conflicto entre las agencias o sobre las políticas públicas que promueven?

SEDENA/OI. Sí.

GRSL. ¿Cómo cuáles?

SEDENA/OI. En el contexto más plano, se puede percibir un leve conflicto entre las agencias de información. Tenemos que resaltar que el conflicto se da por los intereses que hay en el poder.

GRSL. Uno de esos intereses es el presupuesto, otro es los nombramientos, pero ¿qué otros existen?

SEDENA/OI. El poder en sí no tiene que ver realmente con el dinero, sino con la toma de decisiones. El que tenga el poder de mover, utilizar o trasladar recursos tiene poder.

GRSL. En un caso hipotético en el que un secretario tiene problemas para llevar su agenda, ¿tendrá conflicto con otro secretario que busca impulsar una agenda distinta?

SEDENA/OI. Correcto. Un ejemplo claro y que afecta el Sistema Nacional de Seguridad es el de las recientes elecciones al interior del PAN. Se reflejaban dos grandes grupos que tenían actores de poder claramente definidos; por un lado estaba el equipo que apoyaba al presidente Caderón; por el otro lado, existía un grupo que apoya a Madero. Se disputaba la reelección dentro del partido.

GRSL. Disculpe que lo interrumpa. El PAN no es el partido en el poder, ¿cómo es que esto influye sobre las agencias de seguridad nacional?

SEDENA/OI. Por supuesto. Los intereses se dividen. Hay quienes apoyan a Madero, como Creel, el estado de Puebla, Sonora, Baja California y el sector de Coahuila. Esto incide sobre el Sistema de Seguridad Nacional porque lejos de que se fortaleciera un partido que acaba de salir del poder, lo que queda es una división

calderonista que, hoy por hoy, influye sobre el poder. Con el pacto por México se entiende que existe cierto apoyo por parte del poder. Las agencias, se ven afectadas por todo el aparato de objetivos que perciben. Madero es apoyado por el partido en el poder y esto puede influir sobre la toma de decisiones en el Sistema de Seguridad Nacional.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los mejores mecanismos de coordinación y cooperación entre instancias de seguridad nacional?

SEDENA/OI. Aquellos donde no esté involucrado el poder político. Aquellas situaciones en las que se permita que los especialistas trabajen de manera abierta. Actualmente en Michoacán hubo presencia del poder político; por el contrario, en Coahuila no lo existe. El secretario de la Defensa Nacional es un funcionario militar. Cuando existen líderes militares en diferentes regiones se garantiza que exista la comunicación y que se sigan órdenes independientemente del partido político que tenga a su cargo el gobierno.

GRSL. Usted utilizó como ejemplo el caso de Michoacán. En Michoacán hay un civil al frente de la coordinación de varias instancias como la de la defensa, la marina y sobre todo de la Policía Federal, ¿hay alguna diferencia entre los operativos que son sólo militares y uno como este que es mixto?

SEDENA/OI. Sí, es exactamente a lo que me refiero.

GRSL. ¿Nos puede mencionar qué problemas se pueden presentar?

SEDENA/OI. En el nombramiento, se le llama coordinador de seguridad y de desarrollo al personaje que existe en Michoacán. Esa denominación denota que le dieron un puesto que no se encarga solamente de cuestiones de seguridad, sino que es capaz de influir, como su nombre lo indica, en dependencias que competen al desarrollo. Estamos hablando incluso de secretarías como educación y salud que contribuyen al desarrollo. La figura es importante; Castillo es diferente a un funcionario militar de acuerdo con la situación en la que está inmerso. Se entiende que al destituir al secretario general de gobierno del estado de Michoacán es porque el narcotráfico logro permear hasta ese nivel la organización de la política, donde claramente se observa que el poder político esta distorsionado.

GRSL. Alfredo Castillo como civil, ¿qué tipo de fenómeno de coordinación genera?

SEDENA/OI. Castillo es un especialista en la procuración de justicia, la credibilidad o la capacidad que tenga para implementar una

estrategia de esta magnitud se reflejará sólo al final de la gestión de este mismo. En términos de seguridad nacional, puede incurrir en algunos intereses del propio poder central.

GRSL. ¿Esto puede generar conflictos de coordinación en las agencias de seguridad nacional porque es un político?

SEDENA/OI. Correcto. Es un político y que pertenece a una esfera de gobierno que pretende trascender durante este sexenio.

GRSL. Del 1 al 10 (siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta), ¿cómo calificaría el nivel de coordinación entre instancias de seguridad nacional?

SEDENA/OI. Siete

GRSL. Del 1 al 10 (siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta), ¿cómo calificaría el nivel de competencia entre instancias de seguridad nacional?

SEDENA/OI. Tres.

GRSL. ¿Usted considera que existe algún mecanismo que ayude a una mejor integración entre las agencias de seguridad nacional civiles y militares?

SEDENA/OI. Tradicionalmente, se han aplicado diferentes mecanismos de coordinación para objetivos diferentes.

SRE/O1/A

Miembro del Servicio Exterior Mexicano de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) con rango de embajador y con experiencia en áreas de coordinación, operación y análisis de seguridad nacional. Entrevista realizada en la Ciudad de México el 26 de mayo de 2014.

GRSL. ¿Usted cree que las organizaciones o agencias de seguridad nacional tienen características organizacionales que no tienen otras dependencias de gobierno?

SRE/OI. Sí tienen características organizacionales distintas. Supongo que estas características se refieren principalmente a los ordenamientos jerárquicos que son necesarios para atender temas de seguridad nacional. Creo que las características que destacan a las agencias de seguridad nacional son las de tipo jerárquico.

GRSL. ¿Podría decir un poco más sobre el ordenamiento jerárquico?

SRE/OI. Es mucho más estricto, hay más controles, hay una cadena

de mando y se debe realizar una rendición de cuentas. Sé que hay ciertos candados para entrar a las organizaciones de seguridad y la operación en el campo se lleva a cabo bajo una jerarquía muy específica.

GRSL. Las características que usted mencionó, ¿generan algún tipo de problema interno de coordinación o externo de cooperación con otras agencias?

SRE/OI. No creo que exista un problema que se derive de estas características, de hecho, son comunes en muchas agencias de seguridad nacional en el mundo. La vinculación entre agencias de seguridad y otras agencias de gobierno depende mucho del lenguaje a través del cual interactúan. Es difícil que el lenguaje esté permeado de consideraciones políticas porque el que utilizan las agencias de seguridad es muy específico. Por ejemplo, la vinculación entre la SRE con agencias de seguridad es muy complicada porque existe una amplia brecha entre el lenguaje que utilizan, de manera que el entendimiento es un reto. No es fácil que las agencias de seguridad comprendan los objetivos de la política exterior mexicana.

GRSL. ¿Me podría proporcionar otro ejemplo?

SRE/OI. La Iniciativa Mérida fue un tema prioritario y al que se le dedicaron muchos recursos. El gran mensaje político cambió radicalmente durante esta nueva administración, pero es difícil que la forma en que estaban organizadas algunas agencias se transformara inmediatamente junto con el cambio de visión. Todavía existen incertidumbres que en la parte política pueden ser muy claras, pero en la parte técnica se complica. El lenguaje de hace un sexenio es distinto al que se utiliza ahora y las agencias tienen problemas para adecuarlo a sus objetivos.

GRSL. En cuanto al lenguaje, ¿usted encuentra mayor problema en los mandos medios o en los mandos técnicos?

SRE/OI. En los mandos técnicos.

GRSL. ¿Usted percibe competencia o lucha por poder entre organizaciones de seguridad nacional?

SRE/OI. Sí y considero que no es una cuestión que deriva de una administración o de otra. Las divergencias entre la Procuraduría y Seguridad Pública me parece algo endémico. Entre el Ejército y la Armada también ha existido un largo historial de competencia. Cuando hay tantas agencias enfocadas en una misma tarea, evidentemente se presentan roces en el área operativa.

GRSL. ¿La SRE tiene algún conflicto con alguna de las agencias de seguridad nacional en términos estructurales?

SRE/OI. No. Hay cuestiones coyunturales que se presentan de vez en cuando, pero la diferencia de objetivos perseguidos evita muchas confusiones. La SRE tiene la responsabilidad de «poner la mesa para algunos temas», tiene una tarea de coordinación, pero no encuentro otro conflicto. Se dan los casos en los que un político puede ser mejor o peor recibido por algunas agencias con la idea de perseguir un objetivo político, lo cual genera tensiones, pero éstas no duran mucho.

GRSL. Usted nos dice que la SRE no tiene muchos problemas de coordinación porque generalmente su trabajo es promoverla, ¿podría encontrar otra variable por la cual Relaciones Exteriores puede evitar conflictos con agencias de seguridad nacional?

SRE/OI. La más clara es que es que la SRE no se involucra con tareas operativas de seguridad. La participación de la SRE sólo es requerida cuando un tema requiere ser tratado con otros países o con otros gabinetes de seguridad nacional que no son el mexicano. No se nos incluye porque sea nuestro tema, sino por la responsabilidad de ayudar a coordinar. La cancillería, que opera con bases de datos, tiene acuerdos para compartir información y esta parte no nos hace expertos en información de seguridad nacional, pero podemos contribuir a formarla. Nuestro trabajo está perfectamente normado y esto evita conflictos y controversias.

GRSL. ¿Esta lucha por el poder es una variable que facilita u obstaculiza la coordinación intergubernamental de las organizaciones de seguridad nacional?

SRE/OI. No sé si es realmente entre agencias o si es, como lo mencioné anteriormente, una consecuencia de tener tanta gente avocada a solucionar los mismos problemas. Desde que se decidió que el Ejército y la Armada tendrían una fuerte participación aumentaron los conflictos. Se espera que a través del mando único se resuelvan muchos problemas. También influyen las personalidades de cada agencia, es decir, la coyuntura en la que se encuentran las agencias y el tipo de relaciones, positivas o negativas, que desarrollan los miembros con respecto a sus colaboradores en otras agencias.

GRSL. ¿Cuenta con algún ejemplo para contextualizar lo que propone?

SRE/OI. No por el momento.

GRSL. ¿Usted percibe que las condiciones democráticas que vive el país, como una mayor división de poderes en el ámbito federal y local, son un factor que condicionan la coordinación entre instancias de seguridad en el país?

SRE/OI. Yo creo que en los últimos quince años hemos atravesado muchas etapas. Lo que usted me pregunta ha variado dependiendo de la coyuntura. Se hizo un esfuerzo por federalizar el tema y que interviniera el gobierno con el fin de seguir una democracia. La respuesta a esta pregunta está marcada por el comportamiento del gobierno frente a diferentes contextos y no se puede atribuir toda la culpa a agencias federales porque muchas veces los problemas también se originan a un nivel estatal. A pesar de que hay diferencias se permite, en gran medida, la intervención de la federación y esto me parece una cualidad democrática.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los principales problemas que afectan a la coordinación entre instancias de seguridad nacional?

SRE/OI. No hay una definición clara. Llevamos varios años en los que se ha modificado el cómo se atienden los problemas. Las modificaciones que enfrenta cada agencia pueden presentar nuevos conflictos. Por ejemplo, la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública generó nuevos conflictos de coordinación. Adaptarse a los cambios de modelos políticos es el mayor problema que enfrentan las agencias. Uno de los errores históricos fue el que jamás hemos sido capaces de hacer una sola reforma estructural, respecto a este tema, que sea definitiva. Cuando cambia la visión internacional de la seguridad, post 11 de septiembre, en Estados Unidos se hicieron modificaciones importantes, pero definitivas. Por el contrario, en México se han realizado modificaciones sexenio con sexenio, pero no ha habido estabilidad ni jurídica ni institucional. México no ha alcanzado una condición ideal para adaptarse a la nueva circunstancia internacional, pero tampoco para impulsar temas de su interés como el de las armas a nivel internacional. Hay muchos temas que han debido ser parte de una gran reforma estructural, sin embargo, todo se ha realizado por pequeñas partes.

GRSL. ¿Usted qué sugeriría como parte de un gran cambio estructural?

SRE/OI. No se pueden dejar de lado los avances logrados hasta el momento. El tipo de lucha que se va a llevar a cabo debe ser mucho más clara y no ha habido un planteamiento completo por parte del gobierno. México debe formar parte del paquete de intereses que impulsa a nivel internacional. Dentro de este paquete debe existir una visión clara y contundente respecto a cómo nos vamos a vincular, desde una perspectiva de la seguridad, con otros países.

Todo mundo sabe que han cambiado las cosas con Estados Unidos, pero no se sabe con claridad qué buscamos en este momento.

GRSL. ¿Usted qué cambios o reformas estructurales llevaría a cabo?

SRE/OI. Para que todo funcione de manera ordenada debe existir una oficina transversal que se encargue de temas de seguridad. Nos hemos enfocado en cooperación y lucha contra el narcotráfico, pero esta propuesta va a mucho más temas, de manera que una oficina transversal puede ordenarlos por importancia y buscar la coordinación con las agencias correspondientes puesto que la seguridad es un tema que se debe tratar y procurar a nivel regional.

GRSL. ¿Considera importante la creación de una agencia mexicana de inteligencia hacia el exterior?

SRE/OI. No sé si en este momento es necesario. Creo que tendría que ser la consecuencia del ordenamiento del andamiaje nacional. Solamente logrando este objetivo podemos pensar en una agencia como esta. Puede ser necesaria con fines de información, mucho más actualmente que dependemos de lo que sucede en otras naciones. Por el momento la obligación de la cancillería es compartir información con el CISEN sobre temas en el exterior. Realmente me parece que es una buena idea, pero en un futuro, no inmediatamente.

GRSL. ¿Cuáles cree usted que son los mejores mecanismos de coordinación y cooperación entre instancias de seguridad nacional?

SRE/OI. El gabinete de seguridad nacional es el espacio por excelencia para tratar estos temas, aunque el ideal no es que se reúnan los altos mandos todo el tiempo. Gran parte del trabajo de campo en el que intervienen mandos técnicos, como en el gabinete de seguridad, funciona de muy buena manera.

GRSL. Del 1 al 10 (siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta), ¿cómo calificaría el nivel de coordinación entre instancias de seguridad nacional?

SRE/OI. Entre ellos no lo sé, pero desde mi puesto considero que es un siete.

GRSL. Del 1 al 10 (siendo 1 la calificación más baja y 10 la más alta), ¿cómo calificaría el nivel de competencia entre instancias de seguridad nacional?

SRE/OI. Considero que es un ocho.

GRSL. Gracias.

Anexo 3. Selección de cables diplomáticos de la Embajada de EE.UU. en México

Se revisaron más de 200 cables relacionados con temas de política y seguridad de los cuales se encontraron 18 que tienen información relevante sobre la coordinación de las agencias de seguridad nacional en México. Se transcribieron las citas más importantes de los cables.

01. «Bajo la administración del presidente Fox, las agencias de seguridad del gobierno de Estados Unidos y del gobierno mexicano se han vuelto más efectivas y más rutinarias, fenómeno que ha sido caracterizado por mejores canales de comunicación y por un mayor intercambio de información»².

«Las agencias mexicanas de seguridad, incluyendo la AFI y la PFP, muy a menudo fallan al coordinarse horizontalmente entre las entidades que se encargan de esta tarea, lo cual ha puesto límites y barreras a lo que de otra manera podría considerarse como progreso. El gobierno de México ha hecho muy poco por asegurar su frontera sur e incluso menos por reducir la violencia y la migración ilegal»³.

02. «Ambos gobiernos tienen complejos sistemas de seguridad y justicia, por lo que en algunas ocasiones hacen conexiones erróneas. El secretario Chertoff reconoció que pronto enviaría un experimentado agregado diplomático del Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security) y expresó que espera que con esto mejoren los esfuerzos de coordinación. Por su parte, García Luna resaltó que su secretariado tiene un enfoque operacional que requiere de coordinación con el Departamento de Seguridad Nacional (DHS)»⁴.

2. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Legadde Fox en materia de seguridad» (en línea: wikileaks.org/cable/2006/10/06MEXICO6085.html).

3. *Ibíd.*

4. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable

03. «El 6 de febrero, en Acapulco, un grupo de hombres armados disfrazados como soldados mataron a cuatro oficiales de policía y tres empleados civiles de la misma organización. El procurador del estado de Guerrero, Eduardo Murueta, se quejó públicamente que los atacantes lograron hacerse pasar por miembros de las fuerzas armadas exitosamente porque la desconfianza del gobierno federal en las autoridades estatales ha tenido como consecuencia una completa falta de coordinación entre militares y las fuerzas de seguridad locales»⁵.

04. «La coordinación entre diferentes elementos de las fuerzas de seguridad continúa siendo pobre y caracterizada por la desconfianza»⁶.

05. «Los esfuerzos antinarcóticos de Calderón no han quedado sin críticas. El 20 de noviembre el gobernador de Sonora, Eduardo Bours Castelo, públicamente demandó la retirada de todo el personal de la Agencia Federal de Investigaciones que se encontrara en su estado. Esto sucedió después de que personal de la AFI allanara el hogar de uno de los guardaespaldas de Bours Castelo que, de acuerdo con oficiales de Sonora, era una acción que no tenía fundamento legal. El gobernador Bours Castelo dijo que para combatir la delincuencia organizada se requiere coordinación, la cual, en su opinión, no existe entre los agentes federales. La decisión de Bours fue apoyada por el gobernador de Coahuila, Humberto Moreira. Ambos gobernadores del PRI mencionaron que debe haber coordinación entre la policía federal y la del estado, aunque

diplomático: Secretario de DHS se reúne con Medina Mora y García Luna» (en línea: wikileaks.org/cable/2007/02/07MEXICO983.html). Este reporte fue generado después de una reunión del director del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (Michael Chertoff) con Genaro García Luna y Eduardo Medina Mora.

5. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Operaciones anti-drogas se extienden a ocho estados» (en línea: wikileaks.org/cable/2007/03/07MEXICO1068.html). La información recabada para el reporte del que es tomada esta cita fue recabada por todos los consulados de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, fue calificado como clasificado por el consejero político Charles V. Barclay.

6. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Perspectivas sobre la frontera» (en línea: wikileaks.org/cable/2007/12/07MEXICO6185.html).

Moreira declaró no tener conflicto con el comportamiento de la AFI en Coahuila»⁷.

06. «McCaul “Presidente de la comisión de seguridad interior” y el congresista Cuellar tuvieron una cena privada con el secretario de la defensa nacional Guillermo Galván Galván, durante este evento surgieron preguntas respecto al rol de los militares en la guerra contra las drogas, incluso se plantearon preocupaciones respecto a abusos sobre los derechos humanos. El general Galván aseguró que los militares estaban trabajando en coordinación con la PGR y la SSP para llevar a cabo operaciones antinarcoáticos»⁸.

07. «La Iniciativa Mérida ayudará al gobierno de México a promover la coordinación entre agencias federales de seguridad, al mismo tiempo, motivará la reestructuración de elementos clave entre las agencias judiciales y de administración de la justicia, también busca aumentar el nivel de entrenamiento y de equipamiento para que haya una mejor obtención de información de inteligencia que pueda ser compartida»⁹.

08. «Varias agencias están impulsando esfuerzos para combatir el lavado de dinero y el contrabando de grandes montos de efectivo a través de aumentos en el número de su

7. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Siguen los narco-asesinatos» (en línea: wikileaks.org/cable/2007/12/07MEXICO6228.html).

8. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Funcionarios del gobierno mexicano discuten la iniciativa Mérida con el representante Cuellar» (en línea: <http://wikileaks.org/cable/2008/01/08MEXICO208.html>). Los congresistas Henry Cuellar y Michael McCaul, ambos miembros del Comité de Representantes del Departamento de Seguridad Nacional, realizaron una visita oficial a México (los días 21 y 22 de enero de 2008) en la que tuvieron oportunidad de reunirse con diversos funcionarios públicos mexicanos, incluyendo al general Guillermo Galván Galván.

9. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Jessica Lewis visita Los Pinos para discutir la Iniciativa Mérida» (en línea: wikileaks.org/cable/2008/02/08MEXICO609.html). El informe fue creado después de la visita a México de Jessica Lewis, miembro del Senado de Relaciones Exteriores, en la cual, el objetivo principal era reunirse con contactos en el gobierno mexicano, analistas del tema de seguridad y organizaciones que buscan proteger con derechos, para discutir elementos de la Iniciativa Mérida.

personal y oportunidades de entrenamiento. Por otra parte hay un esfuerzo por mejorar la coordinación entre agencias homólogas»¹⁰.

09. «El proceso de planeación de la Iniciativa Mérida fue instrumental para poner sobre la mesa el tema de la pobre coordinación que hay entre las fuerzas de seguridad en México. Debemos continuar usándolo como un medio para promover mayor confianza e interoperabilidad entre las fuerzas federales mexicanas, al mismo tiempo, debemos asegurar que los futuros programas derivados de Mérida estén diseñados para socavar la mentalidad localista y para maximizar la cooperación e interoperabilidad»¹¹.

«Las instituciones más importantes en la guerra contra las drogas (Ejército, Secretaría de Seguridad Pública, Ministerio Público y CISEN) no tienen confianza en las autoridades estatales y municipales con las que tienen vinculación. En principio, el gobierno de México apunta a promover mayor interoperabilidad a través de su iniciativa para motivar el intercambio de información utilizando Plataforma México, sin embargo, las agencias continúan haciendo investigaciones independientemente, si no es que en desacuerdo con sus contrapartes»¹².

10. «El presidente, en coordinación con otros partidos políticos, impulsó en el Congreso cuatro paquetes de reformas importantes en materia de seguridad y justicia que, si logran ser implementadas apropiadamente, ayudarán a modernizar y reestructurar el sistema judicial del país, de la misma manera, mejorarán y optimizarán la coordinación entre las dispares fuerzas policiacas de México»¹³.

10. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Discusión sobre cooperación con funcionarios mexicanos respecto a lavado de dinero», (en línea: wikileaks.org/cable/2008/04/08MEXICO1097.html).

11. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Relación México-EEUU en materia de seguridad. Desafíos y oportunidades» (en línea: wikileaks.org/cable/2009/02/09MEXICO283.html).

12. *Ibid.*

13. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Panorama mexicano para la visita de Codel Lowey» (en línea: wikileaks.org/cable/2009/02/09MEXICO311.html).

11. «La mayoría aquí ponen sus esperanzas a largo plazo en importantes paquetes de reformas en materia de seguridad y justicia que el presidente Calderón ha impulsado a través del congreso mexicano recientemente, las cuales, implementadas de manera apropiada, ayudarán a modernizar y reestructurar el sistema de justicia del país; por otro lado, también ayudarán a coordinar mejor las dispares fuerzas policiacas»¹⁴.

12. «Los puntos de vista divergentes de una organización encargada de vigilancia (SSP) contra una encargada de coordinación política (SEGOB) no son sorprendentes. Cada una tiene su perspectiva del mundo y una cultura operativa en cuestión. Con la atención del gobierno mexicano en asuntos de seguridad y principalmente por la guerra contra los carteles, la criminalidad y la violencia, la situación de los derechos humanos en Guerrero permanece estática»¹⁵.

13. «Sin embargo, el secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional, Jorge Tello Peón, permanece comprometido con una coordinación interna del gobierno de México y continuará siendo un buen jugador en equipo tanto como interlocutor con el gobierno de Estados Unidos, como en el aparato nacional de seguridad de Calderón»¹⁶.

14. «La conversación se enfocó en el déficit de generación de inteligencia, para la persecución de delitos relacionados con drogas, en la coordinación entre agencias y entre

14. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Panorama mexicano para la visita de Obama» (en línea: wikileaks.org/cable/2009/04/09MEXICO1055.html).

15. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Situación de Derechos Humanos en Guerrero» (en línea: wikileaks.org/cable/2009/08/09MEXICO2409.html).

16. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Valdez y Tello, la dupla para el seguimiento de la Iniciativa Mérida» (en línea: <http://wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO2913.html>).

niveles del gobierno, también se habló del limitado rol de las fuerzas civiles y policiales»¹⁷.

«El General “Brigadier D.E.M. J.A Sánchez, adscrito en Matamoros” dijo que SEDENA, SEMAR y PFP han estado presentes en Matamoros, pero cada una ha operado independientemente. Solicitan asistencia de otros servicios cuando hay emergencias, pero hay muy poca coordinación en el día a día»¹⁸.

15. «En su reunión con el secretario de Hacienda Agustín Carstens, quien era acompañado por Luis Urrutia, director de la Unidad de Inteligencia Financiera, y por Alfredo Gutiérrez, director del SAT, el subsecretario secretario “del Tesoro, A.S.” Cohen, resumió el plan de acción de la tesorería para enfrentar redes financieras ilícitas de los carteles de drogas mexicanos. Los esfuerzos de la tesorería se enfocan en incrementar la coordinación con sus contrapartes en el gobierno de México, principalmente Hacienda, para el uso de medidas financieras dirigidas, para la recolección de inteligencia, para el intercambio de información y asistencia para la creación de capacidades»¹⁹.

«Para confrontar este reto, Carstens dijo que Hacienda se encuentra en el proceso de creación de un grupo interinstitucional coordinado por la Unidad de Inteligencia Financiera»²⁰.

«En materia de intercambio de información, Luis Urrutia “titular de la Unidad de Inteligencia Financiera” explicó que el gobierno de México está trabajando en mejorar su coordinación interinstitucional y enfatizó la importancia de una cercana coordinación con el gobierno de Estados Unidos. Urrutia mencionó específicamente la necesidad de coordinarse cercanamente con la División de Crimen Organizado de PGR (SIEDO) en casos de narcóticos, aunque también reconoció la desconfianza que existe con la PGR a causa de filtraciones de

17. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Situación de violencia en Matamoros» (en línea: wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO3018.html).

18. *Ibíd.*

19. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Actividades para combatir operaciones financieras del narcotráfico» (en línea: wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO3053.html).

20. *Ibíd.*

información y por la convulsión interna en la que se encuentra PGR por el cambio reciente de su titular»²¹.

16. «También necesitamos desarrollar nuevos programas para construir capacidades de inteligencia, aumentar el desarrollo institucional y de capacidades de entrenamiento de la Policía Federal, debemos promover una implementación rápida de una reforma judicial que requerirá mayor coordinación y cooperación interinstitucional. Deberíamos ampliar nuestro enfoque para incluir el trabajo a nivel estatal»²².

17. «Calderón ha atacado agresivamente a las organizaciones mexicanas de tráfico de drogas, pero ha luchado con una falta de coordinación interinstitucional y con una espiral de violencia que lo han hecho vulnerable a las críticas sobre el fracaso de su estrategia. De hecho, la falta de habilidad del gobierno de México para detener números crecientes de homicidios relacionados con el narco en lugares como Ciudad Juárez se ha convertido en una de las principales cargas políticas del gobierno de Calderón ya que la opinión pública se encuentra más preocupado respecto a la seguridad ciudadana. Las instituciones mexicanas de seguridad a menudo son vistas como una *competencia de suma zero* en la que el éxito de agencia es visto como el fracaso de otra; la información es cuidadosamente guardada y las operaciones conjuntas son casi desconocidas. La corrupción de oficiales es muy generalizada, lo cual lleva a una mentalidad de compartimentación de información entre las fuerzas de aplicación del orden “limpias”, por lo que los líderes no comparten información con sus tenientes. Las tasas de enjuiciamiento por delitos relacionados con la delincuencia organizada son tristes; dos por ciento de los detenidos son presentados a juicio. Sólo el dos por ciento de los detenidos en Ciudad Juárez han sido acusados de un delito»²³.

21. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.

22. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Panorama mexicano de implementación y desafíos para la Iniciativa Mérida» (en línea: wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO3093.html).

23. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Sobre la relación bilateral» (en línea: <http://wikileaks.org/cable/2010/01/10MEXICO83.html>).

«Las operaciones militares que no están coordinadas con oficiales locales y con fuerzas civiles de aplicación de la ley, en particular con fiscales, no han funcionado»²⁴.

18. Descripción de lo que Calderón dijo al presentar la nueva estrategia para Ciudad Juárez: «Develó un plan en un foro público para líderes políticos, sociales y económicos de la ciudad y recibió crédito por asumir parcialmente la responsabilidad de lo que él llamó “la situación de extrema seguridad y el colapso del capital humano”. Más adelante reconoció que las autoridades federales necesitan coordinar acciones con el estado y con los municipios para sobreponerse a las diferencias políticas»²⁵.

24. *Ibíd.*

25. Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, «Cable diplomático: Calderón anuncia cambio de estrategia» (en línea: <http://wikileaks.org/cable/2010/02/10MEXICO518.html>).

Anexo 4. Glosario de términos sobre seguridad nacional

Las comunidades tienen códigos de lenguaje que comparten en sus distintos procesos de comunicación e interacción. Lamentablemente al interior de la «comunidad de inteligencia» en México existen «subcomunidades», con sus características parroquiales expuestas en el capítulo I, como el ejército, armada, servicio exterior y las dependencias de seguridad e inteligencia civiles. Cada una de estas comunidades tiene su propio léxico legal, así como conceptos que han ido construyendo a lo largo del tiempo. Es por ello que resulta indispensable contar como un anexo a esta investigación un glosario, no extensivo, de los términos que se encuentran referenciados en distintos marcos jurídicos generales y particulares, que forman parte ya del lenguaje técnico de la seguridad y defensa nacionales²⁶.

A pesar que el esfuerzo de conjuntar los conceptos de seguridad nacional de las distintas organizaciones de seguridad nacional no es nuevo, este glosario incluye los trabajos más recientes de la comunidad académica y de varias instancias de seguridad nacional civiles y militares.

Esta investigación aborda el problema de la naturaleza interna de las organizaciones de seguridad nacional que se ven reflejadas, en primer lugar, por las diferentes creencias, valores e ideas que se tienen sobre los problemas que están llamadas a atender. En este glosario se contrastan las definiciones legales e institucionales que tienen las organizaciones civiles y militares en la materia. Asimismo, el estudio de este glosario es indispensable para entender las diferentes culturas de la seguridad nacional que se tienen en México. La buena noticia es que se ven esfuerzos importantes de parte de la comunidad de inteligencia para llegar a definiciones aceptadas por todas las instancias de seguridad.

26. Merecen particular reconocimiento los trabajos previos de conceptualización y divulgación publicados por Leonardo Curzio (2007) y Abelardo Rodríguez (2012). Sobre este último trabajo debe reconocerse el trabajo de integración de conceptos legales e institucionales de distintas instancias como el CISEN, ESISEN, CESNAV, Colegio de Defensa y la Subsecretaría de América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el marco del seminario: *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte: Canadá, México y Estados Unidos organizado por el CESNA V y la Universidad de Guadalajara en abril de 2011*. Secretaría de Marina y Secretaría de la Defensa Nacional, *Glosario de términos unificados por personal de la SEDENA y de SEMAR*, 14 de agosto de 2013, México. También han aportado importante conocimiento por temas de estudio los *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009 y 2012* coordinados por Raúl Benítez y publicados por el CASEDE. También merece reconocimiento que varios de estos conceptos sean de acceso público a través del sitio electrónico del CISEN.

Agenda Nacional de Riesgos (ANR). La agenda es un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de seguridad nacional, encaminadas a dar continuidad al proyecto de nación en el corto, mediano y largo plazo. La ANR es aprobada anualmente por el presidente de la República en el seno del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) a propuesta del secretario técnico. Para su integración toma en consideración, tanto el entorno nacional, como el internacional, así como las aportaciones de las dependencias que lo integran con base en los lineamientos establecidos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa para la Seguridad Nacional (CESNAV-COLDEF).

Amenazas a la seguridad nacional. Fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la seguridad nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado. De acuerdo con lo que señala la Ley de Seguridad Nacional, se entienden como amenazas a la seguridad nacional, actividades relacionadas con: espionaje, sabotaje, terrorismo (incluyendo actividades de financiamiento), rebelión, traición a la patria, genocidio, tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima. Actos tendientes a obstaculizar o neutralizar actividades de inteligencia o contrainteligencia. Destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos. Interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano y actos que atenten en contra del personal diplomático. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, incluyendo la obstrucción de operaciones militares o navales contra la misma. Acciones tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación (CISEN). Para las fuerzas armadas una amenaza es un antagonismo intencional generado por el poder de otro estado, o por agentes no estatales, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a las aspiraciones, intereses y

objetivos nacionales. Las amenazas se clasifican en tradicionales y emergentes. La «amenaza tradicional» es aquella evidentemente patrocinada por el poder nacional de un Estado, que pone en peligro la integridad territorial, la soberanía y la independencia, pudiendo cuestionar la existencia del país afectado; generalmente se manifiesta por acciones violentas en los campos político y militar. Una «amenaza emergente» es aquella cuyas incidencias internas o externas pueden afectar la seguridad del Estado de manera coyuntural y, al mismo tiempo, a dos o más campos del poder nacional (CESNAV-COLDEF).

Antagonismos. Todo tipo de obstáculo y/o interferencia a la seguridad nacional, que puede ser patrocinado por otro poder nacional o por agentes no estatales, o bien ser de origen natural o antropogénico, que impide o limita la consecución de las aspiraciones, interés y objetivos nacional. Se clasifican en riesgos y amenazas (CESNAV-COLDEF).

Aspiraciones nacionales. Ideales y anhelos de la nación con el propósito de lograr bienestar y seguridad (CESNAV-COLDEF).

Ciclo de la inteligencia. El ciclo orienta las acciones de recolección y procesamiento de información con el propósito de integrarlas en productos de inteligencia para los procesos de toma de decisiones. Comprende las siguientes etapas. 1) Planeación: la Agenda Nacional de Riesgos y las amenazas a la seguridad nacional contenidas en la Ley de Seguridad Nacional constituyen el marco de referencia donde se establecen las prioridades de los requerimientos de información de inteligencia en sus vertientes estratégica, táctica y operativa, los cuales se traducen en planes de recolección que detallan las estrategias a seguir para cada caso. 2) Recolección: durante esta etapa se ponen en marcha las actividades de recolección de información a partir de diversas fuentes con base en las solicitudes formuladas durante la fase de planeación. 3) Procesamiento y análisis: la información obtenida en la etapa de recolección se depura, estandariza y, en su caso, se decodifica con el objeto de presentarla en un formato útil para las labores de análisis, cuyo propósito consiste en transformar la información en bruto en productos de inteligencia estratégica, táctica u operativa destinados a usuarios específicos. Desde un enfoque multidisciplinario, el proceso de análisis recurre al uso de una gran variedad de disciplinas y metodologías especializadas que van desde la sociología, antropología, psicología, demografía, lingüística, economía, derecho, ciencia política y relaciones internacionales a

la geología, estadística, matemática, informática, biología, física, química, entre otras. Un aspecto de especial importancia en la elaboración de los productos de inteligencia consiste en la claridad con la que se exponen los aspectos más relevantes de la información, así como detectar sus alcances y limitaciones. 4) Difusión y explotación: el carácter confidencial de la información de inteligencia, así como la importancia de remitirla oportunamente a los usuarios indicados, hacen que esta etapa sea de especial relevancia. Con el fin de garantizar la seguridad de la información y evitar que caiga en manos equivocadas, los productos de inteligencia son objeto de una serie de procesos y medidas de seguridad con el fin de evitar riesgos durante su traslado y entrega. Asimismo, durante esta etapa, se pone especial atención en hacer llegar la información con oportunidad a los usuarios indicados antes de que sea demasiado tarde para los procesos de toma de decisiones. 5) Retroalimentación: un aspecto de gran relevancia para el ciclo de inteligencia consiste en determinar el grado en que la información de inteligencia proporcionada atendió las necesidades de los procesos de toma de decisiones, o en su caso, si los usuarios requieren precisar o ampliar la información sobre un tema en especial. Lo que en consecuencia, da inicio a las actividades de planeación y a comenzar nuevamente en la primera fase del ciclo de inteligencia.

Coordinación intergubernamental. En el marco de las atribuciones de los diferentes órdenes de gobierno, de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, la cooperación de las entidades federativas se establece para lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas, celebrar convenios de colaboración generales y específicos, promover la participación de los municipios e integrar la Red Nacional de Información. Asimismo, de acuerdo con la Ley, cuando se investiguen amenazas inminentes y concretas a la Seguridad Nacional, los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas, proporcionarán la cooperación e información que les sea solicitada (CISEN).

Comunidad de inteligencia. La comunidad de inteligencia está integrada por las dependencias y unidades de la Administración Pública Federal que cuentan con atribuciones para generar información de inteligencia. Asimismo, en el marco del Sistema de Seguridad Nacional existen diversos mecanismos que permiten articular las tareas asignadas a cada instancia y que tienen el propósito de fomentar la cooperación interinstitucional. De acuerdo con el Artículo 19 de la Ley de Seguridad Nacional, este sistema

de inteligencia tiene como objetivo establecer la cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipios o delegaciones, con la finalidad de contribuir a la preservación de la Seguridad Nacional.

Contrainteligencia. Las estrategias, acciones y políticas en materia de contrainteligencia tienen como propósito proteger la capacidad del Estado para emprender acciones que permitan salvaguardar la Seguridad Nacional de actos hostiles que pretendan infiltrar a las instituciones, manipular los procesos de toma de decisiones y sustraer información sobre las estrategias, metodologías y acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional. En términos generales las medidas en la materia pueden ser preventivas o activas. El artículo 32 de la Ley de Seguridad Nacional la define como «las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión».

Cultura de la Seguridad Nacional. Conjunto de valores, principios, conocimientos, prácticas y actitudes que deben ser orientadas por una consciencia ética colectiva convencida de mantener el equilibrio racional entre la necesidad práctica de subsistencia del Estado y la protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales de su población. La conducta social de los ciudadanos y sus comunidades respecto a la política de Seguridad Nacional debe tener como cimiento la identidad cultural, el patriotismo, el respeto a la ley y al Estado de Derecho; prácticas cívicas que construyen y fortalecen al sistema social en su conjunto. El desarrollo, difusión y fortalecimiento de esa cultura habrá de generar entre las autoridades y la sociedad una concepción homogénea respecto de los fines de la Seguridad Nacional, lo cual necesariamente exige un trabajo de colaboración entre el Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo con el sector privado, la academia y la sociedad civil, toda vez que una política de Estado en la materia no puede prosperar sin el aval explícito de la sociedad. De igual forma, el fortalecimiento doctrinal de la Seguridad Nacional en las instituciones del Estado requiere de la profesionalización y la formación especializada de sus miembros, a fin de que éstos desarrollen los valores, principios y prácticas necesarias para su actuación profesional bajo un marco de transparencia, eficacia y respeto irrestricto a los derechos humanos. Finalmente, una cultura de Seguridad Nacional debe promover la capacidad de prevención y anticipación de la sociedad frente a aquellas tendencias que pueden poner en

riesgo la seguridad de la nación. Bajo este enfoque, la divulgación de una cultura de Seguridad Nacional debe propiciar que la población desarrolle un entendimiento claro de los fines de la política de Seguridad Nacional y de las herramientas y capacidades a disposición del Estado mexicano para prevenir, disuadir, contener y neutralizar aquellas amenazas y riesgos que pueden vulnerar la seguridad de la nación. El proceso de socialización de la cultura de seguridad nacional también debe permitir el fortalecimiento de la confianza y credibilidad de la sociedad en las instituciones del Estado, fomentando su participación activa en el logro de los intereses y los objetivos nacionales (PSN 2014).

Doctrina. Conjunto de conceptos aprobados, difundidos y aceptados que guían las conductas y comportamientos individuales y colectivos, con un fin determinado. Otros conceptos relacionados son los siguientes. «Doctrina de seguridad nacional», que refiere al conjunto de conceptos aprobados, difundidos y aceptados que guían las conductas y comportamientos individuales y colectivos en materia de seguridad nacional. «Doctrina militar», conjunto de normas, conceptos, tradiciones y costumbres netamente militares aprobados, difundidos y aceptados que guían las conductas y comportamientos individuales y la operación colectiva de las fuerzas armadas en el cumplimiento de sus misiones constitucionales (CESNAV-COLDEF).

Defensa nacional. Conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado mexicano para garantizar la integridad, independencia y soberanía de la Nación, así como prevenir o eliminar las amenazas tradicionales y emergentes, riesgos y desafíos que procedan del ámbito externo e interno, y de esta forma contribuir a la estabilidad y desarrollo nacional. Se divide en varios conceptos. «Defensa aérea», conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado mexicano, destinado a anular o reducir cualquier acción hostil a fin de garantizar la soberanía del espacio aéreo y preservar las áreas vitales del país. «Defensa civil», organización de la población, por parte de las autoridades civiles apoyadas por las fuerzas armadas, con el fin de protegerla de acciones hostiles, reducir los daños y posibilitar la continuidad del esfuerzo de defensa. «Defensa del ciberespacio», conjunto de acciones, recursos y mecanismos del Estado para identificar, prevenir y contrarrestar toda amenaza proveniente del ciberespacio que afecte a la infraestructura crítica nacional. «Defensa marítima», conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado mexicano, destinado a

proteger sus interés marítimos y preservar la soberanía, independencia e integridad de las zonas marítimas y territorio nacional (CESNAV-COLDEF).

Desarrollo Nacional. Para las fuerzas armadas es la capacidad del Estado que garantiza la integridad, sustentabilidad y fortalecimiento de su soberanía nacional y régimen democrático, con el fin de generar bienestar y seguridad de la población (CESNAV-COLDEF).

Estado. Para las fuerzas armadas es la población que ocupa un territorio y se ha organizado social, política y jurídicamente para darse un gobierno soberano, que le permita alcanzar sus objetivos (CESNAV-COLDEF).

Estrategia. Ciencia y arte de concebir la forma de emplear los medios, actuales o potenciales, para alcanzar y/o mantener los objetivos previstos a largo plazo. Tiene conceptos afines como los siguientes. «Estrategia aérea», parte de la estrategia militar que concibe la forma de emplear el poder aéreo del país, a fin de coadyuvar al logro de los objetivos políticos. «Estrategia de gobierno», arte de concebir la forma de emplear el poder nacional, ante situaciones coyunturales y a mediano plazo, de acuerdo con la orientación establecida por la Política de Gobierno, en la consecución de los objetivos nacionales. «Estrategia militar», ciencia o arte de concebir la forma de emplear a las fuerzas armadas nacionales, para alcanzar los objetivos militares, derivados de los objetivos políticos. «Estrategia nacional», ciencia o arte de concebir la forma de emplear el poder y potencial del Estado, conforme a la orientación de la política nacional, en la consecución de los objetivos nacionales. «Estrategia naval», parte de la estrategia militar que concibe la forma de emplear el poder naval del país, a fin de coadyuvar al logro de los objetivos militares y proteger los intereses marítimos derivados de los objetivos políticos. «Estrategia terrestre», parte de la estrategia militar que concibe la forma de emplear el poder terrestre del país, a fin de coadyuvar al logro de los objetivos militares derivados de los objetivos políticos (CESNAV-COLDEF).

Factores adversos. Riesgo desprovisto del patrocinio del poder nacional de un Estado. Su presencia afecta negativamente al desarrollo nacional y como ejemplos tenemos: terremotos, desastres naturales, epidemias, recesiones económicas y otras adversidades que exigen provisiones del poder nacional, para evitar aplicaciones futuras más costosas (CESNAV-COLDEF).

Grupos de presión. Grupos con intereses comunes, generalmente económicos o políticos, que tienden a influir sobre la política gubernamental, sobre la opinión pública o sobre determinadas personalidades influyentes, con el fin de que adopten una línea de acción o conducta favorables a sus intereses, utilizando medios coercitivos o de cualquier otra índole, tratando de constituirse en poderes de decisión.

Información confidencial. Por información confidencial se considera: I. La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley. No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público (Artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

Información reservada. Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano; III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado. También se considerará como información reservada: I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; III. Las averiguaciones previas; IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva; VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los

servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada (Artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

Instancias de seguridad nacional. Las instancias son, en sentido amplio y de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6, fracción II de la Ley de Seguridad Nacional, aquellas instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participan directa o indirectamente en la seguridad nacional, entendida ésta como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. La declaratoria de Instancia de Seguridad Nacional se emite por disposición legal o administrativa, o bien, por acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, y se formaliza mediante la suscripción de un convenio entre el secretario de Gobernación, en su carácter de secretario ejecutivo del Consejo, y el titular de la dependencia o entidad objeto de la declaratoria, o bien, a la que se encuentre adscrita la unidad administrativa reconocida con tal carácter. Listado de dependencias y unidades administrativas cuyo reconocimiento como Instancias de Seguridad Nacional ha sido publicado en el DOF: SEGOB: Instituto Nacional de Migración (DOF 18 de mayo de 2005). Coordinación General de Protección Civil, incluyendo a sus áreas adscritas (DOF 23 de enero de 2009). Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (DOF 13 de octubre de 2008). SCT: Oficina del Secretario del Despacho (Gabinete de Apoyo, integrado por Secretaría Particular, Coordinación de Asesores, Coordinación de Comunicación Social y servicios de apoyo); Unidad de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Aeronáutica Civil; Dirección General de Autotransporte Federal; Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal; Dirección General de Puertos, y Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (DOF 17 septiembre de 2007); Subsecretaría de Transporte; Subsecretaría de Comunicaciones; Unidad de la Red Privada del Gobierno Federal, y Coordinación General de Puertos y Marina Mercante (DOF 27 de mayo de 2008). SHCP: Oficina del Secretario del Despacho; Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público (Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública y Unidad de Crédito Público); Unidad de Inteligencia Financiera, y Procuraduría Fiscal de la Federación (Subprocuradurías Fiscal Federal de Legislación y Consulta; de Amparos; de Asuntos Financieros y de Investigaciones) (DOF 8 de diciembre de 2006). SFP: Dirección General de Información e Integración. (DOF 27 de noviembre de 2006). SRE: Dirección

General de Delegaciones; Dirección General de Protección a los Mexicanos en el Exterior; Dirección General de Servicios Consulares, y Dirección General de Asuntos Jurídicos (DOF 27 de mayo de 2008). SEMAR. Se declaró a toda la dependencia como Instancia de Seguridad Nacional (DOF 25 de febrero del 2011).

Inteligencia. Conocimiento nuevo, útil, veraz, oportuno y pertinente para la toma de decisiones y la coordinación de acciones en materia de Seguridad Nacional, generado y utilizado a partir del ciclo de planeación, recolección, procesamiento, análisis, disseminación, explotación y retroalimentación de información (PSN 2014). La inteligencia es información especializada que tiene como propósito aportar insumos a los procesos de toma de decisiones relacionados con el diseño y ejecución de la estrategia, las políticas y las acciones en materia de seguridad nacional. La generación de inteligencia está orientada a conocer con profundidad todos los aspectos relacionados con los fenómenos que representan amenazas y riesgos a la seguridad nacional; como lo son las posibles manifestaciones de los mismos, su probabilidad de ocurrencia e impacto, las variables que los componen y la relación causal entre las mismas. Uno de los principales rasgos de la inteligencia es la confidencialidad, lo que permite evitar la capacidad del Estado para poner en marcha medidas en la materia sea neutralizada. Por esta razón, tanto la LFTAIPG, como la LSN contemplan mecanismos para reservar información que pueda comprometer la seguridad nacional hasta por un periodo de doce años. La inteligencia es de especial importancia para: alertar sobre riesgos y amenazas a la seguridad nacional; identificar tendencias, la probabilidad de la manifestación de fenómenos y el impacto potencial de las acciones y políticas en la materia; aportar información estratégica para la ejecución de acciones, la elaboración de estrategias y el diseño de políticas públicas que permitan disuadir, contener y neutralizar riesgos y amenazas a la seguridad nacional (CISEN).

Inteligencia estratégica. 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 económico-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 (PSN 2014).

Nación. Conjunto de personas que comparten un origen, lazos étnicos, históricos, culturales, religión y lengua, impulsado por el deseo de alcanzar un destino común.

Objetivos nacionales. Síntesis de las aspiraciones e intereses nacionales que orientan la acción política de sucesivos gobiernos para garantizar el desarrollo nacional y proporcionar seguridad al proyecto fundamental de nación. Objetivos nacionales actuales o coyunturales, son metas específicas derivadas de los objetivos nacionales permanentes que un gobierno, en un esfuerzo continuado con visión de Estado, estima alcanzar en un determinado periodo de acuerdo al contexto nacional e internacional prevaleciente. Orientan la acción estatal hacia propósitos definidos y realizables. En ellos se traducen las acciones programáticas gubernamentales (ejemplo: Plan Nacional de Desarrollo) (CESNAV-COLDEF).

Pacto cívico-militar en México. El primer autor en México en desarrollar las bases de este concepto fue Raúl Benítez Manaut, en 1994 con el artículo titulado «Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y al sociedad», publicado en la revista *Sociológica*. La cita más relevante es la siguiente: «...desde el sexenio de Ávila Camacho (1940-1946) se prepara esta transición y se acepta en el alto mando el traspaso del poder a los civiles, a cambio de beneficios materiales logrados por esos altos mandos, lo que significaría una rotación de su rol como élite dirigente, de élite político-militar a élite económica, pues los altos oficiales de las fuerzas armadas se habían convertido en altos posesionarios, sobre todo de propiedades rurales» (Benítez cita en esta parte a Liewen, 1968). desarrolla dos conceptos claves de la relación político-económica de las fuerzas armadas mexicanas a través de dos hipótesis. La primera que el «carácter no deliberativo» de las fuerzas armadas representa un factor de distensión y que el «carácter no coercitivo» sobre el «Estadogobierno» y la sociedad, implica la transferencia de recursos elevados a estas.

Parroquialismo. Concepto proveniente de la palabra en inglés *parochialism* que significa la calidad o estado de ser parroquial; especialmente: la mezquindad egoísta o estrechez (como los intereses, opiniones o puntos de vista). Las prioridades localistas como las define Graham Allison o mejor dicho «características parroquiales» de las organizaciones de seguridad generan buena parte de los problemas o patologías que impiden la cooperación e intercambio de información entre agencias y explican su resistencia

al cambio. Según Allison las características parroquiales son 1) la información a la que puede tener acceso la organización, 2) el reclutamiento del personal, 3) los cargos de los individuos dentro de la organización, 4) la presión de los grupos pequeños dentro de la organización y 5) la distribución de recompensa por parte de la organización. Zegart describe muy bien estos: «parroquialismos» de la siguiente manera «porque los agentes de seguridad nacional son reclutados, promovidos, enclaustrados –al interior de agencias separadas– y desarrollan trabajo confidencial y clasificado, que no puede ser revelado ni siquiera a sus propias familias, es que desarrollan de manera natural fuertes lazos internos de lealtad con sus agencias en lugar de sentirse parte de la Comunidad de Inteligencia en su conjunto».

Poder. Relación entre varios actores, donde uno tiene la capacidad basada en la suma de sus recursos actuales y potenciales, para imponer su voluntad sobre la conducta de los otros. «Poder aéreo», capacidad bélica del Estado, expresada principalmente por los recursos de la Fuerza Aérea Mexicana, para establecer el dominio en el espacio aéreo nacional y el control en el espacio aéreo de interés derivado de los objetivos militares. «Poder aéreo nacional», capacidad del Estado para alcanzar y/o preservar los objetivos políticos en el espacio aéreo nacional, expresada principalmente por los recursos aéreos e infraestructura, incluidos los de la fuerza aérea. «Poder marítimo», capacidad del Estado que resulta de la suma del poder naval y de todos los recursos del ámbito marino (flota mercante, infraestructura portuaria, de construcción naval y otras) que permite alcanzar y/o mantener los objetivos marítimos. «Poder militar», capacidad bélica del Estado, expresada principalmente por los recursos de la fuerza armada permanente, para alcanzar y/o preservar los objetivos militares derivados de los objetivos políticos. Sus componentes, sin limitarse a ellos, son: el poder aéreo, el poder naval y el poder terrestre. «Poder nacional», capacidad de un Estado para alcanzar y/o preservar los objetivos nacionales. Se estructura con la reunión de los recursos y medios de toda índole, disponibles y potenciales, organizados para su empleo estratégico. Para su análisis y estudio se puede dividir de manera convencional en los campos político, económico, social, militar, tecnológico y diplomático. «Poder naval», capacidad bélica del Estado en el mar, expresada principalmente por los recursos de la Marina de Guerra o Armada de México, para alcanzar y/o preservar los objetivos navales derivados de los objetivos militares. Se diferencia del poder marítimo porque este último considera todos los recursos marítimos del Estado e incluye al poder naval (CESNAV-COLDEF).

Política. Es el arte de gobernar y definir las guías de acción para instrumentar el proceso encaminado a alcanzar los objetivos. «Política de gobierno», guía de acción expresada en términos de estrategias, planes, procedimientos y medidas operacionales, que enmarcan e impulsan la acción del gobierno para asegurar el logro de los objetivos nacionales coyunturales. «Política de seguridad nacional», conjunto de principios y criterios con que el Estado garantiza la seguridad nacional, protegiendo sus intereses vitales frente a antagonismos que pongan en peligro su integridad, estabilidad y permanencia. «Política exterior», conjunto de principios, doctrina y objetivos que formula y aplica un Estado para promover y defender sus intereses ante otros Estados y actores internacionales. «Política interna», guía de acción que orienta los acuerdos políticos y consensos sociales para que, en términos constitucionales, se mantengan las condiciones de desarrollo y seguridad nacionales. «Política militar», guía de acción para organizar, preparar y actualizar el poder y potencial de las fuerzas armadas, con el fin de posibilitar el cumplimiento de sus misiones constitucionales. «Política nacional», guía de acciones adoptadas por el gobierno a nivel nacional, dictadas por el Ejecutivo Federal, para alcanzar los objetivos nacionales permanentes. «Política Nacional de Defensa», es un conjunto de principios y criterios con que el Estado orienta su función de defensa, con vistas a preservar la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior y contribuir al desarrollo nacional. «Políticas públicas», proceso que se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que no constituya un antagonismo a la seguridad nacional, pero que por su importancia merece atención y termina con la evaluación de los resultados de las acciones emprendidas. «Políticas sectoriales, regionales y específicas», las políticas públicas son sectorizadas por las dependencias de la Administración Pública Federal que intervienen, regionales por el ámbito geográfico en que se aplican y específicas por el tipo de asunto que atienden (CESNAV-COLDEF).

Presión. Riesgo producto del enfrentamiento de aspiraciones, intereses y objetivos nacionales generados en forma natural por el poder nacional entre dos Estados, dos alianzas o coaliciones, que pueden ser reducidos o eliminados con la sola expresión del poder nacional del Estado afectado sin llegar a medidas extremas. «Presión dominante», es el riesgo patrocinado intencionalmente por un poder nacional o por agentes no estatales para contraponerse a las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales de un Estado, con el fin de obstaculizarlos, poniendo en peligro la seguridad y

desarrollo nacional en parte o en todo el país obligando a éste a la adopción de medidas urgentes para oponerse al antagonismo.

Riesgo. Antagonismo que implica una condición, interna o externa, generada por situaciones políticas, económicas, sociales o por agentes no estatales, así como por desastres de origen natural y antropogénico, cuya evolución pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional. Se clasifican en presión, presión dominante y factores adversos (CESNAV-COLDEF). «Riesgos a la seguridad nacional», condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, que sin tener carácter de amenazas pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional. La Ley de Seguridad Nacional no establece de manera expresa los riesgos a la Seguridad Nacional, toda vez que no tienen un carácter permanente y se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales por los que atraviesa el país. Adquieren su fundamento en la Agenda Nacional de Riesgos aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) (CISEN).

«Diferencia entre riesgos y amenazas a la seguridad nacional», son conceptos interrelacionados con diferencias conceptuales sobre sus efectos y orientación. En la tabla 14 se presenta una comparativa.

Seguridad. El término seguridad (del latín *securitas/securus*) significa «libre de preocupaciones y de problemas», es decir, sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser infligido por otros. Como podemos apreciar, este concepto es esencialmente subjetivo y es determinado en gran medida por la percepción que se tenga de las amenazas y no por situaciones objetivas. Si trasladamos este concepto al ámbito del Estado podemos definir la seguridad como la búsqueda que realizan los Estados y las sociedades para estar libres de toda amenaza y la habilidad de estos mismos para mantener su identidad independiente y su integridad funcional en contra de las fuerzas de cambio que perciben como hostiles. Como podemos apreciar, esta definición trata en esencia sobre la supervivencia y la existencia del Estado en sí mismo, por lo que en última instancia cualquier Estado velará por la seguridad de sus tres componentes fundamentales: población, territorio y gobierno.

Seguridad interior. Condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la Nación, mediante el mantenimiento del Estado de Derecho.

Tabla 14.

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

Fuente: CISEN (2013).

Seguridad nacional. (Primera definición) Acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes (Artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional). (Segunda definición) Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional (Artículo 3 Fracción XII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental).

Seguridad pública. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional (Artículo 21 de la CPEUM, Artículo 2 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

Sistema de Seguridad Nacional. Sistema integrado por las instituciones, procesos e instrumentos que la Ley de Seguridad Nacional establece con la misión expresa de preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, mediante la generación de políticas públicas, la toma de decisiones políticas fundamentales y la ejecución de acciones coordinadas y dirigidas a hacer frente a las amenazas, riesgos y vulnerabilidades tendientes a dañar o poner en peligro los elementos esenciales que le dan existencia o que pueden obstaculizar el desarrollo nacional (PSN 2014). El sistema es encabezado por el presidente de la República y se integra por las dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), las unidades de la Administración Pública Federal declaradas como instancias de seguridad nacional, y por las autoridades estatales y municipales que colaboran con el Gobierno Federal a preservar la Seguridad de la Nación (CISEN).

Sistema Nacional de Inteligencia. 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 (PSN 2014).

Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública (Artículo 21 de la CPEUM).

Principios de la seguridad nacional. De acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional, las acciones y políticas que tienen como propósito preservar la seguridad nacional se rigen por los principios de

legalidad, responsabilidad, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación, respeto a los derechos fundamentales de la persona humana, así como a sus garantías individuales y sociales (CISEN).

Transparencia y seguridad nacional. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 definió el concepto de seguridad nacional y los criterios de clasificación y desclasificación de documentos en la materia. En sistemas democráticos se busca acotar la discrecionalidad con la que tradicionalmente operaban las agencias de inteligencia y las instancias de seguridad nacional en los Estados desde la constitución de los Estados-nacionales. La naturaleza «parroquial» de las agencias de seguridad nacional, incluso en sistemas democráticos avanzados, hacen que los conceptos de transparencia y seguridad nacional se contrapongan por la protección de información que puede vulnerar o incluso amenazar a los Estados.

Soberanía. Potestad suprema de la nación que asegura la capacidad de libre autodeterminación, sin aceptar intervención alguna en sus asuntos internos.

Teoría del origen y evolución de las organizaciones de seguridad nacional. Propuesta por la Dra. Amy Zegart, de la Universidad de Stanford. Postula que el Poder Ejecutivo tendrá la preeminencia y, además, opacará al resto de los actores que quieren participar en el proceso de construcción y evolución de las agencias de seguridad nacional de un país. Las premisas son las siguientes. Premisa 1: el ejecutivo maneja la creación de las instituciones de seguridad nacional. El Congreso juega un papel secundario en el mejor de los casos. Premisa 2: en temas de seguridad nacional, los servidores públicos tienen mucho que ganar o perder al crear una nueva institución y pelearán por preservar sus propios intereses. Premisa 3: la evolución de las instituciones de seguridad nacional, así como su creación, es manejada por fuerzas dentro del ejecutivo –por el presidente, por la misma institución, y por sus opositores y seguidores en otras oficinas de gobierno. Premisa 4: las instituciones de seguridad nacional están expuestas esporádicamente a una supervisión fallida por parte del Congreso. Los legisladores no tienen ni los incentivos ni las capacidades para mantener una constante supervisión sobre las actividades de las agencias de seguridad.

Anexo 5. Acrónimos y siglas

AFI	Agencia Federal de Investigación
CASEDE	Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
CENAPI	Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (adscrito a la PGR)
CIA	Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency)
CIDENA	Encuesta Ciudadanía, Democracia y Narcoviolenca 2011
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CNS	Comisión Nacional de Seguridad
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
COSENA/CSN	Consejo de Seguridad Nacional
DOF	Diario Oficial de la Federación
DOS	Department of State
DFS	Dirección Federal de Seguridad
EMP	Estado Mayor Presidencial
EUA	Estados Unidos de América
FGR	Fiscalía General de la República (antes PGR)
GESNA	Grupo de Especialistas en Seguridad Nacional (2003-2004)
JCS	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos (<i>Joint Chief of Staff</i>)
LFTAIP	Ley Federal de Transparencia
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LSN	Ley de Seguridad Nacional
NSA	National Security Agency (Agencia Nacional de Seguridad)
PAN	Partido Acción Nacional
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PPF	Policía Federal Preventiva (actualmente Policía Federal, depende de CNS)
PGR	Procuraduría General de la República (ahora FGR)
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PSN	Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018
RIG	Relaciones Intergubernamentales
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación

SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSP	Secretaría de Seguridad Pública (ahora CNS)
STCSN	Secretario o Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional
USNORTHCOM	Comando Norte de Estados Unidos (<i>United States Northern Command</i>)
USSOUTHCOM	Comando Sur de Estados Unidos (<i>United States Southern Command</i>)

Bibliografía

Aguayo, S. (2001). *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: Grijalbo.

_____. (2000). Servicios de Inteligencia. En *El Almanaque Mexicano* (pp. 146-147). México: Editorial Grijalbo.

_____. (1991). Un concepto de seguridad nacional mexicana para la década de los noventa. En *Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa* (R. Riordan, Ed.). México: Siglo XXI.

_____. (2013). «La inteligencia». *Reforma* (publicación: 24 de julio).

_____. (2013). «Funcionales». *Reforma* (publicación: 4 de diciembre).

_____, y Bagley, B. (Eds.). (2002). *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo veintiuno editores.

_____. (2013). «Funcionales». *Reforma* (publicación: 4 de diciembre).

Aguilar, L.F. (Ed.). (1992). *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

_____. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la libertad.

Aguilar, L.F. (2011^a). Políticas Públicas y Transversalidad. En *La evaluación de políticas públicas en México* (pp. 23-44). Ramos, J. M., Sosa, J. y Acosta, F. (Eds.). México: COLEF e INAP.

Aguilar, A. (2002). La seguridad nacional de México vista por Estados Unidos. En *En busca de la seguridad perdida*.

Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, 2ª Ed. Aguayo, S. y Bagley B. (Eds.). México: Siglo veintiuno editores.

Agranoff, R. (1993). «Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías». *Política y Sociedad*. 13, 87-105.

Alegre, A. (2000). «Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo». INAP, *Revista de Administración Pública*. 101 (fecha de conferencia: 23 de agosto).

Graham, A. (1969). «Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis». En *The American Political Science Review*. 63, 689-718.

_____. (1992) (Versión en español). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. En *Aguilar* (pp. 119-200).

_____, Szanton, P., Carver, G.A. Jr., y Halperi, M.H. (1976). «Seizing the Opportunity». *Foreign Policy*. 22, 183-214.

Alvarado, A. y Serrano, M. (Eds.). (2012r). *Seguridad nacional y seguridad interior*. México: El Colegio de México. (Colección: Los grandes problemas de México, 15).

Arellano, D. (2001). *Documento de Trabajo Número 98* (pp. 14). CIDE, Strategic Design in Public Organizations in Complex Situations. The Case of the National Security Council in the USA: Organizational Paradox and Ad Hococratic Action.

_____. (2010). «Reformas administrativas y cambio organizacional. Hacia el efecto neto». *Revista Mexicana de Sociología*, 72, 225-254.

Arnson, C. y Benítez, R. (2000). *Chiapas los desafíos de la paz*. México: ITAM – Woodrow Wilson International Center for Scholars – Miguel Ángel Porrúa.

Arrow, K.J. (1977). «Current Developments in the Theory of Social Choice». *Social Research*, 44, 607-622.

Astorga, L. (2015). «¿Qué querían que hiciera?»: *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón* (pp. 272). México: Penguin Random House Grupo Editorial.

Bailey, J. y Chabat, J. (Eds.). (2003). *Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos*. Plaza Janés.

- _____, y Godson, R. (Eds.). (2000). *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza*. México: Grijalbo.
- _____. (2014). *The Politics of Crime in Mexico: Democratic Governance in a Security Trap* (pp. 235). Colorado: Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Bárcena, M. (2000). «La reconceptualización de la seguridad: el debate contemporáneo». *Revista Mexicana de Política Exterior*, SRE. 59, 11-12.
- Benítez, R. (1994). «Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo, su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad». *Sociológica*, 25, 187-216 (mayo-agosto).
- _____. (2001). «Seguridad nacional y transición política, 1994-2000». *Foro Internacional* 166. 4, 963-991 (octubre-diciembre).
- _____. (2005). «México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI». En *Globalización, poderes y seguridad nacional* (pp. 309-352). Aziz Nassif, A. y Sánchez J. A. (Eds.). México: CIESAS y Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (2008). «La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox». *Foro Internacional* 191-192. 1-2, 184-208 (enero-junio).
- _____. (2008). «Seguridad y defensa en México: proceso de toma de decisiones y amenazas». En *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares* (pp. 49-57). (J.R. Perales, Ed.). Washington D.C.: Woodrow Wilson Center y Center for Hemispheric Defense Studies.
- _____. (2010). «México: Seguridad Nacional, Defensa y Nuevos Desafíos en el Siglo XXI». En *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos Dilemas Geopolíticos* (pp. 153-204). (M.R Benítez, Ed.). Washington: Woodrow Wilson Center.
- _____. (2010). Rodríguez, A. y Rodríguez, A. (Eds.). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- _____. (2012). *Atlas de la Seguridad y la Defensa Nacional de México*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.

- _____. (2010). *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- _____. (2011). *Encuesta Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia (CIDENA)*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- _____, y Aguayo, S. (2013). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Buzan, B. (1994). «New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century». En *Issue Politics in the World Arena* (pp. 237-257). (S. L. Spiegel, Ed.). St. Martin's Press.
- _____, y Waever, O. y Wilde, J. (1998). *Security A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Brown, C. Jr. y Lynn-Jones M. (2000). *Rational Choice and Security Studies: Stephen Walt and His Critics* (pp. 124). Cambridge: The MIT Press.
- Baron, J. (2001). «Confusion of Group Interest and Self-Interest in Parochial Cooperation on Behalf of a Group». *The Journal of Conflict Resolution*. 45, 3, 283-296.
- Buchanan, J.M., (1962). «Politics, Policy, and the Pigovian Margins». *Economica, New Series*. Wiley, 29, 113, 17-28.
- Butler, R.J., Astley, W.G., Hickson, D.J., Mallory, G. y Wilson, D.C. (1980). «Strategic Decision-Making: Concepts of Content and Process». Behavioral Models of Strategy Formulation, *International Studies of Management & Organization*. 9, 4, 5-36.
- Carr, P. J. (2003). «The New Parochialism: The Implications of the Beltway Case for Arguments Concerning Informal Social Control». The University of Chicago Press, *American Journal of Sociology*. 108, 6, 1249-1291.

Centro de Estudios Navales y Colegio de la Defensa Nacional (CESNAV-COLDEF) (2013). *Glosario de términos unificados por personal de la SEDENA y de SEMAR*. Documento público presentado en el Primer Seminario Internacional de Inteligencia Estratégica: retos y oportunidades para México.

Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (2009). *Testimonios*. México: Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.

Coronilla, R. y Del Castillo, A. (2000). «El cambio organizacional. Enfoques, conceptos y controversias». En *Reformando al Gobierno. Una visión del cambio organizacional del cambio gubernamental* (pp. 77–136). Arellano, D., Cabrero, E. y Castillo, A. (Eds.). México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.

Curzio, L. (2007). *La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México/CISAN.

_____. (2003). Evolución y perspectivas de los servicios de inteligencia en México. En *Crimen transnacional y seguridad pública: desafíos para México y Estados Unidos* (pp. 215-238). Bailey, J. y Chabat, J. (Eds.). Plaza y Janés.

Dror, Y. (1992). Prolegómenos para las ciencias de políticas. En *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 119-147). (L. F. Aguilar Villanueva Ed.) México: Porrúa.

Espinosa, E.I. (2013). *Tesis. Un modelo de control democrático del sector de seguridad nacional* (pp. 119). México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Etzioni, A. (1987). How Rational We? *Sociological Forum*. 2, 1, 1-20.

George, R.Z. y Kline, R.D. (2004). *Intelligence and the National Security Strategist: Enduring Issues and Challenges*. Washington D.C.: National Defense University.

Gerlach, C. (2015). *Sociedades extremadamente violentas: La violencia en masa en el mundo del siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gilpin, R. (1997). *War and Change in World Politics*. Cambridge: University Press.

- González G., Schiavon, J., Maldonado, G., Morales, R. y Crow, D. (2013). *Encuesta México, las Américas y el Mundo 2012-2013. Política exterior: opinión pública y líderes*. México: CIDE.
- Goodin, R. (1996). Las instituciones y su diseño. En *Teoría del diseño institucional* (pp. 13-44.). Barcelona: Gedisa.
- Guerrero, O. (1993). *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. Secretaría de Relaciones Exteriores, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Guerrero, E. (2010). Transparencia y seguridad nacional. En *Cuadernos de transparencia #18* (pp. 54). México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).
- Hickson, D. (1987). Decision-making at the Top of Organizations. *Annual Review of Sociology*. 13, 165-192.
- Hristoulas, A. (2002). *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*. México: ITAM – Miguel Ángel Porrúa.
- _____. (2013). ¿Estado Conjunto de México? En *Portal México Seguridad*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2013). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. Aguascalientes, México.
- Keohane, R.O. (2001). Relaciones internacionales: lo viejo y lo nuevo. En *Nuevo Manual de Ciencia Política* (pp. 668-692). Goodin, R. y Hans-Dieter, K. (Eds.). Madrid: Istmo.
- _____. (1987). Una reconsideración del liberalismo internacional. En *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane* (pp. 45-90). (A. Borja, Ed.). CIDE.
- Instituto Nacional de Estudios sobre la Historia de las Revoluciones de México. (2014). *Historia de los Ejércitos Mexicanos*.
- Jan-Erik, L. (2010). Exploraciones teóricas. El concepto de burocracia. En *Organización e Instituciones* (pp. 48-86). (R. Vergara, Ed.). México: Siglo XXI editores, Escuela de Administración Pública del DF.

- Lowenthal, M.M. (2008). Tribal Tongues: Intelligence Consumers, Intelligence Producers. En *Intelligence and National Security* (pp. 247-254). Nueva York: Oxford University Press.
- Loza, N. (2013). *Guía de Estudio de la Materia: «Relaciones Intergubernamentales»*. México.
- Hall, P.A. y Rosemary, C.R. (1996). «Political Science and the Three New Institutionalisms» (pp. 937). En *Political Studies*, XLIV.
- Hall, J.A. y Ikenberry, J.G. (1991). *El Estado*. Nueva Imagen.
- Harman, G. (2004). Federalism and Intergovernmental relations. En *Encyclopedia of government and politics. Volume I* (pp. 332-347). Hawkesworth, M. y Kogan, M. (Eds.). Londres: Routledge.
- Herrera-Lasso, M.L. (2012). Inteligencia y seguridad nacional. Apuntes y reflexiones. En *Seguridad nacional y seguridad interior* (pp. 191-226). Alvarado, A. y Serrano M. (Eds.). México: El Colegio de México. (Colección: Los grandes problemas de México, 15).
- Hope, A. (2016). «La soledad del Comisionado». *El Universal*.
- Huntington, S.P. (1964). *El Soldado y el Estado*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Ingram, H. (1999). La implementación: una reseña y un marco que se sugiere. En *Administración Pública. El estado actual de la disciplina* (pp. 591-613). Naomi B. L., y Wildavsky, A. (Eds.). México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Katzenstein, P. (1996). *The culture of national security: norms and identity in world politics* (pp. 562). Nueva York: Columbia University Press.
- Keohane, R.O. (1986). Realism, Neorealism and the Study of World Politics. En *Neorealism and its Critics. (R.O. Keohane, Ed.)*. Nueva York: Columbia University Press.
- Kenneth, A.S. y Bonchek, M.S. (2005). *Las fórmulas de la política* (pp. 331-362). México: Taurus/CIDE.

- Lasswell, H. (1992). Orientación hacia las políticas. En *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 79-103). (L. F. Aguilar, Ed.). México: Porrúa.
- Le Clercq, J.A. y Rodríguez, G. (2016). *Índice Global de Impunidad IGI-MEX 2016* (pp. 174). Puebla: Universidad de las Américas Puebla, Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.
- _____. (2015). «El análisis institucional más allá del nuevo institucionalismo». *De Política, Revista de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas* (AMECIP). 4 y 5, 61-79.
- Lujambio, A. (2000). *El Poder Compartido: Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Editorial Océano.
- March, J.G. y Olsen, J.P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Noruega: Universitetsforlaget.
- Markoff, S. y Duncan, S. (1985). «Professional ideology and Military Activism in Brazil: Critique of a Thesis of Alfred Stepan». *Comparative Politics*. 17, 2, 175-191.
- Martínez, H y Méndez, A. (1996). *El estudio de las relaciones intergubernamentales. Una revisión bibliográfica* (pp. 44). CIDE.
- Marx, M. (1994). El contexto político de la racionalidad: las teorías de la elección racional y la movilización de recursos. En *Los Nuevos Movimientos Sociales* (pp. 151-182). Laraña, E. y Gusfield, J. (Eds.). Madrid: Academia CIS.
- McSweeney, B. (1999). *Security, Identity and Interests: A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Medina-Mora, E. (2002). *Conferencia Ley de Seguridad Nacional: ¿avance o retroceso?* Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) (Ponencia). México. (Documento desclasificado [2004]). En línea. Obtenido el el 8 de diciembre de 2013 desde: cisen.gob.mx/transpDocDesclasificados.html
- _____. (2001-2003). *Palabras del director general durante la presentación a medios de los resultados del proceso de evaluación del CISEN* (fecha desconocida aproximadamente en 2001-2003) México.

En línea. Obtenido el 8 de diciembre de 2013 desde: cisen.gob.mx/transpDocDesclasificados.html

Méndez, J.L. (1997). Estudio introductorio. En *Para entender las relaciones intergubernamentales* (pp. 7-46). (D. Wright, Ed.). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.

Meny, I. y Jean-Claude, T. (1992). Implementación. En *Políticas Públicas* (pp. 158-193). España: Ariel.

Montemayor, C. (2012). Los movimientos guerrilleros y los servicios de inteligencia. (Notas reiteradas y nuevas conclusiones). En *Seguridad nacional y seguridad interior* (pp. 41-60). Alvarado, A. y Serrano, M (Eds.). México: El Colegio de México. (Colección: Los grandes problemas de México, 15).

Olson, M. (1992). La Lógica de la Acción Colectiva. En *Diez Textos Básicos de Ciencias Política*. Barcelona: Editorial Ariel.

Pan, S.K. (2007). «Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno». *Gestión y Política Pública*. 16, 2, 511-537.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (pp. 1-75). México: FLACSO México y Miño y Dávila Editores.

Penfold, M. (2002). Introducción. En *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina* (pp. 11-20). Ospina S. y Penfold M. (Eds.). Venezuela: NASPAA y Nueva Sociedad.

Perales, J.R. (2008). *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares* (pp. 146). Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.

Piñeyro, J.L. (1985). *Ejército y Sociedad en México: Pasado y Presente*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

- _____. (coord.). (2004). *La seguridad nacional en México: debate actual* (pp. 519). México: UAM, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Serie Sociología.
- _____. (2012). Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional. En *Seguridad nacional y seguridad interior* (pp. 155-190). Alvarado, A. y Serrano, M. (Eds.). México: El Colegio de México. (Colección: Los grandes problemas de México, 15).
- Porch, D. (1995). *The French Secret Services. From Dreyfus Affair to the Gulf War*. Nueva York: Farrar Straus and Giroux.
- Pressman, J.L. y Wildavsky, A. (1998). Complejidad de la acción conjunta. En *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (pp. 171- 216). México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Riorda, M., Elizalde, L. H. y Pedemonte, D. F. (2006). *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental* (pp. 320). Buenos Aires: Editorial la Crujía Ediciones.
- Robinson, J. (2000). *What Threats? Whose Security? Which Responses? National Security as a Social Construct*. ITAM Security Conference.
- Rodríguez, G. (2001). «El Debate Actual de la Seguridad Internacional». *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*.
- _____, y Benítez, R. (2004). Seguridad Nacional y transición democrática en México. *Observer The New York Times Magazine en español*. 4.
- _____. (2007). The Asymmetrical Security and Defense Relations between the United States and Mexico: The Real David and Goliath. En *Political Asymmetries in the Era of Globalization: The Asymmetric Security and Defense Relations from a Worldwide View*. (J. Schröfl Ed.). Frankfurt: Peter Lang GMVH.
- _____, y Arroyo, M. (2008). «Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo: ¿Amenazas para México?» *Foreign Affairs en Español*. 8, 1.
- _____. (2008). «Corrupción y la seguridad nacional: Tercera entrega de la Encuesta de Seguridad Nacional SIMO-CASEDE». *Código*

Topo (suplemento mensual de seguridad, investigación y periodismo), *Excelsior*. 4 (diciembre).

_____. (2008). «Seguridad nacional y opinión pública». *Reforma Enfoque*. 2 (19 de octubre).

_____. (2010). Seguridad Nacional y Opinión Pública. En *Atlas de la Seguridad y Defensa de México 2009* (pp. 140-143). Benítez, R., Rodríguez, A. y Rodríguez, A. (Eds.). México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.

_____, y Navarro R.A. (2010). La Seguridad Nacional: Estrategia integral desde los poderes de la unión y los tres niveles de gobierno. En *Seguridad Nacional en México: una aproximación a los retos del futuro* (pp. 105-125). (C.C. Castaño, Ed.). México: Fundación Rafael Preciado Hernández.

_____, y Chaidez, A. (2010). Seguridad Nacional en México: Serie de investigación sobre opinión pública 2008-2009. En *WAPOR (Tercer Congreso Latinoamericano de Opinión Pública de la World Association for Public Opinion Research)*. Querétaro, México.

_____, y Arroyo, M. (2012). Narcotráfico, percepción de inseguridad y comportamiento político. En *Encuesta Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia (CIDENA 2011)* (pp. 25-36). (R. Benítez, Ed.). México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.

_____. (2014). *Coordinación del Sistema de Seguridad Nacional de México. Problemas estructurales desde una perspectiva de Políticas Públicas*. México: FLACSO-México.

Rodríguez, A. (2008). *La Urgente Seguridad Democrática* (capítulos VII y VIII). México: Taurus.

_____. (coord.). (2012). *Agendas Comunes y diferencias en la Seguridad de América del Norte ¿De dónde venimos, ¿dónde estamos? y ¿a dónde queremos ir?* México: Centros de Estudios Superiores Navales y Universidad de Guadalajara.

Rossi, J. (2001). «Overcoming Parochialism: State Administrative Procedure and Institutional Design». *Administrative Law Review*. 53, 2, 551-573.

- Santos, J. (2004). Análisis de la acción organizada en la administración pública. En *Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad* (pp. 141-161). (L. Montaña, Ed.). México: UAM, Universidad de Occidente, Miguel Ángel Porrúa.
- Sbragia, A. (2006). American Federalism and Intergovernmental Relations. En *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 239-260). Rhodes, R., Binder, S. y Rockman, B. (Eds.). Nueva York: Oxford University Press.
- Schedler, A. (1999). Neoinstitucionalismo. En *Léxico de la Política*. Baca, L., Bokser Liwerant, J., Castañeda, F., Cisneros, I.H. y Pérez, G. (Eds.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Scott, R.W. (1995). *Institutions and Organizations*. California: Sage Publications, Thousand Oaks.
- Secretaría de la Defensa Nacional. (2005). *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Simon, H. (1982). *El Comportamiento Administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Buenos Aires: Aguilar.
- Simeone, R., Carnevale, J. y Millar, A. (2005). «A Systems Approach to Performance-Based Management: The National Drug Control Strategy». American Society for Public Administration, *Public Administration Review*. 65, 2, 191-202.
- Stepan, A. (1971). *The Military in politics: Changing Patterns in Brazil*. Princeton University Press.
- Subirats, J. (1994). El papel de la burocracia en los procesos de implementación de las políticas públicas. En *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración* (pp. 125 a 138). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- _____. Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- _____. (2010). «Si la respuesta es gobernanza ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas». *Ekonomiaz*. 74, 16-35.

Torres, J. (2006). «La pugna por el Consejo de Seguridad Nacional». *Contralínea*. México.

_____. (2008). *Nazar, la historia secreta. El hombre detrás de la guerra sucia*. México: Editorial Debate.

Viotti, P.R. (1994). International Relations and the Defense Policies of Nations: International Anarchy and the Common Problem of Security. En *The Defense Policies of Nations* (pp. 57-93). Murray, D.J. y Viotti, P.R. (Eds.). The John Hopkins University Press.

Waltz, K.N. (1959). *Man the State and War. A Theoretical Analysis*. Columbia University Press.

Wolfers, A. (1952). «National Security» as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*. 67, 4.

Zegart, A. (1999). *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. California, Stanford University Press.

_____. (2007). *Spying blind: The CIA, the FBI and the Origins of 9/11*. New Jersey: Princeton University Press.

_____. (2007). Crossing an Academic No-Man's Land. En *Spying Blind. The CIA, the FBI, and the Origins of 9/11*. New Jersey: Princeton University Press.

_____. (2011). *Eyes on Spies. Congress and the United States Intelligence Community*. California: Hoover Institution Press.

Hans Morgenthau (1948), «Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace» en Karen Mingst and Jack Snyder. 2004. *Essential Readings in World Politics* (2da edición). p. 48.

Jesús Aranda, «Niegan al Senado la facultad de ratificar al comisionado nacional de Seguridad», *La Jornada*, México, 24 de octubre de 2014, ver: jornada.unam.mx/2014/10/24/politica/016n1pol.

Penfold, M. (2002). «Introducción». En Ospina S. Y M. Penfold (eds.), *Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina*. Venezuela: NASPAA y Nueva Sociedad, Venezuela.

Documentos del gobierno de Estados Unidos publicados de manera ilegal por el sitio Wikileaks

Embajada de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos

_____. (s/f). *Cable diplomático: Legado de Fox en materia de seguridad*. En línea. Obtenido el 25 de octubre de 2006 desde: <http://wikileaks.org/cable/2006/10/06MEXICO6085.html> (ID Reference: 06MEXICO6085).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Secretario de DHS se reúne con Medina Mora y García Luna*. En línea. Obtenido el 27 de febrero de 2007 desde: <http://wikileaks.org/cable/2007/02/07MEXICO983.html> (ID Reference: 07MEXICO983) (Este reporte fue generado después de una reunión del director del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos [Michael Chertoff] con Genaro García Luna y Eduardo Medina Mora).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Operaciones anti-drogas se extienden a ocho estados*. En línea. Obtenido el 3 de febrero de 2007 desde: <http://wikileaks.org/cable/2007/03/07MEXICO1068.html> (ID Reference 07MEXICO1068) (La información recabada para el reporte del que es tomada esta cita fue recabada por todos los consulados de Estados Unidos de América ante los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, fue calificado como clasificado por el consejero político Charles V. Barclay).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Perspectivas sobre la frontera*. En línea. Obtenido el 14 de diciembre de 2007 desde: <http://wikileaks.org/cable/2007/12/07MEXICO6185.html> (ID Reference 07MEXICO6185).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Siguen los narco-asesinatos*. En línea. Obtenido el 19 de diciembre de 2007 desde: <http://wikileaks.org/cable/2007/12/07MEXICO6228.html> (ID Reference 07MEXICO6228).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Funcionarios del gobierno mexicano discuten la iniciativa Mérida con el representante Cuellar*. En línea. Obtenido el 28 de enero de 2008 desde: <http://wikileaks.org/cable/2008/01/08MEXICO208.html> (ID Reference 08MEXICO208) (Los congresistas Henry Cuellar y Michael McCaul, ambos miembros del Comité de Representantes del

Departamento de Seguridad Nacional, realizaron una visita oficial a México [los días 21 y 22 de enero de 2008] en la que tuvieron oportunidad de reunirse con diversos funcionarios públicos mexicanos, incluyendo al general Guillermo Galván Galván).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Jessica Lewis visita Los Pinos para discutir la Iniciativa Mérida*. En línea. Obtenido el 29 de febrero de 2008 desde: [http:// wikileaks.org/cable/2008/02/08MEXICO609.html](http://wikileaks.org/cable/2008/02/08MEXICO609.html) (ID Reference 08MEXICO609) (El informe fue redactado después de la visita a México de Jessica Lewis, miembro del Senado de Relaciones Exteriores, en la cual, el objetivo principal era reunirse con contactos en el gobierno mexicano, analistas del tema de seguridad y organizaciones que buscan proteger con derechos, para discutir elementos de la Iniciativa Mérida).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Discusión sobre cooperación con funcionarios mexicanos respecto a lavado de dinero*. En línea. Obtenido el 11 de abril de 2008 desde: [http:// wikileaks.org/cable/2008/04/08MEXICO1097.html](http://wikileaks.org/cable/2008/04/08MEXICO1097.html) (ID Reference 08MEXICO1097).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Relación México-EE.UU. en materia de seguridad. Desafíos y oportunidades*. En línea. Obtenido el 4 de febrero de 2009 desde: [http:// wikileaks.org/cable/2009/02/09MEXICO283.html](http://wikileaks.org/cable/2009/02/09MEXICO283.html) (ID Reference 09MEXICO283).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Panorama mexicano para la visita de Codel Lowey*. En línea. Obtenido el 6 de febrero de 2009 desde: [http:// wikileaks.org/cable/2009/02/09MEXICO3111.html](http://wikileaks.org/cable/2009/02/09MEXICO3111.html) (ID Reference 09MEXICO3111).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Panorama mexicano para la visita de Obama*. En línea. Obtenido el 14 de abril de 2009 desde: [http:// wikileaks.org/cable/2009/04/09MEXICO1055.html](http://wikileaks.org/cable/2009/04/09MEXICO1055.html) (ID Reference 09MEXICO1055).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Situación de Derechos Humanos en Guerrero*. En línea. Obtenido el 13 de agosto de 2009 de [http:// wikileaks.org/cable/2009/08/09MEXICO2409.html](http://wikileaks.org/cable/2009/08/09MEXICO2409.html) (ID Reference 09MEXICO2409).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Valdez y Tello, la dupla para el seguimiento de la Iniciativa Mérida*. En línea. Obtenido el 7 de octubre

de 2009 de [http:// wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO2913.html](http://wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO2913.html) (ID Reference 09MEXICO2913).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Situación de violencia en Matamoros*. En línea. Obtenido el 19 de octubre de 2009 de [http:// wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO3018.html](http://wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO3018.html) (ID Reference 09MEXICO3018).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Actividades para combatir operaciones financieras del narcotráfico*. En línea. Obtenido el 23 de octubre de 2009 de [http:// wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO3053.html](http://wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO3053.html) (ID Reference 09MEXICO3053).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Panorama mexicano de implementación y desafíos para la Iniciativa Mérida*. En línea. Obtenido el 27 de octubre de 2009 de [http:// wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO3093.html](http://wikileaks.org/cable/2009/10/09MEXICO3093.html) (ID Reference 09MEXICO3093).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Sobre la relación bilateral*. En línea. Obtenido el 29 de enero de 2010 de [http:// wikileaks.org/cable/2010/01/10MEXICO83.html](http://wikileaks.org/cable/2010/01/10MEXICO83.html) (ID Reference 10MEXICO83).

_____. (s/f). *Cable diplomático: Calderón anuncia cambio de estrategia*. En línea. Obtenido el 13 de febrero de 2010 de [http:// wikileaks.org/cable/2010/02/10MEXICO518.html](http://wikileaks.org/cable/2010/02/10MEXICO518.html) (ID Reference 10MEXICO518).

Normatividad consultada

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. DOF: 05.12.2013. México. (Última reforma publicada en el DOF 05-12-2013).
- Ley de Seguridad Nacional. (2005). México. DOF: 05.12.2013. (Última reforma publicada en el DOF 05-12-2013).
- Ley Orgánica de la Armada de México. DOF: 31.12.2012. (Última reforma publicada en el DOF 31-12-2012).

- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. (1986). DOF: 03.04.2012.(Última reforma publicada en el DOF 03-04-2012).
- Secretaría de Gobernación de México. Decreto por el que se aprueba el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012. DOF: 20.08.2009.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (2002). México. DOF: 08.06.2012. (Última reforma publicada en el DOF 08-06-2012).
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. DOF: 18.08.2003.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2009). México.
- Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (1999). DOF: 23.08.2004. (Publicada el 11-12-1995, última reforma publicada en el DOF 23-08-2004, ley abrogada por decreto 02-01-2009).
- Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018. Presidencia de la República, 30 de abril de 2014, México. (En línea: www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/pdf/Programa_SeguridadNacional.pdf).
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (2006). Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional.
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (2006). Estatuto Laboral del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Índice onomástico

A

Aguayo Quezada, Sergio 11, 65, 66, 69
Aguilar Zinzer, Adolfo 58, 65
Alegre Rabiela, Alejandro 21, 64
Allison, Graham 34, 35, 38, 209, 210
Arellano Gault, David 34
Arroyo Juárez, Mario 11, 71
Arzt Colunga, Sigrid W 61, 65, 71

B

Bailey, John 12, 18
Benítez Manaut, Raúl 12, 50, 66, 71, 134, 209

C

Calderón Hinojosa, Felipe 15, 16, 51, 60, 61,
62, 65, 78, 81, 106, 107, 148, 156, 158,
192, 195, 197, 198
Chabat, Jorge 12, 71
Cortés Jiménez, Rodrigo Iván 12
Curzio Gutiérrez, Leonardo 71, 199

D

de la Madrid, Miguel 75, 78

F

Fox Quesada, Vicente 51, 56, 58, 61, 65, 75,
78, 81, 107, 112, 148, 152, 191
Fraga Juárez, Raúl 71

G

García, Eliana 72
García Luna, Genaro 191
García Torre, Antonio 70
Gómez, Pablo 72
González Carrillo, Adriana 12, 72
González Chávez, Guadalupe 12, 71

J

Jackson Ramírez, Enrique 70

M

Medina-Mora, Eduardo 21, 65, 192, 232

P

Peña Nieto, Enrique 16, 21, 48, 51, 55, 58, 61,
67, 69, 78, 85, 164
Poiré Romero, Alejandro 61
Pría Olavarrieta, Melba 71

R

Rodríguez Sumano, Abelardo 12, 58, 63, 65,
71, 199
Rodríguez Ulloa, Carlos 12
Rubido, Monte Alejandro 61

S

Salinas de Gortari, Carlos 58, 78, 152
Serbolov, Yuri 71
Serrano, Mónica 71

T

Tello Peón, Jorge 61, 195
Toro, María Celia 71

V

Vega García, Clemente Gerardo 51

Z

Zegart, Amy 23, 30, 35, 36, 40, 70, 92, 105,
210, 215
Zerón, Tomás 61

Índice institucional

A

AFI 80, 106, 191, 192, 193, 216

C

CASEDE 11, 17, 18, 52, 54, 57, 81, 82, 216

CENAPI 216

CIA 32, 43, 95, 216

CIDENA 216

CISEN 58, 145, 146

CNS 46, 55, 80, 86, 90, 94, 95, 102, 144, 145,
146, 163, 168, 170, 171, 216, 217

CNSP 216

COSENA 58, 60, 87, 119, 216

CPEUM 214

CSN 60, 78

D

DFS 56, 78, 216

DOF 207, 208, 216

E

EMP 216

F

FGR 80, 216

G

GESNA 9, 63, 70, 71, 72, 216

J

JCS 32, 216

L

LFTAIP 216

LFTAIPG 208

LOAFP 216

LSN 60, 64, 65, 208, 216

N

NSA 32, 216

P

PAN 65, 70, 71, 167, 184, 216

PPF 111, 191, 196, 216

PGR 66, 68, 74, 79, 80, 82, 86, 91, 110, 124,
164, 193, 196, 197, 216

PRD 216

PRI 46, 63, 64, 70, 106, 107, 152, 167, 183,
192, 216

PSN 204, 208, 214, 216

R

RIG 30, 40, 43, 76, 78, 90, 92, 95, 216

S

SCJN 216

SCT 68, 207, 217

SEDENA 47, 49, 53, 58, 61, 63, 74, 78, 79, 80,
82, 85, 86, 91, 94, 95, 102, 111, 145,
146, 151, 163, 167, 174, 179, 180, 181,
182, 196, 217

SEGOB 46, 55, 58, 64, 67, 68, 71, 74, 78, 79,
80, 82, 83, 85, 86, 87, 94, 95, 110, 133,
171, 195, 207, 217

SEMAR 47, 53, 74, 79, 80, 82, 85, 86, 91, 94,
111, 144, 145, 146, 163, 173, 177, 179,
196, 208, 217

SFP 207, 217

SHCP 63, 82, 84, 86, 105, 147, 207, 217

SRE 47, 48, 58, 79, 81, 145, 146, 186, 187, 188,
207, 217

SSP 55, 67, 74, 80, 82, 85, 86, 95, 109, 167,
193, 195, 217

STCSN 60, 61, 63, 81, 82, 87, 144, 145, 146,
166, 217

U

USNORTHCOM 66, 217

USSOUTHCOM 66, 217

DIRECTORIO UDLAP

Dr. Luis Ernesto Derbez Bautista

Rector

Dra. Cecilia Anaya Berríos

Vicerrectora académica

Mtra. Mónica Ruiz Huerta

Vicerrectora administrativa

Mtra. María del Carmen Palafox Ramos

Vicerrectora de Asuntos Estudiantiles

Mtro. Mario Vallejo Pérez

Vicerrector de Finanzas y Desarrollo Institucional

Raphael Steger Cataño

Decano de la Escuela de Ciencias Sociales

Mtra. Mayra Ortiz Prida

Directora general de la Oficina de Rectoría

EDITORIAL UDLAP

Izraim Marrufo Fernández

Director

Rosa Quintanilla Martínez

Jefa editorial

Nicias Sejas García

Guillermo Pelayo Olmos

Coordinadores de diseño

Aldo Chiquini Zamora

Coordinador de corrección

Andrea Carbajal Garza

Corrección

Guadalupe Salinas Martínez

Coordinadora de pre prensa

Viridiana Sebrango Jaramillo

Coordinadora administrativa

Sergio Fernando Lima Segura

Coordinador de producción

Miguel Ángel Gaytán Martínez

Jesús López Castillo

Impresores

Raymundo Ruiz Velázquez

Encuadernador

**Seguridad nacional en México
y sus problemas estructurales**

se terminó de imprimir en septiembre de
2017 en los talleres de Editorial **UDLAP**.

Ex hacienda Santa Catarina Mártir,
San Andrés Cholula, Puebla, México,
C. P. 72810. Tiraje de 1000 ejemplares



Gerardo Rodríguez Sánchez Lara combina experiencia, formación académica y ejercicio profesional en torno a temas como: terrorismo, seguridad nacional, inteligencia, política exterior y comunicación política. Ha colaborado con las principales instituciones civiles y militares de México, así como con algunas de Estados Unidos, Austria, Francia, Chile y Colombia.

Maestro en Políticas Públicas Comparadas por FLACSO México, realizó estudios de posgrado en Francia (Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional-IHEDN) y Estados Unidos (U. S. Institute on National Security, Universidad de Delaware). Profesor e investigador del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, y coordinador académico del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia en la Universidad de las Américas Puebla. Participa, como especialista, en espacios de opinión y entrevistas en CNN en Español, Univisión, Proyecto 40, El País (España), NTN (Colombia), MVS Noticias, The Economist, The Huffington Post, Revista Ágora (USNORTHCOM), Radio Francia Internacional, entre otros.

La coordinación interinstitucional es el santo grial de la planificación y ejecución de políticas. ¿Pero por qué la coordinación es un problema tan importante y cómo puede mejorarse? Este oportuno libro de Gerardo Rodríguez Sánchez Lara es una valiosa aportación para responder a estas preguntas: se analiza la coordinación como una patología fundamental de la burocracia; se aplica el análisis al sector de la seguridad del Estado mexicano; se emplea una teoría y metodología útil, y se hacen recomendaciones sensatas.

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara es miembro activo de una nueva generación de académicos y activistas que tratan temas de seguridad ciudadana en México. Generación que está empezando a formar una identidad colectiva a través de organizaciones como el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y a establecer relaciones con organizaciones homólogas de otros países.

Este libro se convertirá en un punto de referencia para los actores políticos en su labor de mejorar las respuestas estatales a la inseguridad, así como para los académicos y analistas al referirse a los múltiples temas del extenso programa de reformas necesarias para avanzar hacia un estado de derecho en México.

Dr. John Bailey

Profesor Emérito del Departamento de Gobierno
y Escuela de Servicio Exterior y director del
Proyecto México de la Universidad de Georgetown

Material exclusivo
Entrevistas confidenciales a funcionarios de
seguridad nacional y glosario de términos
de seguridad nacional e inteligencia

UDLAP®



CASEDE

Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia

ISBN: 978-607-7690-61-0



9 786077 690610