

Inteligencia y Seguridad Nacional en México

EDUARDO A. BOHÓRQUEZ-JUAN PABLO SORIANO

1. El contexto de la Reforma del Estado

Inmerso en los criterios para redefinir los alcances y la vocación del Estado mexicano en los próximos años, el uso de la inteligencia con fines estratégicos para el desarrollo nacional rebasa el perfil cinematográfico, siendo un elemento clave de la transición de los sistemas político y económico del país. De hecho, han sido estas transformaciones las que, junto con un nuevo grupo de actores que irrumpe en la escena nacional, han condicionado la aparición de contextos con amenazas a la seguridad nacional distintas a las *tradicionales*¹. Con la llegada de nuevos contextos y actores se hace imprescindible evaluar los propósitos y procedimientos que la inteligencia civil² mantendrá en el horizonte finisecular.

Esta revisión tendría que considerar, en principio, cuatro aspectos: a) las funciones de los mecanismos de inteligencia, b) el papel del aparato burocrático que toma decisiones en materia de seguridad nacional, c) la definición de los rangos que conciernen a dicha seguridad y d) la consideración de los grupos que podrían evaluar, sistemáticamente, el desempeño de los dos primeros.

2. La seguridad nacional, los mecanismos de inteligencia y el aparato burocrático

Mantener el conjunto de elementos (condiciones) que permitan la interacción y convivencia de proyectos de nación, así como el desarrollo de uno o varios de éstos, reduciendo al máximo las posibilidades de colapso, es el fundamento de la seguridad nacional³. Para cumplir con sus objetivos, la estrategia de seguridad nacional requiere *identificar los factores críticos* que ponen en riesgo los *acuerdos* necesarios para la convivencia de los diversos ámbitos, áreas y proyectos que coexisten en el panorama nacional. Este es el papel que cumple la Inteligencia.

Las actividades de los servicios de inteligencia comprenden, a grandes trazos, el análisis, la protección y el uso de la información. Los centros de inteligencia deben producir información específica y proporcionarla de manera oportuna para colaborar con los decisores. En síntesis, se trata de sistemas operativos diseñados para obtener información (inteligencia), detener el robo de ésta (contrainteligencia) y producir insumos para la toma de decisiones políticas. La inteligencia pretende ser la base para una adecuada formulación de los *cursos de acción política*⁴.

Estos fundamentos, sin embargo, varían dependiendo de los criterios que distintos grupos políticos mantienen al interior del aparato burocrático. En todos los países, la discusión sobre lo que *debe ser* la Inteligencia y su misión genera concepciones divergentes, que a su vez están condicionadas por el tipo de amenaza específica que experimenta cada Estado. La eficiencia en el uso de la Inteligencia⁵ dependerá del grado de conflicto en las visiones, así como del nivel de ideologización que los servicios de inteligencia mantengan: a mayor conflicto y nivel ideológico, el desempeño resulta cada vez más irregular.

En este sentido, la precisión de los rangos que atañen a la Inteligencia (*diagnóstico*) resulta indispensable. Por encima de las diferencias conceptuales, la acción de los organismos de inteligencia debe reconocer las *nuevas amenazas*, procurando que sus márgenes de maniobra sean claramente conocidos por la sociedad.

Este escenario es particularmente delicado en el caso mexicano, donde la discrecionalidad, la falta de transparencia con que ha actuado el Ejecutivo en materia de seguridad nacional y el acentuado desinterés público, han propiciado que la sociedad no tenga elementos para saber si los servicios de inteligencia nacionales realmente cumplen su papel, contribuyendo a la defensa de la seguridad nacional; o si, por el contrario, se han limitado a la defensa de un determinado grupo político (o en el mejor de los casos, del gobierno) a través de una *guerra sucia*, sin restricciones éticas o legales de ningún tipo.

Aunque la discreción de los centros de inteligencia es requisito para garantizar sus resultados, la exacerbación, es decir, la inexistencia de límites a sus actividades conocidos por la opinión pública, fomenta un ambiente propicio para la indefinición de los mismos y el enfrentamiento entre visiones. En este contexto, la débil atención de los legisladores hacia las actividades de Inteligencia, las discusiones de seguridad nacional, las formas cómo operan los centros de inteligencia y su papel en el contexto nacional, parecen revertirse. A mediados de noviembre de 1994, un grupo de senadores de las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN,

PRD), convocados por la fracción panista, acordaron formar una Comisión de Seguridad Nacional que analice y plantee posibles soluciones a la violencia que vive el país⁶.

Este cambio de actitud podría resultar insuficiente si consideramos los riesgos que surgirían si la Comisión se concentra en la violencia política que vive el país, y ante la inexistencia de un organismo cuyo objetivo sea la fiscalización de los centros de inteligencia y no la coordinación de los mismos. La necesidad de ampliar el conocimiento sobre los organismos de Inteligencia (diagnóstico) y de seguridad nacional es un requisito ineludible para organizar su agenda, y sobre todo, para fortalecer las posibilidades de una Comisión como la referida.

3. El Poder Legislativo y la seguridad nacional

Algunos teóricos consideran contraproducente la participación de los representantes populares (el Poder Legislativo, en particular el Senado de la República) en la elaboración de las estrategias de seguridad nacional. Desde su perspectiva, el Poder Legislativo constituye uno de los principales obstáculos para la elaboración y ejecución de estrategias —racionales y coherentes— de seguridad nacional. Incluso, se ha argumentado que la naturaleza del Congreso es tal que no estaría en posibilidad de ejercer juicios adecuados en materia de seguridad y, en consecuencia, ésta deberá seguir siendo materia exclusiva del Ejecutivo.

Sin embargo, el argumento de la inexperiencia del Legislativo en los asuntos de seguridad nacional como condicionante de la indefinición de los mismos, tendría que aplicarse a su vez al papel de los representantes populares en comisiones que abordan temas como la salud, la economía, la agricultura, la seguridad social, la ecología, entre otras. Bajo este principio, cada legislador debería ser especialista en todos los temas que competen a la comisión a la que pertenece y a la agenda nacional.

Otro enunciado para enfrentar la participación del Legislativo en materia de seguridad nacional sustenta que esta última se relaciona con la vida, la muerte y la libertad fundamental de las personas. Pero es precisamente por tal motivo que resulta necesario que el Senado contemple estos temas que, inevitablemente, son parte sustancial de la vida pública.

En el terreno operativo, la presencia de los legisladores preocupa a los centros de diagnóstico al hacer del conocimiento público su principal recurso: los secretos⁷. La difusión de los mismos, precisa este argumento, contraviene la capacidad funcional de la Inteligencia. Así, aunque al compartir la información proporcionada por la inteligencia, los gobiernos satisfacen valores éticos y políticos fundamentales en toda sociedad democrática, es preciso que la opinión pública pondere que "la difusión de determinados productos de inteligencia puede deteriorar la capacidad de gobierno, desmoralizar al público y limitar en muchos aspectos las posibilidades" del desarrollo nacional⁸.

En general, el balance de los argumentos anteriores permite sugerir la incorporación del Poder Legislativo con el fin de elaborar una estrategia efectiva de seguridad nacional que incorpore diversas percepciones sobre sus consecuencias y alternativas. Aún más, la presencia del Legislativo podría ofrecer una ventaja considerable al elevarla legitimidad de las decisiones de seguridad del Ejecutivo.

La seguridad nacional y el gobierno democrático

Las actividades de un comité senatorial (que represente al Poder Legislativo) pueden concentrarse en tres aspectos: primero, la revisión conjunta con los organismos de inteligencia y los miembros del aparato burocrático que toma las decisiones en materia de seguridad, de los rangos de acción de esta última, así como de los mecanismos para procurarla⁹; segundo, el comité deberá mantener un seguimiento de las acciones en materia de Inteligencia y seguridad nacional, atendiendo a límites en el acceso a la información producida por los centros de diagnóstico. Aunque el exceso de "secretos" ha conducido a modelos de diagnóstico menos eficientes, en el caso del comité senatorial al que nos referimos, los límites podrían apelar a dos categorías: la información que *puede* conocer el comité del Poder Legislativo y la *secreta* incluso para el comité. Este diseño debería contemplar una cláusula de excepción para casos extremos, a sugerencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con la aprobación por mayoría del Congreso de la Unión. En todo caso, esta cláusula debería validar la excepcionalidad de manera muy clara.

Finalmente, la comisión debería iniciar un proceso legislativo que diera sustento jurídico a las acciones, tanto de los encargados de la seguridad nacional (desde la inteligencia hasta la toma de decisiones), como de los propios comisionados del Senado.

Es difícil articular una visión de un gobierno democrático que no acuerda con los ciudadanos y sus representantes electos las principales líneas de la política de seguridad nacional. En una democracia, el Ejecutivo necesita el apoyo de la gente si verdaderamente pretende establecer con éxito políticas que requieren sacrificios y compromisos éticos. Este es el reto de una política eficiente, pero ante todo justa.

1. En el Estado Mexicano las amenazas tradicionales a la seguridad nacional eran concebidas como aquellas que atentaban contra la **permanencia** del grupo que tomaba las decisiones y el partido al que pertenecían. Pueden destacarse: los grupos radicales de izquierda, la guerrilla **urbana** y rural, las organizaciones promotoras de la democracia.

De acuerdo con el presidente Zedillo, la principal amenaza a la seguridad nacional hoy la constituye el narcotráfico. Otras amenazas serían los **fundamentalismos religiosos, políticos, culturales, étnicos**, así como las **no tradicionales**: movimientos políticos con simbolismos religiosos, el uso de la violencia política y el terrorismo, el crecimiento acelerado de la población, que implica la agregación excesiva de demandas hacia el gobierno, etcétera.

2 Es preciso distinguir que, en el presente material, el concepto de inteligencia está ligado a su faceta civil, que lo separa de la **inteligencia militar**, cuyos rasgos y objetivos no abordamos directamente.

3 En México coexisten cuando menos otras dos concepciones sobre la seguridad nacional. Desde el punto de vista estatal (de acuerdo al *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*), la seguridad nacional comprende el "desarrollo integral de la nación, como herramienta esencial para mantenerla condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional". Algunos especialistas conciben a la seguridad nacional como el desarrollo, la democracia y la independencia; en la práctica, se iguala con la seguridad interna y con el control de la oposición, por medios autoritarios (Véase *En busca de la seguridad perdida*, Sergio Aguayo y Bruce M. Bagley; comps., publicado por Siglo XXI, 1990). Nuestro concepto busca hacer más operativo el sentido de la seguridad nacional y los mecanismos que emplea.

4 Cfr. Yehezkel Dror, *Enfrentando el futuro*, México, FCE, p.157

5 Para tener una idea más clara de las consecuencias de los errores que la Inteligencia puede cometer, Dror sugiere sustituir este término por el de *diagnóstico*, concepto que expresa de manera más certera las tareas de la inteligencia.

6 Véase la nota en *Reforma*, noviembre 16 de 1994.

7 Los secretos cumplen un papel central en el *diagnóstico/inteligencia*, aunque los matices pueden ser necesarios. De acuerdo con un alto funcionario de la oficina del secretario de Defensa de EU: "existía un enorme culto al sigilo y el propio secreto se convirtió en papel tornasol para certificar la validez de unas ideas; la información que no fuese secreta no era importante o cierta". Durante 1992, el gobierno de EU elaboró 6.300.000 documentos *reservados*. Los menos restringidos llevaban la mención de "sólo para uso oficial". La siguiente categoría, más limitada y reservada, recibe la denominación de "confidencial". Después vienen los documentos "secretos", algunos de los cuales tienen la indicación de "secretos de la OTAN"; luego siguen los "alto secreto" y "alto secreto de la OTAN". Por encima de estos últimos todavía hay una categoría conocida como "información parcelada y reservada", accesible a un número menor de usuarios. Al final, la "información codificada" a la que sólo tienen acceso quienes figuran en las listas *ACCESS* o *BIGOT*. (Con datos de Alvin y Heidi Toffler, *Las guerras del futuro*, Plaza y Janes, 1994).

8 Véase Dror, *op. cit.*, p.176

9 Esto obligaría al propio comité senatorial a ampliar su visión de la seguridad nacional, de la Inteligencia y de cómo se alcanzan los objetivos de la primera.