

durante el régimen autoritario. Esta ley, que para algunos representa un “regreso al pasado”, es insuficiente frente a las nuevas amenazas a la seguridad nacional del país: la situación de las fronteras, crecientes conflictos sociales, la inseguridad pública y el narcotráfico.

De ahí que la ausencia de rendición de cuentas y de una reforma estructural en la seguridad nacional pueda continuar o reactivar las violaciones de derechos humanos que se pensó terminarían con el cambio de régimen. En el México posautoritario, la confusión de la seguridad nacional con la inteligencia, los abusos de militares que realizan funciones de policías, el uso excesivo de la fuerza para disuadir manifestantes, la criminalización de la protesta social, el empleo de la tortura y la detención preventiva son prácticas cotidianas: vestigios presentes de un pasado que se creía superado.⁴⁵

7. Inteligencia y seguridad nacional

*Luis Herrera Lasso*⁴⁶

Con frecuencia se dice que la inteligencia y la prostitución son las profesiones más antiguas de la historia. Lo que se dice menos es que, a pesar de las continuas críticas que ambas profesiones reciben, sus servicios son ampliamente utilizados y apreciados por sus usuarios. A su vez, los servicios de inteligencia son más conocidos por sus fracasos que por sus aciertos, lo cual es una afirmación sin sustento. Dichos servicios tienen como misión fundamental evitar que se concreten amenazas que pongan en entredicho la tranquilidad social, la estabilidad y la gobernabilidad. Su mejor resultado es que no suceda nada: lo que no sucedió nunca será noticia, ni motivo de reconocimiento.

Es bien conocido que el principal atributo de las tareas de inteligencia es su sigilo, discreción y secrecía. Esto no es gratuito ya que una de las condiciones esenciales para desactivar una amenaza a la seguridad nacional es el elemento sorpresa. Hacer públicas las investigaciones de inteligencia anularía sus resultados. Frente a la sociedad esto siempre ha sido y será una ventana de vulnerabilidad, en particular en los regímenes

⁴⁵ Amnistía Internacional, *Informe 2008*. <http://www.amnesty.org/es/region/mexico/report-2008>; HRW, *World Report 2009*. <http://www.hrw.org/en/node/79216>.

⁴⁶ Director Grupo COPPAN.

nes democráticos en los que la transparencia y la rendición de cuentas son prácticas obligatorias para las instituciones de gobierno. Sin embargo, cuando hablamos de sistemas de inteligencia muchas preguntas quedan en el aire: ¿qué hacen?, ¿por qué lo hacen?, ¿cómo lo hacen?, ¿para quién trabajan?, ¿a qué intereses responden?

Resolver la ecuación que existe entre inteligencia y sistema democrático nunca ha sido tarea fácil. No es una operación simple de la que se derive que a más democracia menos inteligencia. De modo que, hasta ahora no existen democracias sin sistemas de inteligencia. La afirmación de que la inteligencia es una actividad particular de los regímenes autoritarios no se sostiene en la realidad, siendo que la mayor comunidad de inteligencia en el mundo se encuentra en el país que se considera el mayor promotor de la democracia.

Al parecer, la diferencia entre sistemas de inteligencia radica en la forma en que se contestan las siguientes preguntas: Inteligencia, ¿para qué?, ¿quién la hace?, ¿cómo la hace?, ¿cuáles son los límites de sus acciones?, ¿quién los supervisa? No existe una respuesta única y definitiva a estas preguntas. Los modelos cambian en función del tiempo y el espacio, de la historia y la situación geográfica de cada país. No obstante, podemos identificar algunos elementos de respuesta que son comunes a la mayor parte de los sistemas de inteligencia de las democracias contemporáneas y resumirlos en cinco premisas básicas.

Inteligencia al servicio del Estado

La primera premisa es que la inteligencia de cualquier instancia de gobierno responde a los intereses del Estado. No es, ni debe ser, una herramienta de un grupo, partido o individuo en el poder, para promover intereses particulares. Incluso en las democracias parlamentarias en las que el jefe de gobierno suele ser el líder de su partido, éste no se encuentra autorizado a usar los servicios de inteligencia para contribuir a que su partido se fortalezca o se perpetúe en el poder. En el caso de los sistemas presidencialistas, el jefe de Estado suele ser también jefe de Gobierno y, como tal, es el principal usuario de los servicios de inteligencia. Por definición, los servicios de inteligencia deben procurar los intereses del Estado y no de un gobierno en particular pero, ¿cómo asegurar que así suceda?

La agenda de riesgos

La pregunta anterior se responde con la existencia de una agenda de riesgos predeterminada. Casi sin excepción y de manera periódica, en todos los sistemas democráticos se discute, define y se da a conocer la agenda de riesgos de seguridad nacional. Esta agenda define claramente los riesgos y amenazas a la seguridad nacional del país, por lo que los servicios de inteligencia deben acotar lo establecido en la misma y sus servicios sólo pueden y deben utilizarse en esa dirección. En muchos casos esta agenda pasa para su discusión y aprobación a los órganos legislativos, que usualmente cons-

tituyen comisiones o comités especializados en la materia. Asimismo, es común encontrar países en los que la discusión de estos temas traspasa el ámbito gubernamental para recoger opiniones y sugerencias de académicos, expertos y especialistas, ejercicio que sirve para enriquecer las agendas. En la mayor parte de los casos, quienes participan en la conformación de la agenda de riesgos deben, por ley, reservarse sobre las discusiones o los temas que puedan comprometer las actividades de las agencias de seguridad o de inteligencia y se establecen sanciones para quienes no lo hagan. Estas reglas emanan de las propias instancias democráticas.

Estamento jurídico

La tercera premisa es la existencia de un sustento legal que defina y regule las acciones de los aparatos de inteligencia. A través de leyes primarias, secundarias, reglamentos y otros ordenamientos jurídicos se dictan facultades y atribuciones a las distintas instancias gubernamentales que manejan lo relacionado a la seguridad nacional. Generalmente, este andamiaje jurídico obliga a la acotación de las acciones y límites operativos establecidos en la agenda de riesgos. A su vez, se describe cómo deben llevarse a cabo las tareas y los métodos que se les permite emplear.

Usualmente, los límites más importantes a las acciones de inteligencia son los derechos del ciudadano: el derecho a la privacidad y a realizar todas aquellas actividades que se encuentren dentro del marco legal. En los sistemas más avanzados se establecen criterios para autorizar acciones por parte de los servicios de inteligencia que sean intrusivas en la privacidad, tales como intervenciones telefónicas y de correspondencia, registros en propiedad privada, etc.

Órganos de control

La cuarta premisa es la existencia de órganos de control. Uno de los debates centrales en torno a los sistemas de inteligencia deriva de las preguntas: ¿quién los supervisa?, ¿quién les pone límites?, ¿quién evalúa la calidad de sus trabajos? Los órganos de inteligencia al formar parte de la estructura del poder ejecutivo, lo convierten en juez de las labores que realizan estos servicios. Es por ello que, en la mayor parte de las democracias, además de los órganos de control interno del poder ejecutivo, existen instancias dentro del poder legislativo y judicial con atribuciones para supervisar y establecer las acciones de los servicios de inteligencia.

Además de legislar sobre la materia, función natural de cualquier órgano legislativo en la mayor parte de los regímenes democráticos, existen comités o comisiones especializados en estos temas con atribuciones específicas que van desde la discusión y aprobación del presupuesto, la agenda de riesgos y de procedimientos para investigaciones que impliquen acciones intrusivas en la privacidad de los ciudadanos. En la mayoría de los casos, estas instancias tienen atribuciones para dar seguimiento a

casos especiales e incluso para llamar a comparecer a los responsables en temas o casos específicos. En este esquema, el principal rol del poder judicial es autorizar al órgano responsable para realizar investigaciones que impliquen transgredir la privacidad de los ciudadanos. El ejecutor debe fundamentar cada caso y los jueces, que en muchos países son especializados por lo delicado de las tareas, otorgan o no la autorización, que usualmente es por plazos perentorios. Todo esto impide que los órganos de inteligencia actúen por su libre albedrío o por “razón de Estado” como solía hacerse, por ejemplo, durante la Guerra Fría, sin conocer límites de sus acciones y procedimientos.

Fortaleza institucional

Es común escuchar entre los politólogos que las democracias que logran superar las crisis y los momentos difíciles, lo hacen no tanto por el mérito de sus políticos sino por la fortaleza de sus instituciones. Este tema resulta de particular interés para los servicios de inteligencia debido a que muchos de los fracasos, equivocaciones o corrupción de funciones de sus aparatos, a lo largo de la historia, han sido resultado de las orientaciones y/o instrucciones que reciben de sus principales usuarios, los políticos responsables del gobierno o del Estado. En este sentido, no es gratuita la preocupación de la ciudadanía sobre las acciones que en un momento dado realizan, o pueden realizar, los aparatos de inteligencia.

Sin embargo, hoy en día son los propios responsables de los aparatos de inteligencia quienes suelen tener mayor conciencia sobre estos riesgos. Saben mejor que nadie que la corrupción de sus actividades es altamente riesgosa para el Estado, para el gobierno y para ellos mismos. En no pocos casos los servicios de inteligencia se convierten en los principales opositores a directivas de gobierno que puedan desviar el propósito y legitimidad de sus acciones. A esto se agrega que dichos servicios no tienen voz pública, ni son un actor político con voceros o representantes en el Congreso, ni están autorizados a salir al debate público a explicar o justificar sus acciones, mucho menos a ventilar sus diferencias con los actores políticos. Por tanto, el voto de silencio también opera en su contra.

La inteligencia en México

El servicio de inteligencia civil en México ha sido tradicionalmente cuestionado por diversos actores de la sociedad. Parte de ello obedece a su historia antigua cuando, además de las tareas de inteligencia, realizaba operativos de carácter judicial demostrando que sus márgenes de acción no estaban acotados por la ley y prácticamente no existían órganos de control. En 1985 se creó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, la cual se convirtió en el Centro de Investigación de Seguridad Nacional (CISEN), en 1989. Éste se concentra en el campo de inteligencia, iniciando así una nueva historia. ¿Cómo se ubica el aparato de inteligencia civil del Estado

mexicano en las cinco premisas básicas? A grandes pinceladas, estas son algunas reflexiones.

La visión que un gran número de ciudadanos y actores políticos tenían del CISEN en el año 2000 era la de una institución diseñada para servir a los intereses de los gobiernos priistas, lo que la convertía en una institución muy distante de los anhelos de democracia de amplios sectores de la población. En el período en el que por primera vez el PRI debió entregar el gobierno a un candidato de la oposición, muchos actores proclamaron y esperaron la desaparición del CISEN. Al momento de tomar posesión, el nuevo gobierno ordenó un diagnóstico profundo de la institución, una especie de auditoría realizada mayoritariamente por actores externos. Para sorpresa de muchos, el CISEN resultó ser un organismo sólido, profesional y claro en su compromiso con las instituciones del Estado y con la voluntad democrática de los mexicanos. Más aún, quedó al descubierto su valiosa contribución a que la transición democrática sucediera sin asomos de inestabilidad política y social. Así, el CISEN había logrado pasar la prueba más dura frente a los jueces más severos. Su carácter de institución de Estado le permitió transitar el cambio de gobierno.⁴⁷

Ciertamente, el CISEN tenía el grave problema de no contar con una legislación adecuada, pues a pesar de que los propios directivos habían promovido, desde 1994, la existencia de una legislación más precisa que definiera atribuciones, alcances y límites de la organización, no fue sino hasta 2002 que se reformó la Constitución para facultar al Congreso a legislar en materia de seguridad nacional. En enero de 2005 se aprobó y se promulgó la Ley de Seguridad Nacional, que precisa funciones y atribuciones del CISEN, define la agenda de riesgos y establece órganos de control.⁴⁸

Al momento de entrar la segunda administración del PAN, en 2006, el debate de 2000 ya había quedado atrás. Las preocupaciones de la nueva administración ya no fueron en torno a si debe o no existir el CISEN, la seguridad pública se había convertido en un reto de gran envergadura. No se pone en duda la necesidad de la inteligencia, ahora la mayor preocupación es su eficacia. Las últimas dos décadas han sido de grandes cambios y transformaciones. En el mundo y en México, los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional se han diversificado y las nuevas interacciones hacen mucho más complejo el diagnóstico y las respuestas. Al mismo tiempo, el entorno se mueve a mayor velocidad y los sistemas de inteligencia deben adaptarse sin perder rumbo, sin salirse de sus límites y respondiendo a las demandas que tocan muchos temas al mismo tiempo. De ahí la importancia de robustecer los sistemas sin perder legalidad y claridad de rumbo. México no debe ser la excepción.

⁴⁷ Sobre este y otros episodios de la vida del CISEN se pueden encontrar interesantes referencias en el libro de reciente aparición: *CISEN, 20 años de historia. Testimonios*, Secretaría de Gobernación, México, febrero de 2009. Esta publicación recoge los testimonios de algunos de sus principales protagonistas.

⁴⁸ *Ibid.*, el libro incluye el actual sustento jurídico del CISEN.