



CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES
CALZADA DE LA VIRGEN #1800
COL. EX-EJIDO DE SAN PABLO TEPETLAPA,
MÉXICO D.F. C.P 04840
TELÉFONO (55)5608-0847
www.cesnav.edu.mx

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES

DIRECTORIO

EDITOR

Tte. Frag. SAIN. L. Per.
Víctor Monjaraz Ortega.
Centro de Estudios Superiores Navales.

CORRECTOR DE ESTILO

Tte. Corb. SAIN. L. CCIAS. Com.
Lilian Estrada Santana.
Centro de Estudios Superiores Navales.

DISEÑO EDITORIAL Y PORTADA

Tte. Frag. SAIN. L. Com. Graf.
Christiam García López.
Centro de Estudios Superiores Navales.

TRADUCTOR

Tte. Nav. SDN. Prof.
Melesio Cabrera Vaca.
Centro de Estudios Superiores Navales.

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES,

Volumen 36, No. 2, 2015, es una publicación trimestral editada por el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV). Calzada de la Virgen #1800, Colonia Ex-Ejido de San Pablo Tepetlapa, Código Postal 04840, México, Distrito Federal. Teléfono: 5608 0847. Página web: www.cesnav.edu.mx. Correo electrónico: revista.cesnav@hotmail.com. Editor responsable: Víctor Monjaraz Ortega. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo Número 04-2009-040611003500-102, ISSN: 1870-5480. Certificado de Licitud y Contenido Número 14766, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa en los talleres gráficos de la Dirección General de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología, de la Secretaría de Marina-Armada de México, Eje 2 Oriente tramo Heroica Escuela Naval Militar, Número 861, Colonia Los Cipreses, Delegación Coyoacán, Código Postal 04830, México Distrito Federal. Este número se terminó de imprimir el 30 de junio de 2015, con un tiraje de 500 ejemplares.

En caso de hacer referencia a algún trabajo de los aquí publicados, deberá de citar la fuente y el autor.

La Revista del Centro de Estudios Superiores Navales, comenzó su publicación en 1979, en idioma español. El contenido de la presente publicación refleja los puntos de vista del autor, que no necesariamente coinciden con el del Alto Mando de la Armada de México o la Dirección de este plantel.

CONSEJO EDITORIAL EXTERNO

PRIMER VOCAL

Contralmirante C.G. DEM.
Carlos A. Abascal Andrade.
Secretaría de Marina-Armada de México.

SEGUNDO VOCAL

Doctor Javier Oliva Posada.
Universidad Nacional Autónoma de México.

TERCER VOCAL

Doctor Juan Velázquez.
Abogado Penalista.

CUARTO VOCAL

Coronel Jesús de Miguel Sebastián.
Investigador del Instituto de Investigaciones
Estratégicas de la Armada de México.

CONSEJO EDITORIAL INTERNO

PRESIDENTE

Vicealmirante C.G. DEM.
Luis Orozco Inclán.
Director Interino.
Centro de Estudios Superiores Navales.

VICEPRESIDENTE

Contralmirante C.G. DEM.
Guillermo Mejía George.
Dir. de Soporte Académico y Logístico.
Centro de Estudios Superiores Navales.

PRIMER VOCAL

Contralmirante C.G. DEM.
Carlos Manuel Bandala González.
Dir. de la Escuela de Guerra Naval.
Centro de Estudios Superiores Navales.

SEGUNDO VOCAL

Contralmirante C.G. DEM.
Roberto Cárdenas Nava.
Director de Áreas Tecnológicas e Investigación.
Centro de Estudios Superiores Navales.

TERCER VOCAL

Capitán de Navío C.G. DEM.
Elías Aquino Morales.
Coordinador de Apoyo Académico.
Centro de Estudios Superiores Navales.

SECRETARIO TÉCNICO

Capitán de Fragata C.G. ESA.
Lucio Arturo de la Rosa Boscó
Jefe de Relaciones Públicas.
Centro de Estudios Superiores Navales.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

ÍNDICE	Pp.
EDITORIAL	5
PRESENTACIÓN	6-9
PROPUESTA TEÓRICA DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO	10-120

Almirante CG. DEM. DDSN. Carlos Ortega Muñiz



EDITORIAL

P: 5

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, “es fundamental que la nación dirija sus esfuerzos para transitar hacia una Sociedad del Conocimiento. Esto implica basar nuestro futuro en el aprovechamiento intensivo de nuestra capacidad intelectual”. En este sentido, la Secretaría de Marina-Armada de México, a través del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) continuará coadyuvando desde la trinchera académica, en la construcción de la citada sociedad del conocimiento, muestra de ello es la implementación, en el año 2011, del Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional, cuyo objetivo es la formación de académicos y profesionales del más alto nivel, con líneas de investigación en temas de Defensa y Seguridad Nacional. Está organizado en forma de programa de estructura flexible y procura la participación conjunta de las entidades académicas que cultivan disciplinas o ramas afines del conocimiento, conforme a las disposiciones contenidas en los lineamientos generales dentro del marco de las atribuciones del CESNAV.

Como producto de la investigación correspondiente a los alumnos de la primera generación, dedicamos el espacio de esta publicación a la tesis de la autoría del Almirante CG. DEM. DDSN. Carlos Ortega Muñoz, cuyo título es “Propuesta Teórica de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México”, siendo dirigida por la Doctora Evelia Reséndiz Balderas. En este trabajo aborda tópicos que describen la inteligencia naval, teorías y modelos de inteligencia mediante una metodología que busca: identificar las relaciones y los principales problemas que enfrentan consumidores y productores de inteligencia y de esta manera construir una teoría de inteligencia que explique las características, procesos, aplicaciones, actores, organizaciones y retos que México enfrenta.

Es de esta manera como el CESNAV hace un esfuerzo editorial para cubrir la carencia de publicaciones especializadas de autores contemporáneos que nutran con conceptos de vanguardia a las nuevas generaciones, tomando en cuenta que se trata de la única institución educativa en México que cuenta con un doctorado en Defensa y Seguridad Nacional.



PRESENTACIÓN

P: 6-8

Durante la última década la inteligencia ha cobrado especial relevancia en círculos políticos, administrativos y mediáticos en numerosos países del hemisferio, frente a los retos de seguridad que demandan a las autoridades certidumbre y estabilidad.

En México persiste la misma circunstancia, y se registra un proceso de construcción de capacidades, que parece basarse más en el empirismo que en la planeación y la reflexión científica, por lo que se considera que el tema debe analizarse a profundidad, considerando los paradigmas tradicionales de inteligencia, los desafíos del siglo XXI y la visión de productores y consumidores de inteligencia en México. En este sentido esta disertación doctoral aportará elementos para el debate, además de articular una propuesta teórica de rango intermedio, que pueden servir de base para futuras investigaciones en la materia, especialmente a partir de los escenarios planteados como parte de las conclusiones. Adicionalmente se propone un modelo orientado a fortalecer la relación entre productores y consumidores de inteligencia, específicamente en el caso de nuevas participaciones en el ámbito de inteligencia nacional.

Aun cuando el concepto de inteligencia tiene más de 60 años¹ y una estrecha vinculación con la seguridad nacional, su desarrollo y adaptación ha tenido distintas etapas, influenciadas por variables como el poder, representado por la clase política y la percepción que ésta puede tener de riesgos y amenazas para el país, así como por la comprensión y definición de la propia inteligencia, sobre la cual hay un profundo debate.

La Enciclopedia de la Seguridad Nacional de Estados Unidos (2006) considera a la inteligencia como “el proceso de identificar y proteger de la difusión pública información que es considerada por el gobierno de los Estados Unidos como vital para la protección de la seguridad nacional” (p. 128). El diccionario de la Real Academia de la Lengua la define como “capacidad de entender o comprender” o bien la considera un “trato y correspondencia secreta de dos o más personas o naciones entre sí”.

Para otros especialistas y practicantes de la inteligencia en el contexto nacional, como Tello, Laborde y Villarreal (2012, p. 9), ésta se define como un “proceso sistemático para la toma de decisiones difíciles, donde la incertidumbre gobierna y las certezas son pocas...”, que sería válida para individuos y naciones, además de una evidente aplicación para la seguridad nacional.

Un tema adicional es el carácter restringido de la inteligencia en cualquier gobierno, ya que tradicionalmente se le asocia con seguridad nacional desde una perspectiva operativa, lo cual ha mermado el potencial de la inteligencia y con ello debilitado la capacidad de crear una cultura en la materia desde una perspectiva ampliada que involucre los tres órdenes de gobierno, poderes del Estado y actores relevantes, como son medios de comunicación y sociedad civil. Esto se explica en parte porque, de acuerdo con Aguayo (2001):

Quienes ingresaban a los servicios de inteligencia mexicanos se sumergían en un ambiente cerrado y lleno de contradicciones... Se consideraban parte de una élite que debía resistir con estoicismo el anonimato de quien jura silencio (p. 42).

1 El primer autor que abordó con rigor científico, y de manera integral el tema de la inteligencia fue Sherman Kent en 1949, con su libro “Strategic Intelligence for American World Policy” (Princeton).



Por otra parte, el nuevo contexto de amenazas transnacionales y conflictos “intermésticos”² se enmarca en lo que Castells (1996) llama era de la información o Toffler (1979) tercera ola, en donde la inteligencia para la seguridad nacional cobra relevancia, especialmente frente a riesgos y amenazas que, además de las tradicionales, tienen su origen en actores no estatales (humanos y naturales) que involucran componentes culturales e ideológicos.

En el contexto de la sociedad del conocimiento y paradigma de la información, el uso de los servicios de inteligencia de manera sistemática y transversal se vuelve una oportunidad para garantizar la gobernabilidad en sociedades democráticas, con un gran potencial para ser aplicado a cabalidad por los tomadores de decisiones ejecutivos.

En el marco de mayor participación del sector seguridad, defensa e inteligencia en la actual coyuntura nacional, México tiene la oportunidad y el desafío de tomar las acciones necesarias para sistematizar el uso de la inteligencia como una herramienta para preservar la seguridad nacional.

Las circunstancias actuales exigen articular un sistema de inteligencia que considere los enfoques y producción teórica más reciente, para que, en el caso mexicano, sea entendido como la suma de componentes y capacidades nacionales en los tres órdenes de gobierno para el acopio, procesamiento, análisis y explotación de información relacionada con la seguridad nacional, con objetivos comunes y en permanente interacción para la reducción de la entropía y mantenimiento del equilibrio entre sus partes, que tenga como fundamento una teoría de inteligencia, que desde una lógica de Estado genere productos para el apoyo en la toma de decisiones relacionadas con los intereses vitales del país.

Este proceso de armonización sería el conducto por el cual la inteligencia tendría mayor presencia en el proceso de toma de decisiones estratégicas, estableciendo las diferentes correspondencias a los niveles táctico y operativo, coordinando recursos del poder nacional, cerrando las brechas entre productores y consumidores.

Hasta la fecha las características que han definido a la inteligencia mexicana en su relación con la seguridad nacional se enfocan predominantemente en la atención coyuntural de temas relacionados con el sector seguridad y defensa, bajo una visión central, sin considerar el potencial y capacidades de la inteligencia nacional, así como la posibilidad de articular todos los recursos del país para el logro de los Objetivos Nacionales permanentes. Esto ha derivado en un crecimiento desintegrado del sistema de inteligencia nacional, en el que las partes no representan al todo, y el todo poco conoce a sus componentes, un ejemplo de lo anterior se aprecia en la relación entre productores y consumidores de inteligencia, que resulta fundamental para dar funcionalidad a las capacidades de inteligencia en cualquier país y generar resultados de acuerdo a las expectativas y necesidades de los Objetivos Nacionales.

Derivado de las entrevistas con actores estratégicos de la inteligencia nacional (productores y consumidores) y el análisis de las mismas, junto con los testimonios de otros funcionarios de igual relevancia, se lograron conocer las características actuales de la inteligencia nacional, que sirven de base para el establecimiento de una teoría intermedia de inteligencia, además de formular un modelo sistémico de inteligencia basado en un enfoque integral que responda a las amenazas y riesgos asimétricos que enfrenta el Estado mexicano en el siglo XXI.

2 Término empleado en las Relaciones Internacionales para denominar un conflicto de tipo doméstico con repercusiones internacionales.



Como objetivo de la investigación se busca:

- Identificar la racionalidad que articula la relación entre productores y consumidores de inteligencia.
- Identificar las características y principales problemas que enfrentan consumidores y productores de inteligencia en el nivel ejecutivo.
- Conocer la percepción y características que atribuyen productores y consumidores ejecutivos a las organizaciones de inteligencia.
- Construir una teoría intermedia de inteligencia que explique las características, procesos, aplicaciones, actores, organizaciones y retos en México.

Las preguntas o interrogantes que guiarán la investigación son:

- 1 ¿Qué características han definido a la inteligencia mexicana en su relación con la seguridad nacional?
- 2 ¿Cuáles serían las características ideales que debe presentar la inteligencia en México como una herramienta para la seguridad nacional en el siglo XXI?
- 3 ¿Qué elementos integrarían un modelo sistémico de inteligencia para el logro de los Objetivos Nacionales?

Para cumplir con los objetivos y contestar a las preguntas arriba expuestas, el primer capítulo aborda el planteamiento del problema sobre las teorías para la inteligencia y su relación con la seguridad nacional, además de establecer las preguntas y objetivos de investigación, orientados a identificar la racionalidad que articula la relación entre productores y consumidores de inteligencia. Esto se complementa con un enfoque que busca elaborar un marco teórico para México, empleando: Teoría Fundamentada, Teoría General de Sistemas, Teoría del Estado, Teoría de la Razón de Estado; Poder, y Realismo Político, como elementos de contexto y amplia influencia sobre la inteligencia.

En el segundo capítulo se revisan las teorías de inteligencia de las últimas décadas, enfatizando en las teorías de Sherman Kent (1949), Kendall Willmore (1949), Robert Clark (2007), Peter Gill (2009), Mark Lowental (2009), Michael Herman (1996) y Darin Brockington (2012), comparándolas para conocer su aportación en términos de inteligencia, analistas, recolectores y consumidores. En la última parte de la revisión se examina el caso mexicano en la vertiente académica, gubernamental y de los procesos sociales básicos de inteligencia, sintetizando el desarrollo de la inteligencia en el país.

En el tercer capítulo se explica la metodología seleccionada y se describe el diseño, participantes, instrumentos y análisis de la investigación, tomando como base la Teoría Fundamentada, que tiene su origen en la revisión constructivista de Glaser y Strauss (1967). En ella se plantea un nuevo paradigma en las ciencias sociales, al afirmar que el análisis cualitativo sistemático sobre un fenómeno específico es representativo y válido para sustentar una teoría intermedia. La validez en su sentido tradicional de investigación es marginal, puesto que los elementos que caracterizan a la Teoría Fundamentada son: *ajustabilidad*, *relevancia*, *trabajabilidad* y *modificabilidad*, que como se explicará posteriormente, permiten extraer las categorías centrales que pueden ser utilizadas en la construcción de una teoría intermedia de inteligencia que explique el funcionamiento de la inteligencia nacional.

El capítulo cuatro presenta los resultados derivados de la codificación, categorización y análisis de las entrevistas, que contrastados con los enfoques teóricos más recientes,



esbozan los elementos centrales de una teoría intermedia de inteligencia mexicana que sistematice la relación entre productores, consumidores, productos, procesos y organizaciones, poder y sistema de inteligencia, para articularlos en una propuesta de modelo de inteligencia.

Seguidamente en el capítulo quinto se propone un modelo de articulación y funcionamiento de la inteligencia nacional, considerando los diversos escenarios y alternativas de futuro para construir un sistema de inteligencia estratégica nacional.

El capítulo sexto refleja la propuesta teórica de inteligencia, en la que se describen los principales elementos y la relación entre ellos, así como la racionalidad que los articula, de acuerdo a los elementos encontrados en el análisis de las entrevistas a través de la teoría fundamentada, con la finalidad de aportar elementos que contribuyan al desarrollo de las capacidades nacionales de inteligencia.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se expone una síntesis de los hallazgos dentro de la investigación, destacando los más relevantes en el marco de la inteligencia estratégica, como una herramienta para la seguridad nacional. Asimismo, se desarrolla un análisis de escenarios y prospectiva, tomando como base los análisis y resultados de las entrevistas, para proponer un ejercicio prospectivo que permita construir y fortalecer las capacidades de inteligencia en el futuro.



PROPUESTA TEÓRICA DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Pp: 10 - 120

Resumen

En el contexto de la sociedad del conocimiento y paradigma de la información, el uso de los servicios de inteligencia de manera sistemática se vuelve una oportunidad para garantizar la gobernabilidad en sociedades democráticas, con un gran potencial para ser aplicado por los tomadores de decisiones. En el marco de mayor participación del sector seguridad, defensa e inteligencia en la actual coyuntura nacional, México tiene la oportunidad y el desafío de tomar las acciones necesarias para sistematizar el uso de la inteligencia como una herramienta para preservar la seguridad nacional.

Abstract

In a knowledge society and in an information paradigm's context, the usage of intelligence services in a systematic way, it becomes a great opportunity to ensure the democratic societies control with a great potential to be applied by the decision makers. In the security area that has a great deal of participation, defense and intelligence at the current national view, Mexico has a huge opportunity and challenge to take the necessary actions to regulate the usage of intelligence as a tool for national security preservation.

Palabras clave:

Inteligencia, seguridad nacional, defensa, sociedad de la información, sociedad del conocimiento.

Keywords:

Intelligence, national security, defense, information society, knowledge society.

ALMIRANTE CARLOS ORTEGA MUÑOZ

Cuenta con el título de Ingeniero en Ciencias Navales, además de la Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, por el Colegio de Defensa Nacional; y el Doctorado en Defensa y Seguridad Nacional, por el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV). También efectuó diversos cursos, entre los que se encuentran el de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos, en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional en Madrid. De igual manera, en la Escuela de Posgrado Naval, en Monterey, Estados Unidos, asistió al Curso Internacional de Administración de Defensa.

Estudió la Maestría en Administración Naval y Diplomado de Estado Mayor, incluyendo el curso de Mando, en el CESNAV, mientras que el curso de Capacitación Docente y Diseño Curricular, lo realizó en la Heroica Escuela Naval Militar.

Se ha desempeñado en la docencia, a bordo del Buque Escuela "Cauhtémoc", la Heroica Escuela Naval, el Centro de Capacitación de la Armada y el CESNAV. De igual manera, ha desempeñado destacadas comisiones administrativas y a bordo de diversos buques de la Armada de México.



CAPÍTULO 1 . PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Para abordar la inteligencia en México como una herramienta para la seguridad nacional desde una perspectiva teórica se debe considerar que “toda teoría dotada de alguna complejidad solamente puede conservar su complejidad al precio de una recreación intelectual permanente” (Morín, 2002, p. 25).

Esta recreación permite formular la pregunta sobre ¿qué se debe entender por inteligencia?, ya que de acuerdo a múltiples referencias consultadas sobre la teorización de la inteligencia, éstas se refieren mayormente a la inteligencia cognitiva, misma que no es la que esta investigación pretende abordar, sino a la inteligencia referida al Estado y con una triple dimensión: de producto, proceso y organización, que a su vez sirva y auxilie al logro de los Objetivos Nacionales.

El desarrollo de la inteligencia, desde una perspectiva teórica, ha enfrentado rezagos conceptuales profundos, que requieren ser superados para fortalecer las capacidades de la inteligencia como herramienta para la seguridad nacional, y apoyar a consumidores de ella en la toma de decisiones de Estado.

En el presente capítulo se describe a la inteligencia como objeto de estudio. Posteriormente se elabora una revisión de la relación que guarda con la seguridad nacional, su desarrollo y cuáles serían los elementos que inicialmente servirían de base para una teoría de inteligencia en nuestro país.

DESCRIPCIÓN DE LA INTELIGENCIA

La inteligencia se caracteriza por el componente de información, construida a través del flujo de datos sobre un tema u objeto de interés nacional, que permite conocer detalles del mismo para su mejor atención y decisión sobre cursos de acción. En palabras de Jeannetti (2007):

El término inteligencia puede entenderse como un proceso de interpretación con un objetivo definido para darle significado a información sobre un tema determinado. También se utiliza para describir a un grupo, conjunto de personas o Departamento encargado de recopilar, analizar, procesar y diseminar información para convertirla en inteligencia a través de un proceso que permita que los productos sean útiles para la toma de decisiones (p. 481).

De esta manera se percibe una doble racionalidad, al ser un proceso en primer término y posteriormente un producto, que es generado por una organización, que cobra sentido mediante la producción de inteligencia.

La inteligencia como proceso sería equivalente a los datos ampliados con el análisis, que una vez clasificados se vuelven funcionales mediante la diseminación. De esta manera se añade valor a los datos para convertirlos en información útil y relevante.

Por otra parte se considera que un producto de inteligencia sería igual a la información que contiene, derivada del proceso de análisis de los temas, fenómenos, organizaciones o individuos que sean objetivo o consigna de búsqueda. En concreto, los procesos y productos se encuentran en las organizaciones de inteligencia, que tienen la función de evaluar y perfeccionar los mecanismos para que los productos sean útiles y oportunos por los tomadores de decisiones.

Es preciso mencionar que además de las dos propuestas anteriores para la descripción de la inteligencia, habrá que considerar la diferencia entre los niveles estratégico y



táctico de la inteligencia. De acuerdo al U.S Army War Intelligence Center (1997), la inteligencia estratégica se entiende como:

La utilizada en la elaboración de políticas y planes militares en los niveles nacional e internacional. A diferencia de la inteligencia táctica, la inteligencia estratégica está orientada a los Objetivos Nacionales, apoyando para determinar su factibilidad y planeando métodos para su consecución” (p. 2).

Por su parte, la inteligencia táctica contempla objetivos “limitados, de corto alcance y dirigidos a requerimientos inmediatos del comandante táctico” (Ibíd.). En este sentido es evidente la diferencia en los alcances de los niveles de inteligencia, áreas de responsabilidad y consumidores. Es importante señalar que los elementos citados constituyen enfoques conceptuales diversos. Para la presente investigación se tomará en cuenta la definición planteada por Arquilla y Ronfeldt (2007):

Inteligencia es la reducción de la incertidumbre en un conflicto. Porque el conflicto puede consistir en acciones de competencia u oposición, resultados de la divergencia de dos o más partes, ideas o intereses; el conflicto no necesariamente es combate físico. Si existe competencia o negociación, entonces dos o más grupos están en conflicto. Pueden existir diferentes niveles de conflicto, en un rango de competencia amistosa, hasta el combate armado. El contexto determina cuando la otra parte es un oponente o un aliado. Como una regla, los amigos o aliados no desarrollan inteligencia entre ellos (Citados por Clark, 2007, p. 9).

Se debe señalar que cualquiera que sea el enfoque que se tome de la inteligencia, o la definición que se aplique, la relación entre productores y consumidores de inteligencia persiste como un elemento central, ya que es el mecanismo mediante el cual es posible cerrar el ciclo de la inteligencia, haciéndola útil, para ello es necesario que la producción de inteligencia esté armonizada con las necesidades y expectativas de los consumidores, que es algo que no sucede con frecuencia, y deriva en la falta de aprovechamiento de las capacidades nacionales de inteligencia, así como déficit en la información de alto nivel para la toma de decisiones.

Las definiciones aportadas por Jeannetti (2007) en materia de inteligencia para México representan un avance para entender la relación que existe con la seguridad nacional.

VÍNCULOS ENTRE SEGURIDAD NACIONAL E INTELIGENCIA

Abordar el concepto de seguridad nacional en cualquier país implica una revisión histórica y evaluación de las condiciones políticas que a lo largo del tiempo le otorgan las características con las que se presenta a la sociedad a la que sirve.

En la historia de la seguridad nacional, el registro más remoto podría encontrarse en el marco de los tratados de Paz de Westfalia, firmados en 1648, que permitieron el desarrollo del concepto del Estado-Nación, que presentaría un avance teórico más acabado durante el siglo XVIII, con la Revolución Francesa (1789) y el fortalecimiento de las ideas sobre la nación, entendida como “un concepto que, si se considera como unívoco, no puede nunca ser definido de acuerdo con las cualidades empíricas que le son atribuidas” (Weber, 1987, p. 679). En este sentido, la nación responde a manifestaciones culturales, geográficas y políticas que son definidas por el Estado, que “es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, plétórico de luchas socia-



les y de intensa transformación de los grupos” (Serra, 1977, p. 19).

Dentro de las características de la seguridad nacional Vega (2002) identifica las siguientes:

- No es homogénea o similar para todos los Estados o países.
- Es totalmente dinámica, se modifica conforme un Estado alcanza grados superiores de desarrollo.
- Es una condición bajo la cual un país pretende obtener los Objetivos Nacionales.
- El nivel de seguridad nacional de un Estado depende del nivel de poder nacional que pueda manifestar o expresar (p. 75 – 76).

Adicionalmente, otros conceptos de seguridad nacional plantean enfoques ampliados, destacando los siguientes autores:

Herrera Lasso y González (1990):

El conjunto de condiciones -políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior (p. 391).

Este enfoque establece de manera clara la naturaleza interna y externa que articula la seguridad nacional bajo un enfoque de campos de poder articulados sobre un proyecto de nación que trasciende la perspectiva militar, como lo plantea González Casanova (1988, p. 92):

“La Seguridad Nacional reorganiza la vida cultural, económica y política en tanto al complejo militar industrial y sus aliados justifica el militarismo universal en las políticas internas y externas... Así no sólo plantean una nueva política en materia de Seguridad Nacional y regional, sino una nueva “Doctrina de Seguridad y Defensa Integral” en oposición a la vigente, llamada de Seguridad Nacional. En la nueva, la alternativa se forjaría de acuerdo con los intereses de nuestros pueblos, lo cual implica en la práctica que los Ejércitos no sean brazos armados de los sectores dominantes sino Ejércitos de la mayoría”.

Asimismo, se reconoce la fuerte influencia militar en el concepto, como resultado de procesos históricos, como lo plantea Vega (2002):

La seguridad nacional es el producto de una evolución política social, de ninguna manera el inicio de un proceso; el devenir histórico en algunos Estados, marcó contundentemente la fuerte presencia del militar en el poder político, esto es indispensable estudiarlo en el entorno donde se ubicó, fue normal la aparición de un liderazgo militar frecuentemente en una sociedad convulsionada... (p. 151).

En función del vínculo entre seguridad nacional e inteligencia, se hará una revisión de los enfoques de la seguridad nacional que han aportado elementos a lo largo de la línea de tiempo para construir el paradigma actual.

En términos generales el interés por construir un modelo teórico de inteligencia surgió tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, siendo la expresión más acabada de ese entonces la de Sherman Kent (1949), quien sistematizó las experiencias del campo



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

militar y político, en su vertiente diplomática, con la finalidad de evitar en el futuro una confrontación de la misma magnitud, y en caso de darse estar preparado con recursos y capacidades nacionales para enfrentar un conflicto con menores costos en bajas y recursos humanos.

El escenario de *Guerra Fría* exigió la reestructura de las Fuerzas Armadas, doctrina, entrenamiento, construcción de agencias de inteligencia y seguridad, vinculadas a esfuerzos diplomáticos, para fortalecer las capacidades internas, en la aplicación de la teoría realista construida por Hans Morghentau (1948).

En julio de 1947 el Presidente estadounidense Harry Truman firmó la *National Security Act*, a través de la cual se crearon el Consejo de Seguridad Nacional, la Agencia Central de Inteligencia y la unificación de los tres ejércitos (Armada, Ejército y Fuerza Aérea) bajo el Departamento de Defensa, en equilibrio con el Poder Legislativo, como se aprecia en la declaración de política de la Ley de Seguridad Nacional (1947):

Al promulgar esta legislación, es la intención del Congreso proporcionar un programa integral para la seguridad futura de los Estados Unidos, para prever el establecimiento de políticas y procedimientos integrados para los departamentos, organismos y funciones del gobierno en relación con la seguridad nacional, proporcionar un Departamento de Defensa, incluyendo los tres departamentos militares, el Ejército, la Armada (incluida la aviación naval y Cuerpo de Marinos), y la Fuerza Aérea, bajo la dirección, autoridad y control del Secretario de Defensa; disponer que cada departamento militar se organice en forma separada bajo su propio Secretario y ejercerá sus funciones bajo la dirección, autoridad y control del Secretario de Defensa, para proveer a su dirección unificada bajo el control civil de la Secretaría de la Defensa...

Conjuntamente, la Ley de Seguridad Nacional de 1947 y la teoría de Sherman Kent (1949), marcaron el inicio de una nueva etapa en la que la inteligencia dejaría de asociarse solo a temas militares para ampliarse hacia la seguridad nacional, siendo este último el concepto dominante en términos políticos y mediáticos durante la última mitad del siglo XX, lo cual parece haberse acentuado en el siglo XXI, con un rol más protagónico de la inteligencia en los medios y el discurso político.

De esta manera se aprecia que la construcción legal que asocia la inteligencia con la seguridad nacional tuvo su origen en un objetivo militar, entendible en el marco de la posguerra e inicio de la Guerra Fría, dando sentido a las teorías que señalan a la inteligencia como un servicio de apoyo a las Fuerzas Armadas, y no como un arma de ataque, en un modelo eminente militar.

Por el contrario, la adaptación del modelo de inteligencia y seguridad nacional desarrollado en países de Centro y Sudamérica durante las décadas de 1960 hasta 1980, se empleó la vertiente de seguridad nacional respaldada por capacidades militares, y no como una herramienta de proyección del poder nacional, como en el caso de la construcción teórica de Estados Unidos. A lo sumo los países de la región desarrollaron una carrera armamentista que los llevó a conflictos bélicos entre sí, fortaleciendo el uso de fuerza sobre la inteligencia.

Esta vinculación de origen entre seguridad nacional, como concepto macro, e inteligencia como componente de la seguridad nacional, y en apoyo a las Fuerzas Armadas para la proyección de intereses nacionales, se sustenta en la visión original de expan-



sionismo estadounidense, apoyada en lo que Max Weber (1940) identificó como la *Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo*.

A partir de lo anterior podemos asumir que la relación entre inteligencia y seguridad nacional tiene un carácter funcionalista para el modelo estadounidense, en tanto se construye en una teoría de inteligencia para el desarrollo de capacidades militares, diplomáticas y de seguridad nacional, orientadas al cumplimiento de sus Objetivos Nacionales.

En contraparte, la conceptualización del vínculo entre inteligencia y seguridad nacional en los países latinoamericanos tiene una aplicación *estructuralista*, en el que no hay desarrollo de una teoría propia de inteligencia, y las organizaciones dedicadas a esta actividad, así como a la seguridad nacional, se emplearon para la reproducción de un sistema político *ad hoc*, al servicio de elites o grupos de poder, tergiversando la función de inteligencia y seguridad nacional.

En definitiva, desde su desarrollo conceptual y su aplicación práctica, a mediados del siglo XX, la inteligencia ha sido una herramienta utilizada para el logro de Objetivos Nacionales, desarrollo de capacidades estatales y consolidación del proceso de toma de decisiones sobre asuntos concernientes al Estado-Nación. A partir de su irrupción en la esfera gubernamental, la inteligencia ha trascendido del campo de poder militar al político, sociocultural y económico, con gran impacto en cada uno de ellos, y en diferentes naciones del mundo.

Este contexto sirve de antecedente para la premisa de investigación, ya que aborda los conceptos de poder, militarismo y geopolítica, que en la perspectiva de Estados Unidos han sido los ejes para desarrollar la inteligencia.

EL DESARROLLO DE LA INTELIGENCIA EN MÉXICO

Desde la Independencia de México el concepto de seguridad nacional ha estado presente, lo cual se deduce de las facultades conferidas al Presidente de la República desde 1824 para “disponer de la fuerza armada permanente y milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación” (Constitución Política de 1824). Aun cuando explícitamente no se señala puntualmente a la seguridad nacional, se enlistan los elementos conceptuales, ante el surgimiento de un Estado-Nación, que requiere proteger sus elementos constitutivos.

En el caso de México los servicios de inteligencia en algunas etapas de su historia pueden ser considerados como sinónimo de la seguridad nacional, probablemente sin una conciencia clara de ello, lo cual oculta las evidencias del desarrollo propio de tareas de inteligencia.

Como ejemplo más acabado destaca el período de la Guerra Fría, en el que numerosos servicios de inteligencia se desarrollaron como tal para preservar y proyectar sus intereses nacionales, mientras que en el caso mexicano se construyó un aparato con enfoque interior, que empleó a la inteligencia, con incipiente desarrollo, como medio, más que como fin.

Pese a ello, pareciera que la historia del Estado mexicano en el siglo XIX se orientó hacia la definición del grupo que ejercería el poder político con el respaldo militar, así como el culto y la influencia ideológica dominante, que se debatía entre conservadores católicos versus masones liberales, ocasionando situaciones que dieron lugar a la pérdida de una parte importante del país.



Al inicio del siglo XX el dilema por el ejercicio de la presidencia del país parecía resuelto, sin embargo, el campo sociocultural del poder nacional registraba un grave desequilibrio que se tradujo en un estallido social que terminó con el régimen de Porfirio Díaz y dio origen a un nuevo acuerdo nacional.

Aun cuando es posible registrar algunos componentes que pudieran interpretarse como indicios para definir la seguridad nacional en nuestro país, lo cierto es que de acuerdo a Jeannetti (2007) estos conceptos “no son identificados con claridad en las diferentes etapas de la historia” (p. 147). No obstante los primeros elementos que podrían dar cuenta de una idea de seguridad nacional en México se ubican hacia 1924, con la creación del Departamento Confidencial, adscrito a la Secretaría de Gobernación. La organización de este departamento consideraba cinco grupos de atención para abarcar el espectro de interés nacional, que oscilaban entre el seguimiento a extranjeros, movimientos sindicales, clase política del país, los medios de comunicación y transportes, así como los centros de esparcimiento sociales, como puede apreciarse en la figura 1 (Aguayo, 2001, p 39).

Para esas fechas el concepto de seguridad nacional registraba poco desarrollo teórico y organizacional, generando la impresión de oficinas de “control y seguimiento político”; y fue hasta 1938 cuando se creó la Oficina de Información Política, con funciones similares a las del Departamento Confidencial y, al igual que su antecesora, adscrita a la Secretaría de Gobernación.

Autores como Aguayo (2001) estiman el surgimiento de la doctrina de contención en 1947, en el marco del sistema internacional de la posguerra. Coincidiendo con la creación de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), también adscrita a la Secretaría de Gobernación, con mayor despliegue territorial, atención a funcionarios extranjeros y capacidades periciales y criminalísticas. (Ver Figura 1.)

La creación de esta dirección, además de coincidir con el enfoque internacional de contención y “enemigo interno”, también estaba empatada con la llegada del primer presidente civil del México posrevolucionario, lo cual daría sentido a la creación de una oficina para auxiliar a la gobernabilidad nacional en un ambiente no militarizado y de construcción institucional.

Durante las siguientes décadas, la Dirección Federal de Seguridad ejerció el concepto de seguridad nacional bajo una interpretación que asumía que los Objetivos Nacionales, derivados de la revolución y la estabilidad nacional, sólo podrían mantenerse si se ejercía el control político del país, para enfrentar la inestabilidad y violencia política armada que caracterizaron este período histórico de nuestro país.

Dentro de las prioridades nacionales estaba también el mantenimiento de una relación binacional equilibrada con Estados Unidos, especialmente por el período de Guerra Fría, en el que mucho ayudó a los intereses nacionales el invocar la Doctrina Estrada (1930), para manejarse neutral ante conflictos internacionales, además de tener un gobierno emanado de una revolución social, lo cual limitaba ideológicamente las condiciones para que México se convirtiera en un país bajo influencia soviética.

Esta circunstancia también fue de gran ayuda para el régimen político, que logró estabilizar la relación con los Estados Unidos, además de evitar el desgaste de las Fuerzas Armadas y la descomposición social asociada si hubiera sido necesaria una intervención armada en el poder político, como sucedió en Guatemala y los países de Sudamérica durante el período conocido como la *Doctrina de Seguridad Nacional* (1947), consistente en acotar la ideología socialista mediante el empleo de las Fuerzas Armadas.



Figura 1.
Estructura del Departamento Confidencial (Aguayo, 2001).



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Desde esta perspectiva se aprecia que el Estado mexicano construyó un concepto de seguridad basado en el nacionalismo revolucionario, respaldado por las Fuerzas Armadas y por una identidad nacional sustentada en las masas de obreros y campesinos, lo cual permitía estabilidad al interior y capacidad de negociación al exterior.

Sin embargo, con el resurgimiento de grupos antisistémicos, la naturaleza de la Dirección Federal de Seguridad fue tomando una forma más táctica-operativa y menos estratégica, lo que habría motivado algunos rezagos en las capacidades de análisis y prospectiva, que fueron atendidos con la creación de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, en 1967, que para 1973, de acuerdo a Jeannetti (2007) “se le asignan funciones para analizar e informar los hechos que se relacionaban con la seguridad de la nación a través de una modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación” (p. 152).

Con esta modificación se llevó a cabo un giro en el enfoque militar que en origen tuvo la seguridad nacional, hacia una visión política que utilizaba el poder militar como un medio para la consecución de los Objetivos Nacionales, especialmente en asuntos relacionados con la estabilidad y unidad nacional, deformando la misión tradicional castrense a una de policía política.

Este modelo de seguridad nacional con un componente mayoritariamente político, con respaldo militar, funcionó para estabilizar y regular el sistema político, más no para controlar a los propios cuerpos de seguridad, que habían tomado una lógica propia, probablemente no visualizada por el ámbito político.

En este contexto, y dada la influencia de Estados Unidos de América en la construcción de capacidades de inteligencia para la seguridad nacional en México, así como en la orientación de esfuerzos institucionales, conviene retomar lo expuesto por Vázquez y Meyer (1995):

En el decenio de 1980, la lucha contra el consumo de narcóticos se convirtió en tema central de la agenda política interna norteamericana. Como consecuencia, se desataron entonces fuertes críticas y presiones contra los gobiernos de aquellos países en que, como era el caso de México, se producían drogas para el mercado norteamericano (marihuana y heroína) o eran usados como puerto de entrada de drogas procedentes de otras regiones (cocaína). Para hacer frente a tales críticas, que llegaron a su punto culminante en 1985 con el asesinato en Guadalajara por narcotraficantes en complicidad con la policía de un agente de la Drug Enforcement Administration, México destinó una parte aún mayor de recursos de la Procuraduría General de la República (60% en 1987), así como del ejército, a la erradicación de los plantíos de marihuana y amapola y a la captura de productores y narcotraficantes (p. 229).

Esto marcó un nuevo paradigma de combate al narcotráfico impulsado por los Estados Unidos de América, lo cual sumado a la falta de controles legales de la Dirección Federal y sus agentes, derivó en la desaparición de esta dirección y la de Investigaciones Políticas y Sociales, en 1985, para generar una Dirección de Seguridad Nacional (DISEN), que sería el antecedente del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), en 1989.

Es importante señalar que los Objetivos Nacionales plasmados hace 30 años estaban más enfocados en el crecimiento y desarrollo nacional que en el propio concepto de seguridad, el cual probablemente era atendido de manera organizacional más que con-



ceptual, ya que la seguridad nacional se había visualizado, hasta antes de ese momento, como un asunto exclusivo de las Fuerzas Armadas.

No obstante cabe señalar que fue en la administración 1982-1988 en la que se incorpora la vertiente de desarrollo al concepto de seguridad nacional, al señalar que “para el Estado mexicano la seguridad nacional radica en el desarrollo integral de la Nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional” (Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988).

De este modo se observa una división entre el desarrollo de conceptos y organizaciones de seguridad nacional. De acuerdo con Aguayo (1990) “en el plano conceptual la seguridad nacional era definida como el desarrollo integral de la Nación, lo cual contradecía el plano operativo, porque el gabinete de Seguridad Nacional, creado en 1989, solo incluía a las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina y a la Procuraduría General de la República” (Aguayo y Bagley, 1990, p. 122).

Es importante señalar que la evolución conceptual de la seguridad nacional responde a una interacción entre los campos del poder nacional, con características propias de su origen, dando como resultado una definición, actualmente plasmada en la Ley de Seguridad Nacional (2005), que refleja las distintas etapas por las que ha atravesado el concepto y guarda simetría con los Objetivos Nacionales permanentes, siendo las siguientes:

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las 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, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Como se puede notar, el enfoque adoptado por la ley se dirige hacia acciones coyunturales destinadas a mantener los Objetivos Nacionales, más no a lograr su consecución, lo cual será uno de los desafíos en este siglo XXI.

A partir de lo expuesto se aprecia que la inteligencia se ha vinculado organizacionalmente con la seguridad nacional en las últimas décadas. No obstante, como veremos en el siguiente apartado, la inteligencia en nuestro país no ha contado hasta el momento con un desarrollo teórico propio.

HACIA UNA TEORÍA DE INTELIGENCIA EN MÉXICO

Abundando sobre la aplicación de una teoría de inteligencia para la seguridad nacional en México, conviene reflexionar sobre los motivos por los que la inteligencia mexicana no cuenta con una teoría propia, ya que hasta ahora los constructos teóricos derivan de la interacción con otros servicios, principalmente de Estados Unidos, lo cual muestra



la necesidad de desarrollo institucional que haga de la inteligencia una herramienta del Estado mexicano, basada en una comunidad y el desarrollo de una relación entre los productores y consumidores de inteligencia.

Probablemente algunas respuestas estén en la arquitectura del sistema político mexicano, pero también en la cultura nacional, el manejo del concepto de poder, las estructuras burocráticas y el enfoque *idealista* de las élites mexicanas.

Además del escaso desarrollo conceptual de origen, el manejo de la inteligencia para la seguridad nacional en México ha tenido escasos referentes teóricos en la última década, situación que en nuestra opinión ha generado un proceso de estancamiento del tema, al cerrar opciones académicas -actualmente reabiertas- y dar un tratamiento “clasificado” a la inteligencia, limitando el debate y la posibilidad de identificar elementos teóricos.

Derivado de esta situación se requiere construir una teoría de inteligencia que responda a las expectativas, necesidades y prioridades en México, para fortalecer el vínculo entre tomadores de decisiones y productores de inteligencia, basados en un enfoque estratégico.

Esta teoría permitirá generar las condiciones para que la inteligencia sea percibida como una política del Estado mexicano, con un alto grado de objetividad, que logre permear a los tres poderes de la unión y sus respectivos órdenes de gobierno, desarrollando capacidades de prevención y alineación de recursos para la consecución de los Objetivos Nacionales.

Para lograr lo anterior se requiere investigar la relación entre productores y consumidores de inteligencia a nivel nacional, que permita conocer la cultura en la materia, así como las prácticas recurrentes que alimentarían dicha teoría, ello es fundamental para fortalecer las capacidades y profesionalizar los servicios de inteligencia.

No obstante en México los estudios en la materia han tenido un mayor rezago, y plantean elementos de la estructura y funcionamiento del concepto en el país, con conceptos incorporados de las prácticas estadounidenses, pero sin generar una teoría propia al respecto, especialmente porque, como ya se explicó, en la etapa fundacional de la inteligencia mexicana, a mediados del siglo XX, se construyó una asociación, aún vigente, con la seguridad nacional, que ha limitado el desarrollo de una teoría de inteligencia.

Bajo este contexto, en el caso mexicano la construcción teórica de inteligencia, al igual que en otros países, resulta compleja por dos motivos centrales; el primero es la ausencia de aproximaciones teóricas en las burocracias de inteligencia; y en segundo lugar destaca la reserva y secrecía con que históricamente se han manejado los servicios de inteligencia, de los cuales México no es la excepción. Lo anterior muestra la complejidad en los “intentos para identificar propiedades generales que expliquen regularmente los eventos observados” (Giddens, 1996, p.747).

En complemento a la dificultad para acercarse a la inteligencia como objeto de estudio, en México la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es relativamente nueva (2002) y establece la necesidad de preservar la información pública, incluida la de inteligencia, determinando plazos de reserva de hasta 12 años, prorrogables a solicitud de los sujetos obligados. Dentro de la información considerada como reservada, la Ley señala “aquella cuya difusión pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional...” (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Artículo 13, párrafo I. Diario Oficial de la Federación, 5 de julio de 2010).



En síntesis, se registra una restricción en el acceso al objeto de estudio, especialmente en la visión de actores relevantes, dificultando la construcción de formulaciones teóricas. Prueba de ello es el esfuerzo documental de Sergio Aguayo, que narra la historia de los servicios de inteligencia en México y aborda los debates de la alternancia gubernamental en el año 2000.

En los estudios de inteligencia en México también pesa el espectro de la secrecía, basta mencionar que las primeras publicaciones abiertas sobre inteligencia y seguridad nacional surgieron en la última década del siglo XX, como un esfuerzo conjunto entre el gobierno y la academia, a través del Instituto Nacional de Administración Pública, que si bien recibe fondos gubernamentales, integra en su planta docente un perfil plural de académicos de distintas formaciones y líneas de pensamiento.

Resalta otro esfuerzo gubernamental realizado en el 2009, con motivo del XX aniversario de la fundación del CISEN, en el que se entrevistó a los ex titulares de este centro para conocer su experiencia. Cabe mencionar que uno de los ex directores se excusó de participar en el ejercicio al señalar que eran tareas reservadas y confidenciales.

En este mismo año se crea también la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN), con la finalidad de:

Formar cuadros en materia de inteligencia y seguridad nacional para el Estado mexicano; generar y sistematizar el conocimiento del más alto nivel en materia de inteligencia y seguridad nacional; integrar y fortalecer la Biblioteca interna y el Centro de Documentación en materia de inteligencia y seguridad nacional; e intercambiar experiencias e información con educandos, maestros y cualquier institución nacional o internacional, siempre y cuando no sea información materia de reserva. (Diario Oficial de la Federación del 16 de Abril de 2009. Artículo 7, fracciones I a IV del Acuerdo por el que se crea la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación).

A partir de lo anterior es importante señalar que el enfoque de secrecía en los estudios de inteligencia, así como de la Escuela, además de orientar sus esfuerzos a la capacitación de su personal, más que a la reflexión y generación de una teoría propia de inteligencia que incorpore las características de las organizaciones mexicanas.

En la experiencia internacional destaca el reporte del taller organizado por la RAND corporation (2006), en coordinación con la Oficina del Directorado Nacional de Inteligencia de Estados Unidos, que tuvo por objeto:

- (1) iniciar los debates acerca del futuro de la inteligencia (en oposición al futuro únicamente de la Comunidad de inteligencia o su estructura organizacional);
- (2) sentar las bases intelectuales de un cambio revolucionario en el mundo de la inteligencia, para desafiar la validación continua de nuestros supuestos al respecto; (
- 3) reducir la brecha entre académicos y practicantes” (p. iii).

Bajo estos antecedentes y considerando los avances en las teorías de inteligencia, es evidente la necesidad de construir una teoría de inteligencia para México, que refleje las características de la cultura nacional, teniendo como marco los enfoques tridimensionales de Kent (1952): conocimiento, actividad y organización; Clark (2007): información, análisis y problemas, basados en objetivos; de Lowental (2009): proceso, producto y or-



ganización; y Brockington (2012): productores, consumidores, y objetivos, quien adicionalmente propone un marco de inteligencia adaptativa, considerando las necesidades de los tomadores de decisiones en un contexto de amenazas emergentes y conflictos asimétricos.

PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Para conducir la investigación se estructuraron preguntas tendientes a identificar las características de la inteligencia desde una perspectiva histórica y de futuro, en el marco de su relación con la seguridad nacional. También se consideró la posibilidad de establecer las bases de un modelo con atributos propios de la realidad mexicana, y aptos para enfrentar las amenazas del siglo XXI.

De lo anterior se formulan las siguientes preguntas:

- a) ¿Qué características han definido a la inteligencia mexicana en su relación con la seguridad nacional?
- b) ¿Cuáles serían las características ideales que debe presentar la inteligencia en México como una herramienta a la seguridad nacional en el siglo XXI?
- c) ¿Qué elementos integrarían un modelo sistémico de inteligencia para el logro de los Objetivos Nacionales?

Por su parte estas preguntas permitirán alcanzar los objetivos de la investigación, que en primer término buscan identificar la relación entre productores y consumidores, como representantes de la inteligencia nacional, desde una perspectiva integral, lo cual permitirá analizar, desde la visión de sus protagonistas, el proceso de inteligencia, y formular una propuesta de teoría intermedia, así como esbozar un modelo de inteligencia nacional.

Derivado de lo expuesto, se plantean los siguientes objetivos:

- Identificar la racionalidad que articula la relación entre productores y consumidores de inteligencia.
- Identificar las características y principales problemas que enfrentan consumidores y productores de inteligencia en el nivel ejecutivo.
- Conocer la percepción y características que atribuyen productores y consumidores ejecutivos a las organizaciones de inteligencia.
- Construir una teoría intermedia de inteligencia que explique las características, procesos, aplicaciones, actores, organizaciones y retos en México.

CONCEPTOS CLAVE

- Seguridad Nacional:

“...esfera de protección que le ofrece el Estado al grupo nacional para que se puedan lograr los intereses y aspiraciones nacionales” (Thiago, 1991, p. 41).

- Inteligencia:

Proceso mediante el cual se requieren, recolectan y analizan tipos específicos de información importante para la seguridad nacional, y son entregados a los hacedores de políticas; los productos de ese proceso; la salvaguarda de ese proceso y su información mediante actividades de contrainteligencia; y el implementar operaciones mandadas por las autoridades legalmente establecidas (Lowental, 2009, p. 8).

Arquilla y Rondfelt (2007) “reducir la incertidumbre en el conflicto. Porque el conflicto puede consistir en cualquier acción opuesta o competitiva resultado de la divergencia



de dos o más partidos, ideas o intereses, el conflicto no es necesariamente combate físico (Citados por Clark, 2007, p. 8).

- Estado:

“Es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima” (Weber, 1987, p. 1057).

- Razón de Estado:

“Tener los medios para fundar, conservar y ampliar un dominio. Supone el príncipe y el Estado, aquél como artífice, éste como materia” (Botero, 2009, p. 7).

- Realismo Político:

“...2) la guía principal en el panorama de las relaciones internacionales es el concepto de interés definido en términos de poder...” (Morgenthau, 1985, p. 4-5).

- Poder:

“Significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. El concepto de *poder* es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada” (Weber, 1987, p. 43).

- Poder Nacional:

“El Poder Nacional refleja posibilidades y limitaciones de los medios que lo integran. Del Poder Nacional fluye el poder estatal, cuyo ejercicio la nación delega al Estado, el cual tiene la facultad de establecer y poner en ejecución el proceso político-jurídico”. Así, el Estado, como monopolizador del uso de la fuerza, evita la violencia anárquica entre los individuos y le confiere al gobierno los medios para imponer el orden institucional” (Thiago, 1991, p. 7).

- Objetivos Nacionales:

“...se vincula a la evolución histórico-cultural a través de un proceso abierto a la participación de toda la comunidad nacional. Así, los Objetivos Nacionales (ON) representan la cristalización de los intereses y aspiraciones que, en determinada fase de su evolución histórico-cultural, la nación busca satisfacer” (Thiago, 1991, p. 2).

- Organización:

Luhmann (1990) “...es un tipo de sistema social que se constituye con base en reglas de reconocimiento que lo vuelven identificable y que le permiten especificar las propias estructuras. Tales reglas son sobre todo reglas de pertenencias, que pueden ser fijadas mediante la selección de personal y la definición de los roles internos: solo pocas personas pueden ser miembros de una organización formal” (Citado por Corsi G., Esposito E., y Baraldi C., 1996, p.123).



CAPÍTULO 2 . REVISIÓN DE LITERATURA

TEORÍAS PARA LA INTELIGENCIA

Estado, Sociedad y Poder

Para fines explicativos el presente capítulo se organiza de forma lógica y secuencial en los apartados de teorías para la inteligencia, y teorías de inteligencia. El primero de ellos tiene como finalidad contextualizar, teóricamente, el ambiente en el que se desarrolla y aplica la inteligencia en el campo de las ciencias sociales, por lo que se abordan enfoques como Estado, sociedad y poder. El segundo aborda las teorías de inteligencia que describen el concepto *per se*, y aportan enfoques teóricos para conocer los orígenes contemporáneos: mediados del siglo XX y su evolución en el siglo XXI.

Como se mencionó en el primer capítulo, la inteligencia tiene una estrecha relación, orgánica y doctrinaria con la seguridad nacional, la cual se asocia con los conceptos de Estado, sociedad y poder. Los antecedentes conceptuales del Estado se remiten formalmente a “El Príncipe”, de Maquiavelo, quien describe los elementos constitutivos del Estado, que le dan sentido e identidad al mismo.

Posteriormente a la obra de Maquiavelo, Max Weber ha teorizado e incorporado nuevos elementos, señalando que “el Estado como todas las asociaciones o entidades políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima” (Weber, 1987). En este contexto el uso de la inteligencia al servicio del Estado cobra relevancia, ya que permite la reducción del uso legítimo de la violencia y apoya al proceso de dominación.

Serra Rojas (1977) menciona a la población, el territorio y el gobierno como elementos integrantes del Estado. De manera adicional incorpora el elemento teleológico, que es el fin último de la constitución del Estado, lo cual armoniza con los postulados de Tomas Hobbes (1994), quien señala la cesión de soberanía individual para constituir una organización (Estado) que les da seguridad.

De esta manera, cualquier Estado se caracteriza por una población que lo integra y representa la cultura y valores del mismo, que ejercen en un espacio geográfico específico, considerado como el territorio; y finalmente el gobierno, que es la entidad que organiza a la población y administra el territorio y los recursos que estén presentes en él. Bajo esta perspectiva la inteligencia está orientada también a la preservación del territorio y bienestar de la población, así como estabilidad del gobierno, en tanto componentes del Estado. Para autores como Norberto Bobbio (2002):

El Estado, entendido como ordenamiento político de una comunidad, nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias, derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa) (p. 97 y 98).

De esta definición sobre el origen del Estado se desprenden elementos centrales para la seguridad nacional y la inteligencia, ya que hace alusión a una relación ampliada de familia para garantizar su sobrevivencia, lo cual se asocia directamente con los intereses y Objetivos Nacionales, para los cuales la inteligencia presta un servicio, en tanto permite su cumplimiento, alerta de riesgos y apoya en la desactivación de amenazas.



Adicionalmente la sobrevivencia externa enmarca en sí un precepto de defensa nacional y de soberanía en la interacción con otros Estados-Nación.

Por su parte, para Omar Guerrero (1995), el Estado:

Es una categoría compleja; sin embargo podemos acercarnos a ella tomando como base su carácter político, en contraste al carácter civil de la sociedad... De hecho, en el modo de producción capitalista es difícil entender la naturaleza del Estado sin comprender la sociedad, como comprender la sociedad sin entender el Estado, por lo que el estudio del carácter civil y el carácter político de una y del otro es de una gran utilidad teórica... El Estado es, entonces, la organización política autónoma y *auto céfala* de una sociedad *heterónoma* y *hetero céfala* (p. 262 y 263).

Cabe resaltar que en algunos casos el alcance legítimo de la inteligencia para la seguridad nacional ha sido tergiversado para la preservación de grupos políticos a cargo de las organizaciones de inteligencia, desvirtuando la naturaleza de ésta, lo cual ha tratado de evitarse mediante controles legislativos (comisiones del Congreso), ajuste de leyes y formación de profesionales y especialistas, dentro y fuera de las organizaciones públicas, para dar seguimiento y monitorear desde una perspectiva amplia y legítima las funciones y aplicación de la inteligencia nacional.

En este sentido debe señalarse que la legitimidad con que funciona la inteligencia, se la otorgan los servicios que aporta al Estado, a través de un sistema de pesos y contrapesos que en democracias es implementado por el Poder Legislativo, especialmente en el desarrollo de operaciones encubiertas, que de acuerdo con la Enciclopedia de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos (2006, p. 170) “tiene tácticas más proactivas que la diplomacia, pero más secretas que acciones militares abiertas”.

También coinciden los conceptos de inteligencia y Estado en torno al secreto, que de manera específica se conoce como clasificación, y hace referencia al “proceso de identificar y proteger de la divulgación pública información que el gobierno de Estados Unidos considere vital para proteger su seguridad nacional” (Ibíd., p. 128).

Es importante mencionar también que el ámbito natural de aplicación de la inteligencia se ha ampliado significativamente a partir de la década de los años noventa, y las funciones para la conducción de la política exterior en el siglo XX han tenido múltiples desafíos en la primera década del siglo XXI, “dando la impresión que la inteligencia es incapaz de garantizar la seguridad pública, tanto como los problemas de inseguridad parecen escalar” (Gill, 2007).

Para el caso nacional, los elementos constitutivos del Estado Mexicano se plasman, tras la consolidación de la independencia en la Constitución de 1824, al establecer en el Título Primero las características “de la nación mexicana su territorio y religión”, mientras que en el Título Segundo se aborda el tema “de la forma de gobierno de la nación, de sus partes integrantes, y división de su poder supremo” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Se debe señalar que el nacimiento del Estado mexicano va acompañado de un fuerte componente religioso orientado hacia el catolicismo, además de una extensión territorial más amplia que las dimensiones actuales, tanto en el norte como en el sur del país, pero con poca cohesión cultural y atención cultural, lo cual se vio afectado por procesos separatistas al sur, perdiendo los territorios que hoy conforman Centroamérica, mientras que la vocación expansionista en el norte motivó que “en 1848, producto de la guerra



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

con Estados Unidos, a este país se le anexaron California, Nuevo México, Arizona y Texas” (Benítez, 1998, p. 57).

De este proceso resalta el componente poblacional como un factor central del Estado mexicano independiente, el cual no se visualizaba en la Constitución de 1824, lo cual contrastaba con el reconocimiento de la religión católica. De manera adicional, en la anexión de los territorios del norte del país a los Estados Unidos de América, la poca población de las tierras, sumada al abandono institucional, se transformó en una ventana de vulnerabilidad para el Estado mexicano que derivó en la afectación de otro de sus componentes: el territorio, afectando así los intereses vitales como nación.

Tras su independencia, México se debatía en dos grandes proyectos de nación, ya que por una parte los conservadores aspiraban a mantener la vinculación con la corona española y el clero católico, mientras que los liberales, en abierta oposición, reiteraban el espíritu del independentismo y marcaban una clara división y alejamiento de la jerarquía católica.

Como resultante de los primeros cien años de vida independiente, y un proceso revolucionario para la renovación de élites y estructuras políticas, el Estado mexicano estableció sus características y componentes centrales, destacando la población, el territorio y el gobierno, además de establecer valores y Objetivos Nacionales propios, surgidos del devenir histórico de la nación, que hace necesario la implementación de dispositivos y medidas destinados a protegerlos y preservarlos.

Por su parte, el concepto de sociedad, al igual que el de Estado, reviste especial complejidad, al representar una red de relaciones, interacciones y espacios colectivos que dan sentido a un todo abstracto bajo una articulación dinámica. En este sentido se revisarán los enfoques del concepto de sociedad, planteados por Weber (1987) y Luhmann (1984), ya que las dos conceptualizaciones permiten dimensionar de manera amplia el enfoque de sociedad y su relación con la inteligencia, en un marco de intereses, racionalidad y acuerdos, de manera que:

Llamamos sociedad a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción se inspira en una *compensación* de interés por motivos racionales (de fines o de valores) o también en una *unión* de intereses con igual motivación. La sociedad, de un modo típico, puede especialmente descansar (pero no únicamente) en un acuerdo o pacto racional, por declaración recíproca (Weber, 1987).

En este sentido el enfoque aportado por Weber incluye las categorías de relaciones, compensaciones, intereses, motivos y racional, como articuladores del concepto social, lo cual armoniza con el enfoque de Estado en términos de organización, por supuesto sin el componente coercitivo.

Para la inteligencia un tema de atención bajo el enfoque *weberiano* se daría en términos de los “motivos racionales” asociados a intereses para la articulación de un pacto, ya que ello permite entender el direccionamiento, enfoque, capacidades, composición y alcances de una sociedad en particular, especialmente en lo relacionado con el ejercicio de la violencia y cultura de la guerra que puede caracterizar a un segmento social en específico. Por su parte Luhmann (1984) plantea un enfoque más moderno, que refleja la naturaleza social del siglo XX:

La sociedad es solo un tipo específico de sistema social, como la interacción y la organización. La peculiaridad de la sociedad como sistema social puede observarse también como específica prestación reductiva de la complejidad: la socie-



dad es el sistema social que institucionaliza las últimas reducciones basilares de complejidad, y con eso crea las premisas para la operación de todos los demás sistemas sociales, interacciones y organizaciones.

La perspectiva anterior presenta el componente de complejidad e institucionalización, sistema y organización, como un enfoque más avanzado, que guarda relación con la definición anterior, y refleja la manera de integración actual de la sociedad, y que guarda una estrecha relación con la seguridad nacional y la inteligencia por las aportaciones que puede hacer la inteligencia para el entendimiento social complejo, ya sea en interacción con otras organizaciones, o desde una perspectiva sistémica.

En este sentido debe mencionarse que tanto la seguridad nacional como la inteligencia, al igual que el modelo de sociedad planteado por Luhmann, tienen en su “tipo ideal” una articulación sistémica, en la que la propia sociedad resulta un insumo fundamental para los procesos de seguridad nacional y de inteligencia, destinados a producir alternativas para los tomadores de decisiones, basados en la mejor comprensión de los elementos con los que interactúan, y que de acuerdo a Balcázar (2004) pueden entenderse como inteligencia gubernamental, siendo:

“La recolección de información vital y estratégica del Estado para la mejor selección de alternativas que un funcionario de gobierno debe elegir en un momento determinado ante circunstancias específicas para tomar una decisión que posibilite el ejercicio de la gobernabilidad” (p. 394).

A pesar de existir múltiples definiciones del concepto de poder, se mantienen las siguientes, al considerar que aportan los elementos para resaltar características propias del Estado, la seguridad nacional y la inteligencia. De acuerdo con Weber (1987), poder es:

“La probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. El concepto de *poder* es sociológicamente amorfo. Todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada” (p. 43).

En este enfoque, se resalta la imposición de la voluntad como una probabilidad, en el contexto de una relación social, además de la imposición de definición formal. Para Max Weber está vinculado al concepto de dominación, como complemento para el ejercicio del poder, estableciendo tres tipos ideales de dominación: 1) carismática; 2) tradicional; y 3) legal-racional, siendo el último tipo el que tendría mayor relación con la inteligencia como instrumento al servicio del poder nacional.

Por su parte, Luhmann (1995) considera al poder como:

“Un medio de comunicación generalizado simbólicamente, que hace probable la aceptación de acciones de Alter como premisas y vínculos para las nociones de Ego. El poder por tanto no es considerado como característica o cualidad de alguien que lo detenta: es un *médium* de la comunicación que permite coordinar selecciones y crear con esto las correspondientes expectativas” (p. 126).

Desde este punto de vista el poder tendría una lógica instrumental, al servicio de la comunicación, en términos simbólicos, para la probable aceptación de acciones. Esta



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

conceptualización de Luhmann empata con la de Weber en tanto la incorporación de probabilidad de un espacio externo para la aceptación de una voluntad ajena, que en la dinámica de la seguridad nacional se refiere a las “voluntades” de los Estados-Nación que integran el concierto internacional, y que para ello se valen de la inteligencia, como un medio para reducir la incertidumbre de esa probabilidad, traduciéndolo en un riesgo.

En este contexto conviene anotar que desde el siglo XVII los filósofos de la época identificaban ya al conocimiento como fuente de poder. Particularmente, Sir Francis Bacon asociaba al saber con el poder, y de manera puntual lo refrendaría Hobbes en el *Leviatán* (1994) al señalar que:

“El poder *de un hombre* (universalmente considerado) consiste en sus medios presentes para obtener algún bien manifiesto futuro. Puede ser *original o instrumental*. *Poder natural* es la eminencia de las facultades del cuerpo o de la inteligencia, tales como la fuerza, belleza, prudencia, aptitud, elocuencia, liberalidad o nobleza extraordinarias” (p. 69).

Finalmente, y en relación a la dinámica Estado, sociedad y poder, es conveniente rescatar el postulado *weberiano* sobre el Estado, en tanto “monopolio legítimo de la violencia”, lo cual de manera análoga aplicaría para la inteligencia, que sería el monopolio legítimo de la información, que al igual que la violencia estaría al servicio de los intereses superiores de la nación.

ORGANIZACIÓN Y SISTEMAS

En función de la naturaleza de inteligencia como proceso resulta conveniente abordar el enfoque sistémico para identificar el contexto en el que se desarrolla la inteligencia.

Desde esta perspectiva el enfoque de *Teoría organizacional* de Luhmann (1996) señala que “la organización es un tipo de sistema social que se constituye con base en reglas de reconocimiento que lo vuelven identificable y que le permiten especificar las propias estructuras” (p. 121), lo cual es altamente aplicable para una organización de inteligencia, que se distingue por características propias que lo estructuran para un trabajo orientado hacia su mantenimiento y autoconservación bajo un enfoque cerrado. Sin embargo, es necesario complementar la visión con lo que Luhmann (1996) considera un sistema social:

“...es un sistema auto referencial autopoietico, que constituye como diferencia con respecto a un entorno. Es además constitutivo de sentido. Sus operaciones y últimos elementos son comunicaciones. No existe un sistema social único, sino diversos sistemas sociales” (p. 152).

En este sentido, también resaltan los términos de “auto referencial” y “autopoietico”. Este último concepto es retomado por Luhmann del biólogo chileno Humberto Maturana, quien en su obra *El Árbol del Conocimiento*, incorpora ambos conceptos para hacer referencia a sistemas cerrados, que se reproducen a sí mismos, y son interpretados por Luhmann (2009) así:

... la *poiesis* quedó explicada como algo que se produce fuera de sí mismo: se hace esto o lo otro no para llevar a cabo una acción que tiene sentido por el solo hecho de hacerla, sino porque se quiere producir algo... Con eso Maturana quería indicar que con el concepto de *autopoiesis*, la producción consiste en producirse a



sí mismo... Por tanto, en el concepto de *autopoiesis* no se trata de una *creatio*, de una invención de todos los elementos, sino solo de la producción de un contexto cuyas condiciones elementales ya se encuentran puestas (p. 120).

Con relación al concepto de autoreferido, “se trata de sistemas (orgánicos, psíquicos y sociales) que pueden observar la realidad sólo mediante el auto contacto” (Luhmann, 1987), es decir, que pueden generar o establecer referencias a través de sí mismos, pues sus componentes son muestra representativa de una realidad externa.

Estos principios resultan fundamentales para la comprensión de la dinámica en la inteligencia, ya que constituye un sistema, con las características de “autopoiesis” y “autorreferenciales”, pues a partir de la segunda mitad del siglo XX, los productos y procesos de inteligencia se han mantenido en una dimensión reservada, dejando ver poco de su naturaleza, alcances y resultados.

El componente de “organización” se visualiza en la inteligencia, como el ente responsable de llevar a cabo los procesos de inteligencia para la obtención de productos, por lo que su inclusión tiene especial relevancia en la construcción de una teoría de inteligencia, pues es a través de las organizaciones como se reproduce y manifiesta la inteligencia en la lógica de Estado y de seguridad nacional. En este sentido Luhmann (1990) identifica elementos centrales que se articulan en un enfoque organizacional de la siguiente manera:

La organización es un tipo de sistema social que se constituye con base en reglas de reconocimiento que lo vuelven identificable y que le permiten especificar las propias estructuras. Tales reglas son sobre todo reglas de pertenencias, que pueden ser fijadas mediante la selección de personal y la definición de los roles internos: sólo pocas personas pueden ser miembros de una organización formal (Luhmann, 1990, p. 121).

De esta manera las organizaciones de inteligencia serían interpretadas como un sistema social, cuyas reglas de reconocimiento se reflejan en estructuras básicas, como análisis, investigación y servicios técnicos. Dentro de las principales reglas de reconocimiento, destaca la reserva y secrecía con que el sistema de inteligencia se maneja, y los usa para el reclutamiento y desarrollo de su personal, haciendo de las organizaciones de inteligencia un cuerpo formal al servicio del Estado.

Como puede apreciarse la teoría de sistemas propuesta, junto con el enfoque de organización de Luhmann, representan un contexto teórico apropiado para dimensionar las características que han definido la práctica de la inteligencia en los países del hemisferio occidental durante los últimos 60 años.

REALISMO POLÍTICO

Con el surgimiento del realismo político, encabezado por Hans Morgenthau (1985), se aportan los elementos centrales para el desarrollo conceptual de la seguridad nacional, ya que la lógica del realismo considera el ambiente internacional como hostil y competitivo, por lo que se requiere fortalecer las capacidades propias de los Estados, bajo hipótesis de conflicto.

En la teoría del realismo político las naciones fortalecen sus propias capacidades en función de un interés nacional, que responde a las necesidades, aspiraciones y valores de la población integrante de un Estado en específico.



En este sentido resaltan el manejo de poder de las naciones en su interacción dentro del sistema internacional, para posicionar sus propios intereses, valiéndose para ello del mantenimiento, aumento o demostración del poder, que permite a otras naciones dimensionar sus propias ventanas de vulnerabilidad y detectar oportunidades frente a otros países.

Bajo este contexto la inteligencia adquiere gran relevancia, pues se transforma en el instrumento más apropiado para evaluar y ratificar las capacidades de poder proyectadas u ocultadas por uno o más países, que se articula con las estrategias de seguridad nacional.

Se debe mencionar que la teoría realista desarrollada por Morgenthau tiene un contexto muy apropiado tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, y Guerra Fría, donde las naciones competían en el desarrollo de capacidades espaciales y de armamento nuclear. Por su trascendencia destacan los seis principios del realismo político identificados por Morgenthau.

El primero de estos principios destaca que la política, al igual que la sociedad, es gobernada por leyes objetivas, basadas en la naturaleza humana. Luego entonces se derivan teorías racionales que son un reflejo, y muestran las leyes objetivas, apegadas a la naturaleza humana. En función de esta categorización es posible entender el enfoque realista de competencia por el poder, al ser una característica de las sociedades más complejas, para la imposición de la voluntad.

En segundo término señala, una vez identificada la naturaleza de la política, que el principal distintivo del realismo es el concepto de *interés*, definido en términos de poder, que da racionalidad a la política sobre la emocionalidad. Bajo esta lógica los Estados serían lo más racionales posibles en la interacción mutua, logrando construir redes de aliados o adversarios para el mantenimiento, aumento o demostración del poder.

El tercer principio del realismo señala que el interés en términos de poder es un objetivo, estableciendo que el poder es el “control del hombre sobre el hombre”, lo cual armoniza con los postulados de Thomas Hobbes, al señalar *homo lupus homini* (hombre lobo del hombre), sobre una predisposición a la depredación que se contextualiza en términos de poder, aplicado a la escala nacional.

El cuarto planteamiento presenta los dilemas entre la acción política, y los principios de la moral, que pudieran contraponerse en función del principio anterior, que señala el control del hombre sobre sus semejantes, cuestionando la moral frente a la acción política.

El quinto principio se desasocia de las aspiraciones morales de una nación, de los principios morales del universo; y señala que el interés en términos de poder es el que evita de los excesos políticos y morales.

Finalmente, el sexto principio establece que el realismo político se mantiene independiente y autónomo de la esfera política, ya que el realismo está basado en una visión plural de la naturaleza humana. Bajo estos principios, el realismo político ha sido la escuela con mayor influencia sobre la seguridad nacional, y por ende sobre la inteligencia, ya que se le da un fin a las organizaciones de inteligencia, que es la prevalencia del interés nacional definido por Thiago (1991) así:

“Los intereses nacionales son así la expresión de deseos colectivos despertados por las necesidades primarias o secundarias de toda la nación. Estos intereses pueden ser vitales u opcionales. Los intereses vitales, de carácter imperativo, se vinculan a la sobrevivencia misma de la comunidad nacional, los opcionales, no afectan ni la sobrevivencia ni son un riesgo de disgregación” (p. 2).



Estos intereses nacionales están asociados con los elementos esenciales del Estado, al manifestarse por el mantenimiento de la soberanía, integridad territorial y preservación de los recursos nacionales, además de garantizar la igualdad jurídica, libertades políticas, de culto, y garantías sociales de la población, reconocimiento de la composición pluriétnica del país, así como velar por un orden de gobierno democrático.

La materialización de esos intereses se refleja en los Objetivos Nacionales, que “representan la cristalización de los intereses y aspiraciones que, en determinada fase de su evolución histórico-cultural, la nación busca satisfacer” (Thiago, 1991, p. 2).

Para el estudio del poder nacional es conveniente considerar el poder de acuerdo a la conceptualización de Max Weber, citada previamente en este capítulo. Bajo este parámetro, una nación se conduce tanto en la vertiente interior, para la imposición de la racionalidad nacional a las instituciones que la integran, como al exterior, para interactuar con otras naciones en el marco de capacidades y recursos con los que cuenta el país.

“El Poder Nacional es el conjunto de los medios de todo tipo que dispone la nación y que son accionados por la voluntad nacional con la finalidad de lograr conquistar y mantener, interna y externamente, los Objetivos Nacionales” (Thiago, 1991, p. 8).

Es posible afirmar que el poder nacional, junto con todos sus medios, está al servicio de los objetivos del país, y su extensión es tan amplia como los recursos nacionales, dividiéndose en cuatro campos, con “un predominio de efectos sumamente particulares... de carácter circunstancial y temporal; refleja una coyuntura” (Thiago, 1991, p. 9). Las categorías establecen los siguientes campos:

- a) Político: relacionado con los componentes e instituciones de poder del Estado.
- b) Económico, que incluye los medios de producción y recursos nacionales, así como instituciones relacionadas.
- c) Psicosocial o sociocultural: que comprende la dimensión cultural y personal de los integrantes del país, así como instituciones sociales.
- d) Militar: representa los recursos humanos, materiales, orgánicos, doctrinarios e institucionales de las Fuerzas Armadas.

De manera doctrinaria, las Fuerzas Armadas mexicanas han definido estos campos en político, económico, social y militar.

Por su parte, Estados Unidos de América, de acuerdo al diccionario para términos militares y asociados del Departamento de Defensa (2010, p.138) se considera a los campos de poder como “todos los medios disponibles para que el gobierno logre sus Objetivos Nacionales. Y se expresan como diplomáticos, económicos, informacionales y militares”.

Por su naturaleza, el realismo político guarda una estrecha vinculación con otro concepto de la ciencia política igualmente poderoso, como es la Razón de Estado, que fue teorizado desde el siglo XVII y es el marco para justificar decisiones extraordinarias.

RAZÓN DE ESTADO

Este concepto tiene sus antecedentes en el renacimiento italiano, con las teorías de Nicolás Maquiavelo, quien representa una de las corrientes de pensamiento más apegadas a la naturaleza política. Sus obras convergen con el surgimiento del Estado-Nación, lo cual fue la fuente de inspiración de varios pensadores contemporáneos del siglo XVI que reflexionaron sobre la teoría del Estado.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

En su perspectiva, Maquiavelo (2004) afirma la necesidad del príncipe para regir al Estado, garantizando en todo momento la sobrevivencia del mismo, valiéndose para ello de todos los medios posibles: “el fin justifica los medios”.

Debe mencionarse que en esa época los elementos constitutivos del Estado se encontraban en proceso de integración, y la figura más articulada estaba representada por el gobierno, que en algunos casos se utilizó como sinónimo del Estado.

Para Maquiavelo el ejercicio del poder político por parte del *Príncipe* tenía la más alta justificación por su función en sí misma, por lo que las acciones del soberano tendrían plena explicación en virtud de haberse realizado por y para el Estado. Aun cuando de manera específica su obra no habla de razón de Estado, sus postulados definen y enmarcan el concepto, que más adelante sería recibido y aplicado con beneplácito por las monarquías absolutistas.

Otro de los autores del renacimiento que abordaron el tema es Giovanni Botero, con su obra *Razón de Estado*, en la que también menciona el binomio Príncipe-Estado, como un mecanismo para la sobrevivencia del Estado, en la que es posible emplear todo tipo de medios.

Así, “la razón de Estado supone el príncipe y el Estado, aquél como artífice, éste como materia” (Botero, 2009, p. 7). Esta perspectiva permite inferir que se confieren al príncipe facultades de dimensiones similares al Estado al que representa, asimismo, se permiten toda clase de medidas para mantener y ampliar las capacidades estatales.

Bajo este contexto el término *razón de Estado* evolucionó con el concepto de Estado-Nación, guardando una estrecha relación con las características del Estado en que se aplica y la percepción de intereses nacionales, que implica un amplio consenso de las élites políticas, o un manejo altamente reservado de las decisiones tomadas en nombre del Estado.

Adicionalmente debe agregarse que algunos procesos de la *Razón de Estado* se han institucionalizado, especialmente el asociado al uso de la fuerza, que se le confiere al Estado de manera legítima y monopólica.

De esta manera el Estado, a través de sus representantes gubernamentales, normalmente ubicados a cargo del Poder Ejecutivo, y en ocasiones en coordinación con algunos miembros del Poder Legislativo, toman decisiones para mantener, aumentar o proyectar las capacidades del Estado frente a otros Estados, especialmente aquéllos que se consideran enemigos.

En este sentido la *Razón de Estado* sería el antecedente más antiguo de la seguridad nacional, que conserva un nexo doctrinario, pero representa un profundo cambio estructural, especialmente por la evolución de los sistemas democráticos y de control político al interior de los propios Estados, además del avance en la arquitectura institucional internacional para mantener el balance en las relaciones de poder entre Estados. Como puede apreciarse en la revisión conceptual de la literatura, la inteligencia mantiene sólidos vínculos con el Estado, poder, sociedad, teoría de sistemas y organizaciones, así como con la razón de Estado, ya que son elementos con los que interactúa la inteligencia, y de los que toma características, en mayor o menor grado.

Para puntualizar la relación entre Estado, sociedad, poder, organización, sistemas y realismo político con inteligencia y seguridad nacional, así como los elementos más relevantes que apoyan a contextualizar los elementos de una teoría de inteligencia, se presenta la figura 2.



	Estado	Sociedad	Poder	Organización y sistemas	Realismo político
Seguridad Nacional	Mantener los intereses vitales y articular el proyecto nacional.	Campo del poder nacional para el logro de Objetivos Nacionales.	Proyección de intereses nacionales en el contexto nacional e internacional.	Coordinación de acciones y esfuerzos para el logro de los Objetivos Nacionales.	Principio articulador basado en leyes objetivas para el control, aplicado en el sistema internacional.
Inteligencia	Presume el "monopolio legítimo" de la información.	Concepto que articula y refleja la naturaleza de la inteligencia nacional.	Guardan una relación "simbiótica", y de estrecha dependencia, en el que la inteligencia sirve al poder del Estado.	Mecanismo para la producción e interacción con los tomadores de decisiones sobre los Objetivos Nacionales.	Contexto para identificar intenciones hostiles de enemigos reales o potenciales en el sistema internacional, así como la capacidad de los mismos.

Figura 2. Relación de conceptos asociados a la teoría de inteligencia

Como puede apreciarse, existe una armonización en los conceptos de Estado, sociedad y poder, con los de organización y sistemas, que sintetizan bajo la teoría del Realismo Político, qué es la conexión directa con la conceptualización tradicional de Seguridad Nacional en un primer momento, e inteligencia en lo que podría interpretarse como "segunda generación", al pasar del uso legítimo de la fuerza al ámbito de la información.

TEORÍAS DE INTELIGENCIA

Desde su desarrollo conceptual y su aplicación práctica, a mediados del siglo XX, la inteligencia ha sido una herramienta ampliamente utilizada para el logro de Objetivos Nacionales, desarrollo de capacidades estatales y consolidación del proceso de toma de decisiones sobre asuntos concernientes al Estado-Nación.

A partir de su irrupción en la esfera gubernamental, la inteligencia ha trascendido del campo de poder militar al político, sociocultural y económico, con gran impacto en cada uno de ellos, y en diferentes naciones del mundo.

Una de las naciones con mayor desarrollo en la aplicación de sistemas de inteligencia a través de agencias específicas es Estados Unidos de América, que podría entenderse por las guerras que ha enfrentado a lo largo de su historia como país independiente, así como por la afectación a intereses nacionales de otras potencias como Alemania, Japón y Rusia.

En esta lógica de fortalecimiento, el poder militar es uno de los primeros componentes, seguido del poder económico, y en combinación con la diplomacia, participan en el modelo de geopolítica, en relación al poder de las naciones, sus alianzas y aprovechamiento de recursos, mediante el empleo de la inteligencia, como una herramienta para el fortalecimiento de sus capacidades nacionales.

En este sentido, no resulta casual que sea el gobierno de Estados Unidos el primero en teorizar sobre la inteligencia estratégica, justo al término de la II Guerra Mundial, e inicio de la *Guerra Fría*, que habría de ser el escenario en que se afinaría ésta, entonces,



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

incipiente teoría, que se alimentó de las experiencias militares, como lo narra Sherman Kent en la obra *Inteligencia Estratégica para una Política Mundial Norteamericana* (1949).

Este contexto sirve de antecedente para exponer la premisa de investigación, ya que lleva a reflexionar sobre los factores y el contexto de la inteligencia en Estados Unidos de América, que se articula en una poderosa comunidad, basada en un enfoque teórico, que sirve al Estado desde una visión integral, ya que de ella se benefician la población, el territorio y el gobierno estadounidenses. Continuando con el aspecto teórico, es importante mencionar que la visión de Warner (2006):

Para derivar una teoría primero se requiere una definición. Porque inteligencia significa muchas cosas para muchas personas, cocinarla en una sola definición es difícil. El uso común parece abrazar dos definiciones, que a veces son usadas de manera indistinta. Para la mayoría de las personas inteligencia es información para los “tomadores de decisiones”. Esto es una perspectiva muy amplia e incluye todas las modalidades de tomadores de decisiones, desde hombres de negocios hasta entrenadores deportivos y tomadores de decisiones. Para otros, pensar, inteligencia es una “actividad secreta del Estado diseñada para entender o influir en entidades foráneas (p. 2).

De acuerdo a Kuhn (1970) también se debe considerar que:

...ninguna teoría resuelve nunca todos los rompecabezas a que se enfrenta en un momento dado, ni son a menudo perfectas las soluciones ya obtenidas. Por el contrario, es precisamente el carácter incompleto e imperfecto del acuerdo existente entre teoría y hechos el que, en todo momento, define muchos de los rompecabezas que caracterizan a la ciencia normal. Si todos y cada uno de los desacuerdos entre hechos y teoría fueran motivo suficiente para rechazar la teoría, todas ellas deberían rechazarse en todo momento (p. 247).

En este sentido, la propuesta teórica de la presente investigación no busca ser concluyente en sí misma, o resolver los aspectos claves de los servicios de inteligencia mexicanos. Por el contrario, pretende ser un puente entre los hechos y la teoría de inteligencia, para aportar elementos que permitan entender procesos, perfeccionar sistemas y desplegar las capacidades nacionales de inteligencia.

Sobre la aplicación de una teoría de inteligencia para la seguridad nacional en México, conviene reflexionar sobre los motivos por los que la inteligencia mexicana no cuenta con una teoría propia, derivando en una necesidad de desarrollo institucional que haga de la inteligencia una herramienta del Estado mexicano, basada en una comunidad y el desarrollo de una relación entre los productores y consumidores de inteligencia. Probablemente algunas respuestas estén en la arquitectura del sistema político mexicano, en la cultura nacional, el manejo del concepto de poder, las estructuras burocráticas y el enfoque *idealista* de las élites mexicanas.

LOS FUNDAMENTOS DE SHERMAN KENT

El primer esfuerzo sustantivo por teorizar fue desarrollado por Kent (1949) con un modelo bastante sólido, que articulaba los componentes teóricos y prácticos de la inteligencia. Su teoría estuvo ampliamente influida por las experiencias de militares estadounidenses de alto rango, quienes narraron sus observaciones de campo, para su posterior sistematización.



Adicionalmente, la teoría tuvo en el campo de aplicación el contexto de la *Guerra Fría*, por lo que pudo ser aplicada de manera inmediata, y desarrollar capacidades institucionales en la materia.

De esta manera se pueden apreciar dos vertientes de observación en una teoría de inteligencia; la primera de ellas proveniente de las Fuerzas Armadas, y de manera específica en operaciones contra blancos hostiles, en donde el papel de la inteligencia puede marcar cierta diferencia; la otra fuente de alimentación teórica proviene de los propios servicios de inteligencia, avocados a ejecutar el modelo teórico propuesto por Kent.

Cabe mencionar que en su formulación teórica describió a la inteligencia en tres dimensiones. La primera de ellas hace referencia al conocimiento especializado, direccionado a capacidades militares de un país hipotético, nombrado *Gran Frusina*, que en un modelo de inteligencia aplicado puede ser un país, objeto o fenómeno de atención.

De esta manera, el conocimiento de inteligencia se desagrega en tres componentes: “descriptivo-básico; informativo-corriente y especulativo-evolutivo” (Kent, 1950, p. 251).

El segundo tipo de inteligencia sobre el que teorizó propone a la inteligencia como organización, y señala las características que debe tener un servicio dedicado a estas actividades, que de acuerdo a la teoría propuesta por él, debe tener semejanza con una universidad, al incorporar profesionales con dedicación, además de gran pluralidad al interior de la organización, para garantizar una comprensión amplia de fenómenos de atención de la inteligencia. Señala que otra de las características debe ser informar de manera oportuna, similar a como se conduce un periódico. Adicionalmente, establece que la organización de inteligencia debe tener el enfoque empresarial, pues debe vender los productos generados por ella (Kent, 1950, p. 90 y 91).

El tercer tipo de inteligencia la clasifica como actividad, es decir, hacer/producir inteligencia sobre *Gran Frusina* u otro objeto de estudio en particular. En este sentido tendría cabida el llamado *ciclo de inteligencia*, que tiene por objeto proveer los elementos de información necesarios para transformar la actividad de inteligencia en conocimiento, en cualquiera de las modalidades (descriptivo-ásico; informativo-corriente y especulativo-evolutivo).

Este tercer tipo de inteligencia tiene una relación directa con las fuentes y acopio de información *cruda*, y en ambientes con poca tradición de inteligencia suele confundirse esta parte de la producción de inteligencia con el proceso completo, motivando confusiones tanto en los tomadores de decisiones como en círculos menos especializados, que a lo largo del tiempo ha significado un estigma negativo, al confundir estas actividades, coloquialmente llamadas *de espionaje*, con el desarrollo de sistemas y teorías de inteligencia.

Esta construcción teórica de inteligencia constituiría un *tipo ideal weberiano*, al mostrar “*en sí la unidad más consecuente de una adecuación de sentido lo más plena posible*” (Weber, 1992, p. 17). En este sentido el *tipo ideal* de inteligencia muestra una teoría amplia, que relaciona todos los componentes entre sí, pero que en la operación real tienen un alto nivel de compartimentación y reserva, que dificulta la actualización y evaluación teórica.

Desde esta perspectiva surge una primera limitante, que es la observación directa del fenómeno, especialmente porque los participantes en el medio militar o de inteligencia pocas veces sistematizan su experiencia o narran sus vivencias de manera abierta, y la naturaleza de sus organizaciones es mayoritariamente cerrada.



Kendall Willmore

La contribución de este autor es central en la revisión de la literatura clásica de inteligencia, por haber sido contemporáneo de Sherman Kent y crítico de la teoría propuesta por él. Esta circunstancia aporta elementos para el análisis, tanto por la prevalencia histórica del modelo de Kent, como por los contrastes propuestos a los postulados de Kent, basados en una concepción más operativa que teórica, y más activa, que podría explicarse en el marco de la utilidad de la inteligencia en el marco de la guerra.

Bajo esta perspectiva se aprecia la influencia de Willmore sobre otros autores contemporáneos, quienes señalan que “la inteligencia es un elemento auxiliar en la guerra, no primario, útil para la defensa, y contingente en la ofensiva” (Kahn 2007: p. 8-10), bajo lo cual se explicaría el enfoque mayoritariamente operativo planteado por Kendall Willmore.

En retrospectiva, y bajo un contexto amplio, es posible apreciar que no existe una contradicción propiamente establecida entre la teoría propuesta por Kent, prevaleciente para la organización de la mayoría de servicios de inteligencia bajo la influencia de Estados Unidos, y los postulados propuestos por Willmore.

La base del trabajo de Kendall Willmore (1949) se fundamenta y contiene en la obra de Kent sobre *Inteligencia Estratégica*, lo cual sería un indicio para explicar que la poca producción académica de Willmore influyó en que su enfoque no hubiera superado las teorías propuestas por él. Señala en sus postulados que “algo que tiene que hacer un servicio de inteligencia es escrutar y hacer sentido a las cosas que pasan fuera del país” (1949, p. 545), para lo cual escribe que se deben tener un despliegue directo en el campo, más que una estructura burocrática de analistas que mediante el estudio de datos den una visión sobre las situaciones de interés en una nación específica.

Otra de las críticas al enfoque de Kent, la basa en el énfasis que hace para contar con especialistas provenientes de la academia; en contraparte Kendall señala que la especialización se obtiene del personal adscrito a las oficinas de inteligencia, quienes son especialistas en sus propias funciones.

Quizá una de las aportaciones sea el enfatizar el componente predictivo del trabajo de inteligencia, al cual da un enfoque altamente funcional y se divide en dos: 1) predicciones contingentes, son aquéllas en las que se señalan contextos y áreas de influencia de acuerdo a los intereses de un país; y 2) predicciones absolutas, que funcionan de manera determinística al señalar que ocurrirán eventos específicos en fechas específicas, como hechos imposibles de modificar.

En su teoría, Willmore (1949) se inclina por las predicciones contingentes, y critica el modelo propuesto por Kent, que en su enfoque considera se orienta más hacia las predicciones absolutas, haciendo inoperable el modelo de inteligencia, además de considerar que con esta perspectiva se trata a la realidad como “grabada en una cinta”, que se presenta y explica a los tomadores de decisiones con el apoyo de los analistas.

Otro tema abordado en los postulados de Kendal Willmore, es sobre la relación entre productores y consumidores de inteligencia, la cual considera no puede limitarse a ser un asunto entre especialistas, en análisis y toma de decisiones, ya que eso se transforma en un proceso sumamente burocrático, que da a las agencias de inteligencia el rol de asistentes de investigación, restando capacidades de operación.

Adicionalmente comenta que en la producción de la “información positiva extranjera de alto nivel” que señala Kent, es necesario trascender la metodología de análisis e investigación de ciencias sociales, ya que ello limita el nivel y profundidad del conocimiento,



por lo que debe conectarse directamente con el tomador de decisiones, para dar utilidad al trabajo de los analistas.

Así, Willmore se esmera en criticar el rol de los analistas y su falta de contacto con la realidad, lo cual afectaría la calidad de los productos. Señala que los enfoques de los analistas pueden ser parciales y no dar una imagen completa.

En términos generales es posible afirmar que el enfoque de Kendall Willmore estaría más enfocado a la vertiente operativa, proponiendo mantener el vínculo entre la producción de inteligencia y las circunstancias reales de un tema o país en específico que es del interés de los tomadores de decisiones.

De esta manera puede apreciarse su rechazo al planteamiento de “inteligencia como conocimiento” planteado por Kent, optando por la “actividad” de inteligencia como tal, sin circunscribirla al ciclo de inteligencia que forma parte de la teoría de Sherman Kent, lo cual se percibe como un “tipo ideal” en la actividad de inteligencia altamente funcional, ya que aun cuando en la práctica este ciclo no siempre se cumpla, sí funciona como una herramienta de organización y planeación altamente funcional para distribuir los recursos de inteligencia.

Con relación a la inteligencia como “organización”, es claro que las propuestas de Willmore se orientan hacia las operaciones de inteligencia, bajo la consigna de influir (predicciones contingentes) en eventos que son de interés, de manera que una organización de inteligencia en su enfoque, estaría estructurada por un componente mayoritariamente operativo, con un discreto dispositivo de análisis, con tareas de registro, sobre las acciones realizadas.

Finalmente, es importante mencionar que la propuesta teórica de Kendall Willmore se orienta más, pero no desarrolla hacia el componente operativo, el cual tiene un peso e importancia específica, pero no menos que el análisis, especialmente si se considera la vertiente estratégica de la inteligencia.

Dentro de las contribuciones de su propuesta se estima de más valor la distinción de los dos enfoques predictivos y su inclinación por detectar áreas de oportunidad e influencia, lo cual no se expresa tan claramente en otros enfoques.

ANÁLISIS BASADO EN OBJETIVOS

Este modelo para la inteligencia es un enfoque conceptualmente más desarrollado que los trabajos publicados por Kent y Willmore, pues está elaborado durante la primera década del siglo XXI, por lo que cronológicamente tiene 60 años de avance, además de estar inspirado en los atentados del 11 de septiembre de 2001 en contra del Pentágono y las Torres Gemelas.

Uno de los documentos de mayor influencia en este análisis basado en objetivos es el “Reporte de la Comisión 9/11”, que en sus 567 hojas muestra las fallas en la integración de los sistemas y servicios de inteligencia, que permitieron los atentados ya señalados, destacando específicamente seis puntos en materia de inteligencia:

- *Barreras estructurales para realizar trabajo de inteligencia conjunto.* La inteligencia nacional todavía está organizada por disciplinas de recolección de las agencias a las que pertenecen, no de una misión conjunta...
- *Falta de estándares y prácticas comunes en el marco de la división extranjera-doméstica.* El liderazgo en la comunidad de inteligencia debe ser capaz de unir información recopilada tanto en el extranjero como dentro de Estados Unidos, manteniendo el



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

trabajo, donde quiera que sea hecho, bajo un estándar de calidad en la manera en que se recolecta, procesa, traduce, reporta, comparte y analiza...)

- *Gestión dividida de las capacidades nacionales de inteligencia.* Mientras la CIA fue una vez “central” para las capacidades de inteligencia nacional, tras el fin de la Guerra Fría, ha sido menos capaz de influir en el uso de señales e imágenes, así como las capacidades de inteligencia en tres agencias nacionales dentro del Departamento de Defensa: la Agencia de Seguridad Nacional, la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial; y la Oficina Nacional de Reconocimiento...
- *Poca capacidad para establecer prioridades y mover recursos.* Las agencias están organizadas primordialmente alrededor de lo que recolectan, o de la manera en que lo recolectan...
- *Demasiados trabajos.* El DCI (Directorado Central de Inteligencia) ahora tiene por lo menos tres trabajos. Se espera que desarrolle una agencia particular, la CIA...
- *Demasiado complejo y secreto.* Por décadas las agencias alrededor de la comunidad de inteligencia han acumulado una profundidad que prácticamente desafía la comprensión del público... (Reporte de la Comisión 9/11, 2004, p. 407-410).

Estos puntos son centrales para contextualizar el análisis basado en objetivos, para lograr superar las barreras estructurales, bajo una plataforma conjunta, acorde a las necesidades de los tomadores de decisiones, en un ambiente de mayor complejidad y riesgo, que integre capacidades y prácticas sobre objetivos comunes.

Es importante señalar que, sin menoscabo de la organización tradicional de inteligencia, el enfoque objetivo-céntrico de la inteligencia busca generar un nuevo paradigma que responda a los desafíos actuales para la seguridad nacional, fortalezca el trabajo de las agencias y maximice los recursos.

Desde esta perspectiva, la inteligencia basada en objetivos se caracteriza por el acercamiento entre productores (analistas y recolectores) y consumidores de inteligencia, desde un enfoque más horizontal, en el que puedan integrarse todas las visiones en torno a las necesidades del tomador de decisiones y la experiencia de los productores, lo cual permite mayor detalle en la producción de inteligencia, ya que al aproximarse las distintas racionalidades, se da un valor agregado a cada una de las partes: colectores, analistas y consumidores, para generar productos con mayor efectividad. De acuerdo con Clark (2007) el análisis de inteligencia basado en objetivos tiene como propósito cumplir con tres tareas básicas:

“Primero, el facilitar a los consumidores formular preguntas (o consignas). Segundo, debe usar una base de inteligencia existente para dar respuesta inmediata al consumidor. Tercero, manejar de manera expedita la creación de nueva información para responder las preguntas remanentes... Para hacer estas tareas, la inteligencia debe ser colaborativa y predictiva: colaborativa para comprometer a todos los participantes, además de facilitar a los consumidores hacer preguntas y obtener respuestas; predictiva porque los consumidores de inteligencia quieren sobre todo saber qué pasará después” (p.12).

Sobre la predicción se debe señalar la semejanza con el enfoque de Willmore, enfatizando las ventajas de las predicciones contingentes, como ventanas de oportunidad para los tomadores de decisiones, dando un valor agregado a los productos de inteligencia,



y en el contexto actual, permitiendo desplegar otras capacidades del poder nacional o agencias de inteligencia para la atención de efectos colaterales que visualice la inteligencia basada en un objetivo.

Este enfoque considera también que la naturaleza de la inteligencia está asociada tanto al conflicto, en una perspectiva amplia y a la incertidumbre, en un proceso dinámico en el que la inteligencia establece una relación positiva con la incertidumbre, de manera que a mayor inteligencia menor incertidumbre:

“Pueden existir muchos niveles diferentes de conflicto, en un rango desde la competencia amistosa al combate armado. El contexto determina si un tercero es un oponente o un aliado. Como regla los amigos y aliados no conducen operaciones de inteligencia uno sobre el otro. De cualquier manera las partes pueden ser aliados en un conflicto, y oponentes en otros” (Clark, 2007, p.14).

Se debe señalar que la amplitud del conflicto y rol dual de los aliados y adversarios representa un cambio en los modelos tradicionales de inteligencia que han llevado a fallas como las de los ataques del 11/S, que al considerar la posibilidad de un ataque con medios externos, dejó fuera de foco el contexto doméstico, además de haberse enfocado en un conflicto basado en las Armas de Destrucción en Masa (ADM), sin considerar que cualquier objeto podría transformarse en un material de “uso dual”, para lograr el mayor daño posible, cosa que sucedió frente a un modelo de ciclo de inteligencia agotado.

En este sentido, el ciclo de inteligencia tradicional: consignas, plan de búsqueda, recolección, procesamiento, análisis y diseminación centra todo el proceso en la generación de consignas, que son emitidas por los tomadores de decisiones conforme los propios productos de inteligencia le señalan alternativas de decisión o nuevos requerimientos. Al respecto se debe comentar que en el modelo bipolar el funcionamiento del ciclo (inteligencia como actividad) se ajustaba muy bien a las necesidades de los tomadores de decisiones, que tenían una agenda monotemática: capitalismo/comunismo, con distintas expresiones, pero siempre como síntesis de un conflicto ideológico.

Así, era posible que la inteligencia esperara nuevas consignas que se orientarían en la misma dirección, con énfasis en regiones o grupos, lo cual permitía una holgura de tiempo, que dejó de funcionar con la revolución tecnológica y el fortalecimiento de las Tecnologías de la Información y Comunicación, así como la atomización en términos geopolíticos y surgimiento de amenazas asimétricas.

Bajo el nuevo contexto global los modelos jerárquicos e inflexiblemente burocráticos que responden estrictamente al ciclo de inteligencia resultan insuficientes para la capacidad y amplitud de respuesta requerida, lo cual reafirma lo señalado, en el sentido de que el ciclo de inteligencia como tal corresponde a un “tipo ideal”.

Probablemente, bajo la misma racionalidad se articule el análisis basado en objetivos; sin embargo su estructura permite un direccionamiento alternativo, tanto a los recolectores como a los analistas, y construir una relación más cercana con las necesidades de los tomadores de decisiones.

En este modelo, el objetivo y no la consigna, se vuelve el *centro de gravedad* de la inteligencia, que hace del análisis el vector para los recolectores y los consumidores, con lo cual se asegura una mayor cobertura en el espectro de atención de la inteligencia, como se aprecia en la figura 2.1.

En este nuevo enfoque resalta como inicio del proceso el *objetivo*, más que la consigna, que en el modelo tradicional sería generado por el consumidor. Especial relevancia



cobra el hecho de que en análisis se presenta de manera *redundante*, es decir, en los dos ciclos del proceso, esto pudiera tener explicación en el hecho del *sub-análisis* de algunos fenómenos por la *sobre-información*, lo cual es una característica del ambiente de la inteligencia en el siglo XXI.

Con la propuesta planteada se garantiza que el análisis tenga una función en cuatro dimensiones: la primera de ellas para agilizar las respuestas que están esperando los consumidores, no sobre un tema, sino sobre un objetivo; la segunda dimensión es para generar productos de caducidad inmediata que requieren explotación en *tiempo real*. Una tercera dimensión, más cercana a la información, se establece para solventar brechas que permitan a los recolectores un acopio de información más preciso; finalmente, lo que llamaremos cuarta dimensión, se articula para atender nuevos requisitos derivados del seguimiento al propio objetivo, que direcciona la acción de los recolectores.

De esta manera el modelo parece haber encontrado la ecuación para conciliar el distanciamiento entre productores y consumidores, utilizando al análisis y los analistas como vectores. Finalmente, resalta que en los extremos se ubican los problemas o preguntas sobre el objetivo, así como las fuentes de información, que darían las respuestas por conducto de los analistas.



Figura 2.1. Visión objetivo céntrica del proceso de inteligencia.

Fuente: Clark, 2007, p. 14.

Inteligencia Adaptativa

Para autores como Brockington (2012), la inteligencia ha evolucionado de su ciclo tradicional hacia roles cada vez más complejos, en los que la inteligencia debe aportar elementos para que los tomadores de decisiones desarrollen pensamiento estratégico y decisiones informadas en el marco de amenazas y oportunidades a largo plazo. Así, la propuesta presenta facetas de aplicación práctica, necesarias para entender el desafío de los sistemas de inteligencia en el siglo XXI, así como la racionalidad de las organizaciones encargadas de la producción de inteligencia nacional.

De esta manera el planteamiento de la inteligencia adaptativa considera lo amplio y complejo de la comunidad de inteligencia estadounidense, aunque debe mencionarse que en México persiste la misma naturaleza de amplitud y complejidad, con la interacción de diversos órdenes de gobierno, agencias gubernamentales y relaciones cívico militares, que responden a una naturaleza y racionalidad propia, que requiere un amplio esfuerzo de coordinación.



Además el enfoque de inteligencia adaptativa considera un enfoque eminentemente preventivo, que considera cuatro tareas críticas para la inteligencia:

1. La inteligencia recolectada debe ser oportuna y relevante.
2. La inteligencia recolectada debe ser precisa.
3. La inteligencia recolectada debe identificar riesgos y oportunidades.
4. La inteligencia recolectada debe permanecer secreta y ser accionable. (Brockington 2012, p 6).

Bajo este enfoque se reitera la necesidad de contar con inteligencia para operaciones, orientada hacia la protección de debilidades y desarrollo de potenciales, bajo estrictos niveles de precisiones en el tiempo necesario.

De acuerdo a Brockington (2012) el enfoque se complementa con la interpretación y entendimiento del ambiente de VERRUCA:

- Volatilidad, que es entendida como la tasa de cambio de información y de cambio de situación.
- Entropía, referida al grado de desorden en un sistema.
- Recursividad, enfocada hacia la correlación de eventos que detonan otros hechos.
- Aleatoriedad (Randomness), significa que algo o un evento descansa fuera de las expectativas regulares, lo cual está siempre presente y puede ser reducido por el conocimiento.
- Incertidumbre (uncertainty), derivada de la inhabilidad para conocer todo acerca de la actual situación y la dificultad para predecir los efectos al futuro.
- Complejidad, difiere de la incertidumbre, aunque algunos efectos en ocasiones pueden ser similares en la dificultad de predecir los efectos.
- Ambigüedad, existe cuando un decisor no entiende el significado de una situación específica, o cuando una situación es interpretada en uno o más caminos.



Figura 2.2. Ambiente de seguridad y contexto de la inteligencia, enmarcado en la trinidad de inteligencia. Fuente: Brockington, 2012, p. 17.



Estos criterios sintetizan el nuevo ambiente de operación de la inteligencia, que trasciende los paradigmas tradicionales de Kent y plantea un modelo alterno, como se aprecia en la figura 2.2, en el que la “Inteligencia Trinitaria” conduce la producción, considerando consumidores, productores y objetivos, que en un proceso de interacción permanente van definiendo prioridades, asignando roles a los productores para la generación de insumos hacia los consumidores.

El modelo está considerando ambientes complejos y de incertidumbre, en los que los objetivos cobran dinamisismos y relevancia de manera vertiginosa, por ello se resalta la necesidad de trabajar en un modelo tridimensional.

Nuevas Propuestas Teóricas

Por su parte, para otros autores como Peter Gill (2009) las teorías de inteligencia tienen un desafío particular, puesto que el desafío de las amenazas asimétricas reclama el interés de “los métodos de inteligencia por una amplia variedad de agencias estatales y corporativas, y el rápido crecimiento de tecnologías que faciliten la recolección, procesamiento y almacenamiento de información” (p. 208). Adicionalmente señala que:

En otros países, quizá especialmente E.U.A. y G.B. parece surgir un desenfundado pánico de seguridad, en el que las agencias y procesos de inteligencia están necesariamente implicados, que han marcado temas centrales como los derechos humanos que anteriormente se daban por establecidos. Por lo tanto, la importancia de la inteligencia actualmente no es solo que haya más estudios, sino también porque tiene un papel central ante la posibilidad de mantener la seguridad y protección por medios democráticos. Estas demandas que las ciencias sociales examinan son más sistemáticas que en el pasado (p. 209).

Desde esta perspectiva se puede apreciar la centralidad de las teorías de inteligencia en el siglo XXI, como una herramienta para enfrentar fenómenos altamente complejos y de difícil explicación con gran impacto en la tranquilidad de la ciudadanía. Por ello resulta altamente pertinente fomentar los estudios y debates sobre la manera en que interactúa la inteligencia en el país al que sirve. Así, es entendible que Estados Unidos y Gran Bretaña tengan a sus sociedades más expuestas a fenómenos de pánico que requieren ser matizados y enfrentados por los servicios de inteligencia.

En cuanto a su propuesta teórica, Gill (2009, p.211) resalta las principales aplicaciones que actualmente tiene la inteligencia, resaltando:

- *Actividades*, en el sentido del clásico autor Sherman Kent, bajo una racionalidad tridimensional.
- *Objetivos*, apoyados en la recolección masiva de información por medios tecnológicos, que da al proceso de inteligencia la posibilidad de priorizar y atender objetivos.
- *Recolección*, aun dentro de las propias organizaciones, ya que mucha de la información o indicios de ella pueden encontrarse en los archivos o memorias de las organizaciones, lo cual puede apreciarse también en el predominio de las fuentes abiertas.
- *Análisis*, que se vuelve un tema crucial en el que la información debe evaluarse para producir inteligencia y resolver los “misterios” y “rompecabezas”. En este contexto no es relevante el monto de datos crudos, sino el énfasis en el análisis.
- *Diseminación* hacia actores con capacidad de tomar decisiones, ya sea dentro de la misma agencia o el gobierno en general.



- *Acciones*, lo cual motiva el debate entre la academia, que señala a la inteligencia como un producto para los tomadores de decisiones, o los practicantes, para quienes ven la necesidad de realizar acciones con en base en la inteligencia disponible.
- *Mejora*, ya que la inteligencia es una actividad que busca metas y mejorar situaciones, lo cual es sólo posible apreciar en la línea de tiempo.
- *Seguridad*, que es la meta buscada, desde un sentido de protección, reduciendo la incertidumbre y manejando el riesgo.
- *Y/o mantener el poder*, que se refleja en la tradición de las democracias liberales de emplear la inteligencia para que los gobiernos puedan promover políticas más eficazmente. Esto ignora realidades de inteligencia en muchos países, en los que se emplean los servicios para mantener a un régimen. Ante esto, la “seguridad nacional” puede reflejar un ideal en el que la inteligencia sirve para proteger a la población de la nación, en tanto los “Estados de seguridad” se refieren concretamente a la defensa de un régimen en particular.
- *Frente a los competidores*, que cubre un amplio rango de adversarios potenciales, para no limitar a la inteligencia al enfoque tradicional de relaciones internacionales entre Estados.
- *Por prealertas*, ya que el objetivo central de la inteligencia es anticipar y establecer probables cursos de acción. Una vez que es producida la inteligencia se desarrollan una variedad de usos.
- *De amenazas*, ya que probablemente es el enfoque más tradicional para la inteligencia, como un mecanismo defensivo ante amenazas domésticas o externas.
- *De oportunidades*, ya que aun cuando la inteligencia sea defensiva, no le corresponde un solo aspecto. La inteligencia exterior se desarrolla para informar al gobierno de otras oportunidades nacionales en el exterior.

Los planteamientos de Peter Gill reflejan una variedad de temas a considerar en la formulación de teorías de inteligencia, ya que además de exponer un mosaico de actividades buscan conciliar los enfoques de la academia y la práctica, que es un paso necesario para fortalecer las capacidades nacionales de inteligencia.

En otro enfoque teórico, Johnson (2009) considera que:

Es central en una teoría de inteligencia establecer un núcleo de preposiciones sobre las organizaciones de inteligencia y sus actividades. El propósito de las preposiciones será impartir un sentido de dimensiones que deben ir acompañadas de un marco teórico, particularmente con respecto a uno de los temas de mayor participación en el campo: ¿cuándo se sabe del éxito o fracaso de la inteligencia? (p. 51).

En este sentido los enfoques clásicos de inteligencia señalan la dificultad para responder la pregunta planteada por Johnson, lo cual tiene en la teoría de inteligencia una herramienta para dar respuesta, corregir procesos y ajustar funciones. Este enfoque cobra relevancia en el marco del siglo XXI, en el que se requiere afinar la precisión de los servicios de inteligencia, además de profesionalizar aún más a los productores y consumidores de inteligencia.

Otra de las tareas pendientes para conocer el éxito o fracaso de la inteligencia es el fortalecimiento de una comunidad de inteligencia, basada en una interacción perma-



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

nente entre academia y practicantes, que permita ajustar de manera sistemática los postulados teóricos de inteligencia.

Cabe mencionar que dentro de los temas a considerar dentro de una teoría, Jonson (2009) propone los siguientes: ciclo de inteligencia; planeamiento y dirección; recolección; procesamiento; análisis; diseminación; acciones encubiertas; contrainteligencia; y rendición de cuentas.

Estas categorías interactúan entre sí para la articulación de un enfoque teórico de inteligencia moderno, en el que se pueden abordar abiertamente las operaciones de inteligencia y establecer un sistema de pesos y contrapesos fundamentado en el esquema de rendición de cuentas, que en un esquema democrático es compartido tanto por el Poder Ejecutivo como por el Legislativo.

De manera complementaria, el enfoque de Bruce (2008) sobre la relación de la epistemología con la inteligencia tiene especial relevancia, estableciendo al conocimiento como vínculo y punto de interacción entre ambos conceptos, señalando que:

Sólo existe un número finito de medios para producir conocimiento. Esto es tan cierto para la inteligencia como para cualquier otra disciplina. Para los propósitos de esta discusión, los principales y diferentes caminos pueden ser reducidos a cuatro: autoridad, hábito de pensamiento, racionalismo y empirismo. Un quinto camino, ciencia, combina importantes presentaciones de racionalismo y empirismo (p. 172).

De esta manera Bruce expone que el camino del conocimiento por “autoridad” se basa en asumir el conocimiento de alguien sobre algo, en función de su confiabilidad en circunstancias previas, como puede ser una autoridad o medio de comunicación.

Al respecto debe señalarse que se estaría hablando de un conocimiento primario, que requeriría ser analizado para su validación posterior.

En relación al “hábito de pensamiento”, el método se basa en identificar prejuicios individuales y conocimiento grupal, lo cual aporta a la inteligencia elementos para producir conocimiento considerando racionalidades particulares y generales, que en un contexto como el del siglo XXI son ampliamente requeridos para identificar riesgos y amenazas.

Sobre el “racionalismo”, retoma a los clásicos (Sócrates, Platón, Hegel, Descartes, Espinoza y Kant), para señalar que el conocimiento del mundo físico es producido por la mente humana a través de la razón, lo cual permite establecer asociaciones, determinar relaciones e identificar nuestro entorno. El “empirismo” también se inspira en autores clásicos (Bacon, Locke, Hume y Galileo), considerando el aprendizaje de los sentidos y la experiencia como la principal fuente de conocimiento, que permite saber más de las propiedades de los elementos que integran nuestro medio ambiente.

Bruce (2008) define a la “ciencia” como “la capacidad de investigación científica para producir conocimiento sólido y confiable”, para ello se apoya de las tradiciones racionales y empíricas, a fin de aportar mayores certezas al conocimiento producido.

En el marco de un nuevo contexto global de inteligencia y amenazas asimétricas, la epistemología tiene un rol fundamental, al ser el vector para la producción de conocimiento que permita la atención estructural de amenazas y prevención de riesgos, especialmente aquéllos cuyo potencial de daño pudiera tener más impacto en la población.

Por su parte, la respuesta gubernamental en Estados Unidos de América se ha enfocado en el diseño y fortalecimiento del concepto de *fusión* de inteligencia, que de acuerdo a los Departamentos de Justicia y de Seguridad Interior (2006), se define



como “la transformación de información e inteligencia en conocimiento accionable” (p. 2) para el desarrollo de esquemas de prevención y respuesta integrales.

El concepto está basado en la necesidad de integrar la información disponible a nivel gubernamental y sector privado para ampliar el universo de datos disponibles sobre un fenómeno y realizar estimaciones de riesgo y producir inteligencia estratégica, operativa y táctica para combatir redes delictivas y terroristas, partiendo de la premisa, que se confirmó con la investigación de la Comisión para Investigar los hechos del 11 de septiembre en Estados Unidos de América, en donde se asume que existía información disponible que hubiera permitido tener indicios de acciones hostiles, pero se encontraba atomizada en diversos sectores gubernamentales y privados. Para resolver la dispersión se requiere fusionar la información, garantizando una integración de inteligencia que permita una visión completa de un fenómeno en particular.

De esta manera, la propuesta gubernamental de las agencias estadounidenses radica en la construcción de *centros de fusión* que tienen la responsabilidad de integrar, de acuerdo a necesidades y capacidades propias, información de diversos ámbitos, destacando procuración de justicia, seguridad pública, protección civil y sector privado, siendo la respuesta institucional al desafío de la inteligencia en el siglo XXI, que de acuerdo con los *Lineamientos para los Centros de Fusión* emitidos por los Departamentos de Justicia y de Seguridad Interior, se definen como:

“Un centro de fusión es un esfuerzo de colaboración de dos o más agencias que aportan recursos, experiencia y/o información al centro, con la meta de maximizar la habilidad de detectar, prevenir, investigar, aprehender y responder a las actividades criminales y terroristas” (p. 12)

Enfoques Comparativos

Dentro de la revisión de literatura, realizada para identificar paradigmas asociados a la teoría de inteligencia, es posible apreciar una convergencia en los postulados conceptuales, aunque con distintos enfoques teóricos.

En este sentido se debe señalar que los cinco enfoques han estado precedidos por severos daños a los intereses nacionales en sus respectivos momentos.

En el caso de Kent y Willmore, ambos tenían una marcada influencia de la Segunda Guerra Mundial, y frente a sí el mundo bipolar, que fue el ámbito natural para el desarrollo de sus teorías de inteligencia, particularmente de Sherman Kent.

Sobre la propuesta de Clark, el análisis basado en objetivos tiene como antecedentes los acontecimientos del 11/S, y el reporte de la comisión encargada de la investigación, mientras que en contexto tiene la “Guerra Contra el Terrorismo”, lanzada por el ex presidente de Estados Unidos, George W. Bush, que se refleja en la Ley para la Reforma de Inteligencia y Prevención del Terrorismo, promulgada en el 2004, que contempla el establecimiento de un Directorado Nacional de Inteligencia, articulación de un trabajo conjunto entre agencias, reformulación de la estructura de las agencias de seguridad, y acciones para la prevención del terrorismo, como considerar a terroristas individuales como agentes de poderes extranjeros y combatir el lavado de dinero, entre otras medidas.

En los tres casos la inteligencia es visualizada como un instrumento para atender la incertidumbre y el conflicto en distintos campos de acción e intensidades, además de apoyar a los consumidores a contar con productos que les permitan tomar decisiones;



en el caso de Willmore y Clark señalan también la necesidad de traducir tales decisiones en acciones que apoyen los intereses u Objetivos Nacionales.

Otro punto de convergencia, más presente en la teoría de Kent, y los postulados de Kendall, y esbozado en el trabajo de Clark, se orienta hacia el cumplimiento de “los tres deseos del analista: 1) saberlo todo; 2) que nos crean; y 3) influir en el buen desarrollo de la política” (Davis, 1992, p. 98). Es importante señalar que aun cuando el enfoque de Clark representa un avance respecto a las otras dos teorías, no se entendería el modelo de inteligencia basada en objetivos, u “objetivo-céntrica”, sin las aportaciones de Kent de manera específica. Con la finalidad de puntualizar los enfoques y aportaciones de cada uno de los autores seleccionados, se sistematiza y sintetiza los principales aspectos sobre el enfoque de inteligencia.

Tema/Autor	Kent (1949)	Willmore (1949)	Clark (2007)	Brockington (2012)
Propuesta	Contar con información positiva extranjera de alto nivel. Esta información se obtiene mediante un proceso y organizaciones especializadas	Dar un uso operativo a la información disponible para influir en situaciones adversas.	Emplear todos los recursos disponibles y reducir las barreras entre consumidores y productores (recolectores y analistas).	La inteligencia debe ser oportuna, relevante, precisa, identificar riesgos y oportunidades, además de permanecer secreta y ser accionable.
Inteligencia	Conocimiento. Actividad. Organización. Considera a la academia como un componente básico.	Basada en predicciones contingentes, que reflejan áreas de oportunidad para la acción. Rechaza una visión academicista por estar poco apegada a la realidad.	Se orienta en función de objetivos, bajo ambientes complejos y altamente inciertos, con una multiplicidad de actores e información que debe acotarse.	Trinitaria: Productores. Consumidores. Objetivos. Los actores son simultáneos, direccionándose mutuamente hacia diferentes puntos, formando interacciones complejas.
Tema/Autor	Kent (1949)	Willmore (1949)	Clark (2007)	Brockington (2012)
Analistas	Personal altamente especializado y con amplio conocimiento temático para la producción estratégica.	Se encuentran en las mismas dependencias, y tienen un perfil mayoritariamente empírico.	Especialistas y conductores de la inteligencia, para cerrar la brecha entre consumidores y recolectores.	Se ubican en la producción, en un ambiente complejo, incierto, ambiguo, volátil, entrópico, aleatorio, recursivo e incierto.
Recolección	Los divide en abiertos y encubiertos, con la misión de acopiar información “cruda” para el procesamiento de los analistas, articulando un enfoque cívico.	Están desplegados, o se despliegan en el campo para enviar información de “primera mano”, sin el apoyo de análisis de contexto. Sus reporte los considera en sí mismos productos de inteligencia.	Desarrollan, por influencia, un proceso de análisis propio sobre sus propias fuentes de información, para desarrollarlas.	Se da en un contexto de “inteligencia adaptativa”, que apela a la colaboración e integración.



Consumo	Son el objetivo final del ciclo de inteligencia, y a través de quienes cobra sentido la producción de inteligencia.	Necesitan un contacto con la realidad que no es aportado por las burocracias de inteligencia, sino por la propia interacción.	Son parte del proceso de inteligencia, y tienen un estrecho y dinámico contacto con los productores para decidir y accionar los productos.	Compartido, bajo un principio de unidad de esfuerzo, basado principalmente en objetivos dinámicos.
---------	---	---	--	--

Figura 2.3. Componentes de las principales teorías de inteligencia

Como puede apreciarse, en los temas básicos existen más convergencias que divergencias, aunque las aportaciones de Clark sí reflejan el surgimiento de un nuevo paradigma de inteligencia, para operar en un ambiente más complejo, en el que “el modelo estándar de relación entre el análisis de inteligencia y la toma de decisiones necesita ser reevaluado y replanteado” (Marrin, 2007, p. 147).

En este replanteamiento del modelo de inteligencia requiere articularse una síntesis de las teorías expuestas, especialmente alrededor de la actividad y producción de inteligencia, que requiere integrar los elementos de información disponibles para generar una o varias imágenes posibles de un fenómeno de atención nacional, como puede ser el terrorismo, en el caso de Estados Unidos de América, o la delincuencia organizada para México.

Tomando como experiencia que en momentos post crisis se ha generado producción teórica de inteligencia con más profundidad, debe considerarse que es necesario prevenir tales acontecimientos críticos mediante el uso de la inteligencia como una herramienta para la seguridad nacional. En ello es necesario fomentar un amplio debate, que promueva la reflexión, además de acompañarse de una oferta académica incluyente, en la que puedan coincidir diferentes visiones y fórmulas de apreciar la realidad.

Resulta paradójico que aun cuando la inteligencia es uno de los bienes públicos con más alto valor (potencial para confrontar amenazas, y presupuesto) para cualquier Estado-Nación, no sea uno de los temas que conceptual y teóricamente registren mayor apertura, lo cual representa un círculo vicioso, ya que ello hace que la inteligencia sea un tema poco debatido, y con rezagos conceptuales que sólo se revelan en el marco de tragedias.

El caso mexicano pareciera no ser la excepción a esta “práctica” de reserva, que ejercen para sí mismos los servicios de inteligencia, que en el marco del siglo XXI resultan poco funcionales, como se verá en el apartado siguiente.

LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA INTELIGENCIA EN MÉXICO

La inteligencia aplicada a la seguridad nacional ha tenido una conceptualización aún en construcción, alimentada por dos vertientes: la primera de ellas totalmente empírica, que da cuenta de los usos y costumbres de algunos “operadores” de la inteligencia en México, que podría considerarse el insumo central para el desarrollo del concepto hasta la década de los años sesenta, y se caracterizó por concebir la inteligencia como un recurso al servicio de un grupo político, más que una herramienta para el Estado mexicano, empleado para garantizar la estabilidad interior del país, que era amenazada a menudo por rebeliones originadas por inconformidad en la asignación de espacios de participación política. La segunda vertiente, mantuvo los “usos y costumbres” de la primera (manejo discrecional), y añadió un componente menos empírico y más sistematizado, enfocado hacia un proceso de institucionalización, y enmarcado en la Guerra Fría e hipótesis del “enemigo interno”, influenciadas por la “Doctrina de Seguridad Nacional” promovida por



Estados Unidos, que visualizaba a los movimientos sociales y políticos de izquierda en el hemisferio, como una amenaza en términos geopolíticos para la concepción hegemónica estadounidense, más no así para los gobiernos de la región que abusaron del concepto mediante el uso desmedido de la fuerza para combatir la disidencia política.

Así, la conceptualización de inteligencia en sus orígenes obedece a una racionalidad de dominación carismática, en la que se empleaba la inteligencia para mantener la estabilidad nacional en el México posrevolucionario, que era amenazada por “caudillos carismáticos” que pretendían disputar el poder a los “caudillos revolucionarios” que estaban al frente del poder político federal.

De manera gradual, y en convergencia con la construcción de instituciones políticas nacionales, el concepto de inteligencia se alimentó de un modelo de dominación “legal-racional”, que competiría con la lógica que había prevalecido de dominación “carismática”, útil en la contención de caudillos posrevolucionarios que disputaban el poder político nacional. De esta manera es posible apreciar una doble influencia, tanto carismática como institucional en la inteligencia mexicana, como se refleja en la figura 2.4.



Figura 2.4. Influencias del Concepto de Inteligencia en México

Es importante señalar que las dos vertientes del concepto de inteligencia en México reflejan también una relación con el profesionalismo de los agentes y de las mismas organizaciones, que gradualmente han incrementado los procesos de capacitación e institucionalización.

Para explicar más detalladamente ambos procesos y la influencia del concepto, es necesario contextualizar la historia nacional, que se caracterizó por una revolución armada, coincidente con el inicio del siglo XX y una conflagración mundial, que llevó a la refundación de las instituciones nacionales y construcción de un nuevo pacto político.

Cabe mencionar que esta circunstancia motivó la incorporación de modelos de organización desarrollados antes, durante y después de la Primera Guerra Mundial. “En enero de 1934, el Doctor Enrique Durand, de Tehuantepec, Oaxaca, escribió al Presidente Rodríguez que México debería crear un nuevo servicio secreto de investigación y espionaje, modelado de acuerdo a las agencias secretas alemanas que operaron en la I Guerra Mundial” (Stout, 2012, p. 67).

Se debe señalar que esta eventual influencia germana se integraba al modelo político de masas que se aplicó en México, que tuvo su mayor auge con el Presidente Lázaro Cárdenas, quien hizo de los obreros y campesinos un objetivo de su gobierno, garantizando con ello la estabilidad sociopolítica necesaria para tomar decisiones de gran calado, como la expropiación petrolera. Adicionalmente, el modelo de política de masas estaba asociado a una lógica de partido gobernante, que se valía de la inteligencia como



“un método para recolectar información social y política, y mantener el control del país” (Stout, 2012, p. 74).

De esta manera es posible apreciar que en sus orígenes contemporáneos (siglo XX) el concepto de inteligencia en México se asoció a un líder carismático, principalmente de extracción militar, y con fuertes vínculos a los líderes revolucionarios y al partido en el gobierno, buscando siempre un objetivo de estabilidad y acotamiento de los “caudillos” que participaron en la revolución mexicana y gradualmente fueron aceptando dirimir las diferencias políticas por la vía institucional y no por las armas, en el que la inteligencia tenía un rol central, aunque poco institucionalizado y altamente discrecional, como lo señala Stout (2012):

“Las élites que controlaron al país frecuentemente justificaron el espionaje interno como necesario para la protección del país de la intervención extranjera o la preservación del orden y la seguridad. Ellos también visualizaban la estabilidad interna como un sinónimo de su mantenimiento en el poder” (p. 141).

Debe mencionarse que esta conceptualización inicialmente “discrecional”, paulatinamente se ha ido ajustando hacia un concepto más “institucional”, que se ha modificado de acuerdo al desarrollo de la sociedad mexicana y de la propia clase política. Esto explicaría el agotamiento del modelo político-policíaco que prevaleció en la inteligencia mexicana desde mediados del siglo XX hasta mediados de la década de 1980, tras una crisis de legitimidad y abusos legales de las organizaciones de inteligencia y sus operadores, que tuvo su capítulo más crítico con el manejo distorsionado de la Dirección Federal de Seguridad, que fue desactivada tras comprobarse sus vínculos con actividades delictivas.

La fecha coincidió con los sismos de septiembre de 1985, cuando la sociedad civil, ante la magnitud del desastre y limitación de recursos oficiales, desarrolló un modelo de atención propio para enfrentar la tragedia, y simbólicamente representaría la presencia de la sociedad en las calles para afrontar contingencias nacionales, colaborando con las autoridades y evaluando sus acciones, dando pie a la fundación del Sistema Nacional de Protección Civil.

De manera paralela, en esa misma época la Secretaría de Marina-Armada de México y la Secretaría de la Defensa Nacional fundaron el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) y el Colegio de Defensa Nacional, respectivamente, para formar a sus oficiales y a funcionarios de la Administración Pública Federal, en temas de seguridad nacional, lo cual aportó elementos para la institucionalización del concepto de inteligencia y fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones y profesionales en la materia.

En síntesis, el concepto de inteligencia en México tuvo una influencia discrecional en su fundación, articulada bajo un enfoque de “grupos de poder”, que se valían de los recursos de inteligencia a su disposición para el logro de objetivos políticos. En contraparte se registra también una influencia de institucionalismo y profesionalización que de manera gradual se ha hecho presente en la inteligencia, fortaleciendo el concepto y enfocando su uso hacia la seguridad nacional y asuntos de Estado.

La Visión Oficial

Con relación al enfoque oficial de la inteligencia en México, es necesario hacer una breve revisión histórica para tener una visión integrada, ya que los primeros años de la inteligencia mexicana, como ya se comentó, tienen un componente discrecional, lo



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

que podría explicar el porqué de un pronunciamiento especial al respecto. Además conviene analizar dos factores: 1) El desarrollo conceptual se encontraba en proceso de definición y desarrollo en los inicios; y 2) Permeaba un amplio espectro de secrecía y misterio sobre todos los temas relacionados con la inteligencia.

De esta manera, la visión oficial, partiendo del presente aporta como elementos adicionales la existencia de un marco jurídico sobre inteligencia que lo conforman la Ley de Seguridad Nacional, el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, el estatuto del personal del CISEN y el decreto de creación de la escuela de inteligencia dependiente del propio CISEN, además de la incorporación del concepto a instrumentos programáticos, como el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012.

También se debe considerar que actualmente, además de existir una mayor apertura, iniciada desde 1999, en los temas de inteligencia existen mayores plataformas y desarrollos tecnológicos para la difusión de los conceptos oficiales de inteligencia. En este sentido, la revisión del enfoque oficial se hará partiendo de las definiciones planteadas en el marco normativo, y concluyendo con la presentación que se hace de la inteligencia en la página web del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Así, en su artículo 29, la Ley de Seguridad Nacional (2005) señala que “se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de la información, para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional”. Esta visión se complementa con el artículo 30, que establece: “la información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas”; y finalmente, en el artículo 31 se establece que “al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos”.

De este enfoque se desprende que la visión “legal” tiene como “centro de gravedad” el ciclo de la inteligencia (proceso), con énfasis en la recolección (la cual autoriza realizar por cualquier medio), con la debida salvaguarda a las garantías individuales y los derechos humanos, mediante la generación de “consignas” de inteligencia en las que se establece puntualmente que el plan de búsqueda tiene como límites las garantías y derechos de la población, lo cual da al proceso de toma de decisiones productos de inteligencia más sólidos.

En esta perspectiva se aprecia una racionalidad sistémica, en la que la inteligencia es un componente del sistema de seguridad nacional, que se integra por instancias de seguridad nacional, que de acuerdo con la Ley son “instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional” (2005, Artículo 6º, fracción II).

En este sentido se derivaría una controversia de interpretación, ya que no es claro si las instancias deben ser autorizadas para procesar información que se transforme en inteligencia, o si por el solo hecho de ser instancias están autorizadas a recolectar información. Adicionalmente, la figura de instancias tiene como finalidad integrar la Red Nacional de Información, sin que quede clara la aportación de esta red al proceso de inteligencia, aunque se infiere que serviría de plataforma para la generación de inteligencia.

Por su parte, el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional (2006), establece que se entenderá por ciclo de inteligencia “la



producción integral de conocimiento sistematizado y jerarquizado que tiene como propósito fundamental suministrar un marco de referencia y reflexión evaluativo y prospectivo para la toma de decisiones que atiendan una amenaza” (Artículo 4º, fracción III).

Esta definición cíclica muestra la orientación conceptual de la inteligencia como proceso, más que como producto, añade componentes del enfoque de inteligencia como conocimiento (evaluativo-prospectivo), y se vincula directamente con el proceso de toma de decisiones para la atención de amenazas, sin considerar la vertiente de riesgo, la cual es fundamental para hacer más eficiente la inteligencia como herramienta para la seguridad nacional, al visualizar asimetrías y presiones que constituyen riesgos con potencial de evolucionar hacia amenazas, y no esperar a que se tengan las amenazas para tomar las decisiones.

Adicionalmente, en el Reglamento incorpora el proceso de “Integración de Inteligencia Estratégica: Corresponde a la planeación, recolección, concentración, integración y valoración de los datos necesarios para la generación de productos de inteligencia que sustenten la toma de decisiones políticas fundamentales sobre amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional. La conducción de acciones para la integración de inteligencia estratégica estará a cargo del Centro, sin perjuicio de las facultades y principios de actuación de las dependencias competentes” (Artículo 9º, fracción II).

Esta definición, a diferencia de la establecida en el ciclo de inteligencia, sí incorpora lo referente a riesgos y amenazas, manteniendo el enfoque cíclico de la inteligencia como actividad, bajo un enfoque de proceso, mezclando definiciones e incorporando al “Centro” (CISEN), en lo que sería el componente organizacional.

Así, se aprecia que hay una falta de armonización conceptual, tanto en la identificación de niveles de inteligencia (estratégico, operativo y táctico) como en enfoques: conocimiento (producto), actividad (proceso) y organización, lo cual es explicable ante la falta de una teoría de inteligencia con características propias que sistematice la naturaleza y expectativas de la inteligencia en México.

Por otra parte, la información publicada en la página web del CISEN, señala que “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”.

Esta vertiente se armoniza con los enfoques plasmados en el marco normativo, y da un enfoque instrumental de la inteligencia, enfatizando el vínculo entre inteligencia y seguridad nacional, en lo que podría considerarse los fundamentos teóricos.

En retrospectiva, no se dispone de información oficial suficiente, sin embargo, con motivo del XX aniversario del CISEN, se publicó un volumen de testimonios, con la participación de todos los ex directores de este centro, lo cual permite rastrear los orígenes y conocer desde la visión ejecutiva los enfoques conceptuales que llevaron a la transformación de las organizaciones de inteligencia en México. Al respecto, Pedro Vázquez Colmenares (2009), primer y único titular de la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (1985-1989) comenta del CISEN que:

“...si bien su creación real, organización y funcionamiento como DISEN (Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional) data de 1985, cuando desaparecieron las direcciones Federal de Seguridad y de Investigaciones Políticas y Sociales, ambas de la Secretaría de Gobernación, para dar nacimiento al actual órgano de inteligencia del Gobierno Federal, ello seguramente influyó en la determina-



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

ción que tomaron nuestras autoridades superiores para crear un nuevo órgano de inteligencia, situación derivada de la desgastada y obsoleta imagen que para entonces ya tenían las dependencias antes citadas, y urgido como estaba el Estado mexicano por tener un órgano de inteligencia profesional y confiable”.

En la respuesta pueden apreciarse como influencias conceptuales el profesionalismo y la confiabilidad, que eran los referentes hacia los que se orientó lo que sería la nueva organización de inteligencia, y fortalecen el enfoque de institucionalización que ha alimentado el concepto en México. Es importante mencionar también que las respuestas de los demás directores oscilan en el mismo sentido de la vertiente oficial, y serán incorporadas en el capítulo III.

Finalmente, resaltan como aportaciones a la identificación de los componentes del concepto de inteligencia, la relación con la seguridad nacional, el enfoque cíclico o de procedimiento, junto con la toma de decisiones para la atención de riesgos y amenazas.

Los Académicos

En la construcción de una teoría de inteligencia para México, la contribución de los académicos resulta central ya que desde su perspectiva se podrían encontrar elementos para explicar el funcionamiento de la inteligencia nacional, sin embargo, las contribuciones hechas desde la academia no han sido lo suficientemente constantes para identificar elementos conceptuales.

Se debe contextualizar también la dificultad, ya señalada, para investigar temas de inteligencia, lo cual explicaría la poca producción de investigaciones académicas en años recientes, particularmente en la última década.

Adicionalmente debe considerarse la relación entre académicos y organizaciones de inteligencia, generada en el marco de un intenso proceso de capacitación iniciados a finales de 1980 en el CISEN, que en aras de tener inteligencia “profesional y confiable” inició la capacitación sistemática de su personal, valiéndose de académicos de distintas casas de estudio, generando un estrecho vínculo. Por su parte, la Secretaría de Marina, a través del CESNAV, también ha participado en intensos intercambios académicos para discutir los alcances y contenidos de la inteligencia.

Pese a las buenas relaciones, pareciera que parte del acuerdo con los académicos era mantener la reserva y secrecía sobre su participación con el personal del CISEN. En este contexto quizá una de las investigaciones más serias es el libro de Sergio Aguayo por presuntamente haber incumplido el convenio de no divulgación que firmó ante CISEN, “La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México (2001)”, en los que se da cuenta de la evolución de los servicios de inteligencia, mediante la revisión de archivos desclasificados y clasificados del CISEN-DISEN-DFS, además de haber entrevistado a protagonistas y fundadores de los órganos de inteligencia contemporáneos.

En su investigación, Aguayo desmitifica una parte importante de los servicios de inteligencia, además de vincularlos a dolorosos episodios de la vida nacional, lo cual permite observar una construcción conceptual basada en una amplia ideologización, influenciada en un primer momento por la Revolución Mexicana, y posteriormente de contención a las revoluciones socialistas, que daba a la inteligencia una dimensión en la historia nacional que la diferenciaba de otras tareas gubernamentales.

La publicación de Aguayo generó polémica y división al interior de los académicos, especialmente con los relacionados a los centros de capacitación civiles y militares de



inteligencia y seguridad nacional, diferenciando entre aquéllos que consideraban que se había sobre expuesto al CISEN y la inteligencia nacional, y aquéllos que consideraban que era un reflejo del pasado nacional.

Pese a todo, la investigación logró reflejar a las organizaciones de inteligencia en la historia nacional como cuerpos en proceso de construcción, asociados al ejercicio del poder político, que habían alcanzado crisis que empataban con procesos históricos, como el fin de la II Guerra Mundial, o la disolución del mundo bipolar, y habían replanteado el quehacer institucional hacia una mayor profesionalización, en la que la relación con los académicos se fortaleció gradualmente.

El ejemplo más acabado de la relación entre académicos e inteligencia pueda apreciarse en la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (ESISEN), creada en 2009, “como una institución educativa del Centro, con capacidad académica en materia de inteligencia civil para la seguridad nacional” (Diario Oficial de la Federación: 16 de abril de 2009, artículo 2º).

La Práctica

En su operación cotidiana, desde sus antecedentes contemporáneos, la inteligencia ha sido un concepto poco estudiado y desarrollado en términos teóricos, pero ampliamente utilizado en términos prácticos por distintos grupos políticos ante situaciones extraordinarias de la historia nacional.

En este sentido conviene registrar las prácticas del uso de la inteligencia que aportan las características más importantes, e inician con la creación de la Sección Primera, circunscrita a la Secretaría de Gobernación, lo cual ha sido una constante de la inteligencia en México, en tanto ha sido empleada para garantizar la seguridad interior y la estabilidad política de los gobiernos correspondientes.

En este contexto conviene ubicar el surgimiento de la Sección Primera, bajo la administración del Presidente Venustiano Carranza, “quien había reconocido que si quería ganar la batalla a los caudillos, debía saber qué estaban haciendo sus enemigos todo el tiempo” (Stout, 2012, p. 19), lo cual evidenció la necesidad de contar con una organización que le permitirá tener tal conocimiento, el cual, juzgando los resultados históricos, no fue lo suficientemente funcional, ya que fueron precisamente los “caudillos” quienes expulsaron a Carranza de la Presidencia de la República.

Para 1924 se fundó el Departamento Confidencial, que retomaba los esfuerzos de la Sección Primera, y bajo el mandato del Presidente Plutarco Elías Calles buscaba dar un enfoque más estructurado a la inteligencia, siempre bajo el enfoque de seguridad interior y estabilizar el territorio nacional, que permitió el control político por parte de Calles hasta 1934, y dio a la inteligencia un enfoque más discrecional.

La llegada de Lázaro Cárdenas a la Presidencia de la República (1934) representó un cambio en la operación de los servicios de inteligencia, no sólo por el inicio de la Segunda Guerra Mundial, sino por la política de masas del cardenismo e implementación de una política social muy activa, basada en el fortalecimiento de los sindicatos, intensificación del reparto agrario, fortalecimiento del sistema educativo nacional mediante las Escuelas Normales Rurales y creación del Instituto Politécnico Nacional, además de la expropiación de la industria petrolera.

Estas nuevas circunstancias, así como el rompimiento político de Cárdenas con Calles, llevaron al fin del Departamento Confidencial para crear en 1939 la Oficina de



Información Política, que además de continuar con la información social y política de orden interno, tenía frente a sí el desafío que implicó a nivel internacional la Segunda Guerra Mundial y el respectivo despliegue de actividades en México como un lugar de influencia por su ubicación geopolítica.

Ante el nuevo orden mundial los servicios de inteligencia mexicanos tenían una conceptualización en dos vertientes: la primera de ellas seguía siendo de orden interno, con una lógica operativa; mientras que la segunda se enfocaba en la influencia del contexto internacional en el desarrollo nacional, con un enfoque más analítico, lo cual llevó en 1942 a la creación de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, para dar seguimiento y evaluar el impacto de ideologías y propuestas socialistas en el país.

De esta manera se aprecia un cambio en la inteligencia nacional, que prevalece hasta 1947, en el contexto de la Guerra Fría, cuando la Oficina de Información Política se transforma para dar paso a la Dirección Federal de Seguridad, con mayor énfasis en el componente operativo. Basta mencionar que de los diez directores que tuvo a lo largo de su historia, siete fueron militares (figura 2.5), lo cual contrasta con investigaciones políticas y sociales, que igualmente tuvo diez directores en su historia, de los cuales solo uno provenía de la milicia.

Nombre	Período
Teniente Coronel Marcelino Inurreta de la Fuente	1947-1952
Coronel Leandro Castillo Venegas	1952-1958
Licenciado Gilberto Suárez Torres	1958-1959
Coronel Manuel Rangel Escamilla	1959-1964
Capitán Fernando Gutiérrez Barrios	1965-1970
Capitán Luis de la Barreda Moreno	1970-1977
Javier García Paniagua	1977-1978
Teniente Coronel Miguel Nazar Haro	1978-1982
Licenciado José Antonio Zorrilla Pérez	1982-1985
Capitán Pablo González Ruelas	1985

Figura 2.5. Relación de titulares de la Dirección Federal de Seguridad.

Fuente: Elaboración propia con base en Aguayo (2001), p. 300

Esta situación marcaba un paradigma para la inteligencia mexicana, al tener una oficina con un fuerte componente operativo, como fue la Dirección Federal de Seguridad, y otro enfocada a la investigación de temas políticos y sociales, que era el inicio de una vía hacia la institucionalización, y mayor profesionalización de la inteligencia en México.

Por su naturaleza, la Dirección Federal de Seguridad (DFS) fue desde su fundación la encargada del seguimiento a los grupos que amenazaban la estabilidad del régimen, así como de combatir, junto con la extinta Policía Judicial Federal, a las organizaciones del narcotráfico en México.

Esta función policial, sumada a la práctica del manejo discrecional de las agendas y consignas de inteligencia, fue la base para el uso patrimonial de estas oficinas y pervisión del concepto de inteligencia, asociándolo estrictamente con espionaje, más un



elevado componente de represión, que se direccionó en contra de las organizaciones identificadas como antisistémicas.

En materia doctrinaria la inteligencia tuvo como referente la protección de los ideales de la Revolución Mexicana. Adicionalmente, dentro de la DFS, se inició un “servicio de carrera”, con reglas no escritas, pero usos y costumbres basados en el sistema de méritos, relaciones personales políticas, y lealtad a los jefes en turno, lo cual permitía ingresar, permanecer y ascender en la organización.

Es importante mencionar que la existencia de las organizaciones de inteligencia en México se manejó con sigilo, aun dentro del propio aparato burocrático, limitando el registro y reporte de sus actividades a pocos funcionarios de alto nivel, entre los que se encontrarían el Presidente de la República, el Jefe del Estado Mayor Presidencial, Secretarios de Defensa, Marina y Gobernación, así como el subsecretario del ramo, además del propio director de la agencia de inteligencia.

Bajo estos referentes puede pensarse en una ecuación en la que se entregó autonomía y discrecionalidad a la Dirección Federal de Seguridad, a cambio de eficiencia en la contención y desactivación de adversarios, entre los que se encontraba tanto la subversión, como partidos políticos de oposición.

Al tiempo, la ecuación que explicaba la relación entre la inteligencia y las burocracias, que derivó en una corrupción del sistema, que estalló en 1984 tras conocerse la complicidad del director de la DFS, y una parte considerable de la estructura y funcionarios de esta organización con el narcotráfico. La relación había sido documentada por el periodista Manuel Buendía, que derivó en su asesinato por órdenes del entonces titular de la Dirección Federal de Seguridad.

Tras esta crisis nuevamente se decidió fusionar el área de Investigaciones Políticas y Sociales con la Dirección Federal de Seguridad, como lo explica el artífice del proyecto, Pedro Vázquez Colmenares, citado anteriormente, para crear las bases de lo que en 1989 se transformaría en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), que nuevamente asumió las tareas de producción de inteligencia y desarrollo de operaciones, con una agenda marcada por la subversión y la criminalidad, que tuvo sus casos más evidentes a mediados y finales de la década de 1990, con el surgimiento del EZLN y EPR, además de secuestros de alto impacto político y económico.

Con la creación del CISEN la conceptualización de inteligencia tendría un desarrollo más robusto al crearse también el Gabinete de Seguridad Nacional, en diciembre de 1988, que sería el órgano colegiado para definición de la política en la materia, incluida la inteligencia, además del inicio de un proceso de capacitación para sus funcionarios y analistas, que tras una década se decidió abrir al público en general mediante el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y que fue cancelado tras la alternancia política en el año 2000.

Para 1999, ante el inicio de una crisis de seguridad pública, se decidió integrar a nivel nacional una Policía Federal Preventiva, cuyos contingentes provenían de la Policía Militar y la Dirección de Protección del CISEN, lo cual resulta emblemático para dimensionar el concepto de inteligencia, que era evidente quería mantenerse aislado de la atención de temas criminales y de las operaciones, privilegiando la producción de inteligencia.

Con la alternancia del año 2000, el concepto de inteligencia casi no tuvo modificaciones, aunque sí un intenso debate sobre el uso político de sus capacidades, lo cual no pudo quedar plenamente acreditado, y sí la necesidad de contar con un órgano de



inteligencia para la atención de riesgos y amenazas para la seguridad nacional. Debe mencionarse que en el sexenio 2000-2006 se impulsó el marco normativo de inteligencia y seguridad nacional con que actualmente cuenta el país.

En materia de seguridad nacional destaca también la creación de la figura del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional en el año 2000, que tendría como función coordinar a las dependencias del sector seguridad y defensa, además de asesorar al titular del Ejecutivo Federal en seguridad nacional.

Sin embargo, este proyecto, a falta de una ley específica, nunca contó con presupuesto propio y autonomía, lo cual, sumado a pugnas internas de la Secretaría de Gobernación por influir en el CISEN, derivó en la desaparición de esta consejería en 2002, sin que se registraran avances sustantivos en la conducción de la política de seguridad e inteligencia nacional, motivado también por la convicción a priori del entonces titular del Ejecutivo Federal de un mal uso de los servicios de inteligencia, y la necesidad de desaparecerlos, como lo señaló reiteradamente durante el período de transición en el año 2000.

Tal es la carga negativa al concepto de inteligencia, que el mismo CISEN no lo incorpora en su nombre, recurriendo a eufemismos, como investigación, generando confusiones entre los usuarios y retrasando procesos de profesionalización e identificación institucional.

Es importante mencionar que junto con la alternancia política en México, la *Guerra Contra el Terrorismo*, lanzada por el expresidente de Estados Unidos de América, George W. Bush tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, irrumpiría como una nueva fase internacional que implicaría nuevos desafíos para la inteligencia nacional, que aún se encuentran en proceso de atención, ya que de acuerdo a lo declarado en 2001 por el entonces presidente Bush en el Congreso, se trata de un nuevo tipo de guerra:

“Esta guerra no será como la guerra contra Irak hace una década, con una liberación decisiva del territorio y una conclusión rápida. No se parecerá a la guerra en el aire por encima de Kosovo hace 2 años, donde no se utilizaron tropas terrestres y ni un solo americano se perdió en combate. Nuestra respuesta involucra mucho más que la represalia instantánea y golpes aislados. El país no debe esperar una sola batalla, sino una larga campaña, a diferencia de cualquier otro que he visto. Puede incluir ataques dramáticos, visibles en la televisión, y las operaciones encubiertas, secretas, incluso en el éxito. Vamos a impedir a los terroristas su financiación, al uno contra el otro, los lleven de un lugar a otro, hasta que no haya refugio o ningún descanso”.

Adicionalmente para México surgió un desafío interno, como la delincuencia organizada.

Para el 2007 nuevamente la subversión, a través del Ejército Popular Revolucionario (EPR) volvía a imponer sus puntos en la agenda nacional, al hacer estallar ductos de PEMEX en la zona del Bajío, en represalia por la desaparición de dos de sus militantes.

Independientemente de la respuesta en términos de fuerza, el discurso oficial se orientó hacia el señalamiento de las escasas capacidades de inteligencia que habían heredado de la administración anterior. Posteriormente, el aumento de la inseguridad y la violencia desatada por las organizaciones criminales dio un viraje al desarrollo del concepto de inteligencia, enfocando sus capacidades hacia la atención del crimen organizado.

De manera complementaria y en coordinación con Estados Unidos, México inició el manejo del concepto de “fusión” de inteligencia, el cual tiene orígenes estadounidenses



derivados de los ataques del 11/S, por lo que se deben de considerar las particularidades del mismo, así como la necesidad de adaptación a la realidad nacional, considerando los elementos teóricos que harían más funcional y comprensible el concepto a productores y consumidores de inteligencia en México.

Procesos Sociales Básicos de Inteligencia

Dentro de esta categoría se identifican algunos elementos para contextualizar la teoría de inteligencia vigente en México, construida bajo una racionalidad empírica que ha servido por igual a productores y consumidores de inteligencia, que han articulado la cultura en la materia.

Quizá el elemento con mayor presencia es la visión cíclica (actividad) de la inteligencia, que ha puesto más énfasis en el acopio de información desde la formación de los servicios de inteligencia en México a principios del siglo pasado. Esta racionalidad explicaría el alto empirismo inicial de los niveles operativos y ejecutivos de la inteligencia nacional. Este proceso ha derivado en una concepción de la inteligencia totalmente cerrada (auto-poiética), en la que los sistemas de inteligencia se reproducen a sí mismos desde sus propias estructuras, limitando nuevas influencias conceptuales, y reproduciendo modelos de organización verticales y rígidos para la atención de los temas actuales de inteligencia.

De esta manera el sistema cerrado registra dificultades para la integración de una comunidad de inteligencia en un sentido amplio, con un impacto negativo para el desarrollo teórico y conceptual de la inteligencia, que ha llegado a generar una marcada división entre productores y consumidores.

Otro proceso básico de la inteligencia es la cultura del secreto, a menudo confundida con la secrecía, que se deriva de una interpretación inapropiada de la inteligencia, generando un desconocimiento de la sociedad hacia la inteligencia, y viceversa, especialmente en los niveles directivos, dando pie a manejos discrecionales sin supervisión, que ha mostrado excesos y abusos.

DESARROLLO DE LA INTELIGENCIA EN MÉXICO

Derivado de la revisión de la literatura base para el estudio de la inteligencia, así como de avances históricos-conceptual en México, es posible apreciar el modelo discrecional y empírico sobre la lógica institucional y profesionalizada, que se encuentra en proceso de construcción.

En este sentido es importante acotar que el desarrollo teórico-conceptual de inteligencia no ha registrado los avances necesarios para ser una herramienta útil para desactivar amenazas a la seguridad nacional que son requeridos para ajustar el enfoque para hacer frente a los desafíos del siglo XXI, que son mucho más complejos.

Se percibe también que los avances en el concepto de inteligencia se han desarrollado mayoritariamente al interior de las propias organizaciones, con escasa apertura hacia el exterior. Adicionalmente debe considerarse que los avances teóricos en materia de inteligencia han tomado como paradigma el modelo estadounidense, sin reflexionar o generar teoría propia sobre las prácticas y realidad en México, generando un vacío que pretende cubrir la presente investigación.

Para ello se considera estudiar las características y prácticas de la inteligencia en México, mismas que no se han considerado en trabajos e investigaciones académicas, convirtiéndose en un nicho de investigación que se explorará mediante el método de



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

la teoría fundamentada, como un mecanismo para aproximarse a la realidad bajo el enfoque interpretativo, en el que se relacionarán los conceptos de inteligencia que han estado presentes en la historia de la inteligencia nacional, y se rescatan mediante entrevistas a sus protagonistas, para recolectar los datos fundamentales que den cuenta de procesos de inteligencia que muestren patrones de constancia y permanencia, para aislarlos como componentes teóricos que permitirán construir una teoría intermedia de la inteligencia en México.

En el capítulo III se profundizará en la explicación, desarrollo metodológico y análisis de datos para elaborar la propuesta teórica de inteligencia para la seguridad nacional, que es objeto de esta investigación.



CAPÍTULO 3 . METODOLOGÍA

Como se ha revisado a lo largo de la disertación, los referentes teóricos o conceptuales sobre la inteligencia en México son elementos poco presentes, por lo que se requiere extraer de la información disponible las mayores características posibles para su integración, codificación, interpretación y presentación de una teoría que explique la inteligencia aplicada como una herramienta para la seguridad nacional.

Frente a este contexto y considerando el propósito de la presente investigación para establecer una teoría de inteligencia en México, se considera necesario hacer una representación abstracta de un fenómeno social específico que estaba dentro de los datos” (Charmaz, 2010, p. 12), que estará enfocada a la inteligencia, y permitirá dar cuenta de los códigos y características del concepto en México. Para la construcción de un sistema de códigos, Kuckartz (2011) señala que:

Por un lado, están los procedimientos inductivos como los de Glaser en la teoría fundamentada (Glaser, 2002), de acuerdo con los cuales los códigos son desarrollados con base en un análisis detallado de los textos y, en ciertas circunstancias, con el menor conocimiento teórico posible. Por el contrario, están los procedimientos deductivos, de acuerdo con los cuales hay un sistema ya formado de códigos que es aplicado sin mediación alguna a los datos (p. 35).

En este sentido se considera la teoría fundamentada como el mecanismo más apropiado para generar una teoría intermedia de inteligencia, mediante información obtenida de entrevistas directas, y testimonios recopilados de los actores con mayor influencia en los servicios de inteligencia en México, que posteriormente serán analizados, codificados, conceptualizados y relacionados entre sí para la obtención de elementos teóricos que identifiquen el funcionamiento de la inteligencia en México.

Para una mejor explicación, es importante aclarar que se considera como teoría lo señalado por Luengo (1991), “un tipo de explicación o interpretación sobre determinado aspecto de la sociedad o de la sociedad global, que privilegian la construcción de un determinado objeto de investigación” (p. 31). Adicionalmente se considera incorporar los cuatro conceptos teóricos señalados por Massie (1987) para teoría de sistemas:

- *“Principio de relaciones de apoyo*: el proceso de organización debe asegurar una máxima probabilidad de que en todas las interacciones y relaciones cada miembro verá la experiencia como un soporte sobre el cual construir y mantener un sentido personal de valor e importancia.
- *Puntos vinculantes*: el organigrama de relaciones jerárquicas debe proveer “puntos vinculantes” entre grupos (no individuos), y esa relación debe traslaparse (no en una estrecha cadena de comando). La administración debe procurar deliberadamente construir grupos efectivos, vinculándolos en una organización superior por medio de personas que tienen una pertenencia a un grupo...
- *Logro de metas*: las metas describen las interrelaciones de la organización mejor que cualquier descripción de puesto, organigramas o flujo de la autoridad formal (p. 70).

Por su parte, por teoría intermedia Haig (1995) señala que:

“No es una teoría general; en cambio es una teoría de coherencia explicatoria en la que las preposiciones se mantienen juntas por sus relaciones explicatorias.



Las relaciones de coherencia explicatoria están establecidas en la operación de siete principios: simetría, explicación, analogía, prioridad de datos, contradicción, competencia y aceptabilidad. La determinación de coherencia explicatoria de una teoría se da en términos de tres criterios: consilencia (o amplitud explicativa), simplicidad y analogía” (p. 8).

Para la obtención de los datos se seleccionó como informantes tanto a productores como consumidores de inteligencia en el nivel ejecutivo, incluidas una entidad federativa, bajo un modelo de entrevista focalizada, dividida en cuatro grandes bloques, siendo el primero de ellos sobre los productos de inteligencia en sí y la relación con el proceso de toma de decisiones.

El segundo bloque contiene preguntas que buscan conocer los detalles de la producción, que abarcaría la vertiente de proceso con que se maneja la inteligencia, y es quizá el componente con el que los tomadores de decisiones estén más relacionados.

El tercer bloque formula preguntas para identificar la visión de los consumidores y/o productores sobre las organizaciones de inteligencia. En el caso de los cuatro entrevistados, dos de ellos han tenido en su trayectoria profesional el rol de productores (como altos funcionarios del CISEN) y consumidores, al haber estado al frente de subsecretarías dentro de la Secretaría de Gobernación. De los otros dos entrevistados, uno de ellos se desempeñó como productor de inteligencia en el contexto estatal, mientras que el otro tuvo el rol de consumidor de alto nivel dentro de la Armada de México.

Finalmente, el cuarto bloque contiene preguntas construidas para que los entrevistados aporten su visión sobre los elementos centrales de una teoría de inteligencia, considerando el manejo de la información (productos); actividad o proceso (ciclo de inteligencia, fuentes y analistas; organización) y teoría.

Una vez realizadas las entrevistas, se procederá a su análisis y codificación, junto con otros testimonios vertidos por actores nacionales relevantes en materia de inteligencia, para conceptualizar los que se consideran elementos de una teoría de inteligencia:

- Manejo de la información (productos).
- Actividad (ciclo de inteligencia, fuentes, analistas y producción).
- Organización (modelo y elementos que lo integran).
- Teoría (misión, expectativas, finalidad y objetivos).
- Poder (relación entre productores y consumidores).

Bajo estas mismas categorías se analizará también el libro de testimonios publicado por el CISEN, con las respuestas de seis de sus ex directores: Pedro Vázquez Colmenares; Jorge Carrillo Olea; Jorge Tello Peón; Alejandro Alegre Rabiela; Eduardo Medina Mora Icaza y Jaime Domingo López Buitrón.

Realizado el análisis, bajo las premisas de la teoría fundamentada, se procederá a la formulación de una teoría intermedia para explicar la inteligencia como herramienta a la seguridad nacional en México, y proponer un modelo para el desarrollo y adaptación de la inteligencia nacional en el siglo XXI.

LA TEORÍA FUNDAMENTADA

Este enfoque metodológico tiene su origen en la revisión constructivista de Glaser y Strauss (1967), quienes plantean un nuevo paradigma en la investigación de ciencias so-



ciales, al señalar que los datos sobre un fenómeno específico en un proceso de investigación son representativos y suficientemente válidos para sustentar una teoría intermedia. “El planteamiento clásico de la teoría fundamentada asume que la gente construye tanto el fenómeno de estudio y el proceso de investigación mediante sus acciones” (Charmaz, 2011, p. 360).

A diferencia de las grandes teorías, que normalmente vienen dadas por el paradigma positivista, tras probar hipótesis, y que son de muy larga vida, la teoría fundamentada sirve para desarrollar una explicación de fenómenos sociales, mostrando intersubjetividades mediante el análisis de datos de informantes.

Se considera que “el análisis cualitativo sistemático tiene su propia lógica y podría generar teoría. En particular, Glaser y Strauss intentan construir explicaciones teóricas abstractas de procesos sociales” (Charmaz, 2010, p. 5). Estas explicaciones se validan mediante los elementos que caracterizan a la teoría fundamentada, como:

- Ajustabilidad: se refiere a qué tanto se ajustan o encajan los conceptos a los incidentes que representan, y qué tanto están relacionados a las constantes comparaciones de los incidentes analizados entre sí.
- Relevancia: que hace referencia a una verdadera preocupación de los participantes. Debe captar la atención y no solo servir al interés académico.
- Trabajabilidad: permite que a través de la teoría fundamentada se explique cómo se está resolviendo el problema con cierta variación.
- Modificabilidad: una teoría modificable se puede alterar cuando existen más datos relevantes que pueden ser comparados con los datos existentes.

Por lo tanto, de acuerdo a estos enunciados la teoría fundamentada nunca es correcta o incorrecta, es más bien más o menos ajustada; relevante; trabajable o modificable. Así, la teoría fundamentada aplicada a la inteligencia como herramienta para la seguridad nacional en México nos permite identificar los componentes estructurales de la inteligencia como fenómeno de estudio, y a través del análisis cualitativo describir las propiedades de tales componentes, conceptualizarlas, relacionarlas e integrarlas en una propuesta teórica media, dejando atrás el enfoque de observador externo, y asumiendo una participación más activa en la construcción del conocimiento de inteligencia.

Otro de los motivos para emplear la teoría fundamentada, es lo expuesto en capítulos anteriores sobre la escasa producción teórica sobre inteligencia, cuyo caso se registra en México, y sólo es posible encontrar algunos testimonios de actores relacionados con el diseño y operación de la organización de inteligencia civil contemporánea. Frente a este escenario se requiere el empleo de las principales componentes de la teoría fundamentada (Charmaz, 2010, p. 11):

- “Involucramiento simultáneo en la recolección y análisis de datos”, de manera que el acopio de información derivado de las entrevistas y recopilado de los testimonios va marcando la directiva para el proceso de análisis.
- “Construcción de códigos analíticos y categorías desde los datos, no desde hipótesis ideológicamente preconcebidas”, lo cual solventa la escasez de información sobre teorías de inteligencia en México, además de adaptarse a las circunstancias reales sobre las que ha evolucionado la inteligencia en el país.
- “Uso constante del método comparativo, que incluye realizar comparaciones durante cada etapa del análisis”, que resulta fundamental para construir las categorías que



- sustentarían la teoría de inteligencia en México, además de permitir conocer las diferentes visiones de los actores involucrados en la producción de inteligencia nacional.
- “Avance en el desarrollo teórico durante cada paso de la recolección de datos y análisis”, ya que al no tener una hipótesis preestablecida, el análisis va esbozando las características del modelo de inteligencia como fenómeno de estudio.

De esta manera el proceso de la teoría fundamentada permitirá encontrar respuestas para articular una teoría de inteligencia y sentar las bases para otros desarrollos teóricos conceptuales.

En este sentido la codificación tiene un papel ya que permite categorizar los datos para integrar los elementos a la información que servirá de soporte a la propuesta teórica. Así, “codificar es más que un principio; ya que moldea un marco analítico desde el cual se construye el análisis” (Charmaz, 2010, p. 45).

Para la presente investigación los conceptos generales para la codificación estarían semi-definidos en función de la organización de las preguntas realizadas en la entrevista a los tomadores de decisiones sobre su experiencia en la producción o consumo de inteligencia, considerando el enfoque trilateral de proceso (actividad), producto (conocimiento) y organización con el que se ha manejado el concepto durante los últimos años. Esto permitió la generación de 41 códigos, iniciales que posteriormente escalaron a 44, en 6 categorías:

	Manejo de información	Proceso/ actividad	Org.	Sistema	Teoría	Poder
Categorías/ Códigos	Fuentes	Ciclo	Estructura	Componentes	Definición	Decisiones
	Estratégico	Fuente	Recursos	Objetivos	Doctrina	Operaciones
	Operativo	Recolección	Personal	Interacción	Incertidumbre	Razón de Estado
	Táctico	Análisis	Marco legal	Entropía	Cultura	Capacidades
	Productos	Producción	Lenguaje	Equilibrio	Profesionalismo	Utilidad
			Prácticas	Relaciones		Proyecto nacional
		Consumo	Calidad	Resultados		Necesidades
	Compartim.	Valores	Utilidad		Transición	

Figura 3. Categorías y códigos para aplicación de teoría fundamentada.

Aunque se considera también realizar la codificación y análisis de otras fuentes distintas a las entrevistas, como son los testimonios de ex directores del CISEN, que responden a preguntas abiertas sobre el momento histórico en el que participaron, además de su visión para la inteligencia nacional, también se considera clasificar en las categorías generales de “manejo de información”, “proceso/actividad”, “organización”, “sistema”, “teoría” y “poder”.

El manejo de fuentes directas y testimonios permitirá también comparar datos contra sí mismos e identificar espacios en los que se complementen o modifiquen, permitiendo



elaborar una construcción teórica intermedia que describa los componentes de la inteligencia, su funcionamiento sistémico, la relación entre productores y consumidores, así como las características principales de las organizaciones en México.

INFORMANTES CLAVE

Por el empleo de la teoría fundamentada en la presente investigación, se entrevistó a personajes que en el desarrollo de su carrera profesional tuvieron el rol de productores o consumidores ejecutivos de inteligencia.

Dentro de los perfiles seleccionados para la entrevista se consideraron funcionarios civiles y militares de nivel directivo, ya que las posiciones en que se desempeñaron les permitieron conocer con profundidad la naturaleza “práctica de la inteligencia”.

Es importante mencionar que en su papel de consumidores o productores ejecutivos de inteligencia, los informantes muestran carreras de distinta temporalidad, tanto en el servicio como en el manejo de temas de inteligencia, lo cual aporta mayor riqueza a las entrevistas. Dentro de los horizontes sexenales, se cuenta con informantes que datan desde la administración 1998-1994, hasta el período 2006-2012, por lo que se abarca tanto el enfoque histórico como el de actualidad.

Es conveniente señalar que, por su trayectoria profesional, algunos de los informantes tuvieron el rol dual de productores y consumidores de inteligencia, por lo que su participación aporta una visión más balanceada respecto a las prácticas en la producción y consumo de inteligencia.

Productores

Dentro de esta categoría se considera a todos los entrevistados que tuvieron a su cargo, desde una organización civil o militar, la generación de productos de inteligencia estratégica, táctica y operativa, para su presentación, discusión y análisis en sesiones del Consejo y Gabinete de Seguridad Nacional.

Asimismo, la mayoría de ellos tuvieron posiciones de mando dentro de sus organizaciones, con lo que se garantiza una visión ejecutiva y representativa de los productores de inteligencia.

Con la incorporación de las entrevistas de los productores se pretende identificar las realidades, retos y expectativas que subyacen alrededor de la producción, llegando en ocasiones a sobre o subestimar las capacidades de las organizaciones que encabezaron los productores, siendo esto un elemento distintivo de la inteligencia nacional, que suma un factor más de complejidad a la producción de inteligencia nacional.

Consumidores

Para este perfil se considera a todos aquellos entrevistados que tuvieron a su cargo posiciones de subsecretarios en dependencias integrantes del Consejo de Seguridad Nacional, y fueron usuarios directos o indirectos de productos de inteligencia civiles o militares para el desarrollo de sus funciones.

INSTRUMENTO DE RECOGIDA DE DATOS

En complemento a lo señalado al inicio del capítulo, el instrumento de captación de información o cuestionario responde a un enfoque de entrevista focalizada, que de acuerdo a Valles (2003) tiene las siguientes características:



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

- Los entrevistados han estado expuestos a una *situación concreta* (“han visto un film; han oído un programa de radio; han leído un panfleto, artículo o libro; o han participado en un experimento psicológico o en una situación social no controlada, pero observada”).
- Los investigadores han estudiado previamente dicha situación, derivando del *análisis de contenido* y de la teoría psicológica social, hipótesis sobre el significado y los efectos de determinados aspectos de la situación.
- El *guion de entrevista* se ha elaborado a partir del análisis de contenido y las hipótesis derivadas.
- La entrevista se centra en las *experiencias subjetivas* de la gente expuesta a la situación, con el propósito de contrastar las hipótesis y averiguar respuestas o efectos no anticipados.

De acuerdo con lo anterior, todos los entrevistados tuvieron una responsabilidad ejecutiva como productores o consumidores de inteligencia. Por otra parte, el cuestionario se construyó considerando la revisión de literatura especializada en inteligencia, para conocer, con base en la teoría fundamentada, las experiencias subjetivas de los funcionarios que se desempeñaron como productores o consumidores de inteligencia.

De esta manera se aplica la entrevista de investigación “entendida como técnica de obtención de información relevante para los objetivos de un estudio” (Valles, 2003, p. 181), que es empleada para interactuar tanto con productores como consumidores de inteligencia, y conocer sus reflexiones al respecto, así como elementos que mediante la codificación y el análisis puedan representar categorías que se articulen de manera teórica sobre la inteligencia como herramienta para la seguridad nacional.

Dentro de las técnicas de entrevista empleadas, se recurrió a un enfoque mixto, en el que se incorporan componentes de entrevista *focalizada y estandarizada*, con preguntas desestructuradas, ya que se consideró que fueron los enfoques más apropiados para obtener información a integrarse bajo los postulados de la teoría fundamentada, que busca el conocimiento de las subjetividades, mientras que la vertiente estandarizada se aplica para conocer las diferentes visiones sobre las mismas preguntas.

Dentro de los criterios que se consideraron para emplear estos enfoques, resalta la necesidad de conocer el punto de vista de personas que hayan tenido en algún momento de su vida profesional el rol de productores o consumidores de inteligencia, ya que ello les aporta el haber participado en una o más de las tres dimensiones con que se conceptualiza la teoría de inteligencia planteada por Sherman Kent (1949), y enriquecida por otros autores que siguen reconociendo la triple acepción de la inteligencia, lo cual explica el por qué se recurrió a un modelo de entrevista focalizada.

Sobre la estandarización, se consideró necesario presentar a todos los entrevistados las mismas preguntas en el mismo orden, con la finalidad de poder contrastar las respuestas entre sí, ya que ello abarcaría un espectro más amplio, al analizar las reacciones ante preguntas similares sobre lo que se considera componentes de una teoría de inteligencia. Adicionalmente, esto se complementaría con el análisis de los testimonios de ex directores del CISEN, lo cual aportaría los elementos de contexto que matizaran las construcciones teóricas sobre inteligencia que se proponen en la presente investigación.

Con relación al tipo de preguntas *desestructuradas*, se consideró que era el formato más apropiado, al incorporar estímulos y respuestas estructuradas, que permitieran a los



entrevistados señalar con total amplitud los temas que estimaran más pertinentes para responder el cuestionario diseñado en la obtención de componentes que aporten elementos para integrar una propuesta de teoría de inteligencia para la seguridad nacional.

En este sentido se debe mencionar que se evaluaron también los tipos de preguntas semiestructurada y estructurada, pero que su combinación entre estímulos y respuestas hubieran limitado la riqueza de las respuestas (ver figura 3.1) para procesarlas en el marco de la teoría fundamentada.

Tipos básicos	Combinación E + R	Ejemplo
Pregunta desestructurada	Estímulo y respuesta libre	“¿Qué le impresionó más en este film?”
Pregunta semi estructurada	Tipo A: E: libre R: estructurada Tipo B: E: estructurado R: libre	“¿Qué aprendió de este panfleto que no hubiese conocido antes? ¿Cómo se sintió en la parte que describe la exclusión del servicio militar de J. en tanto psiconeurótico?”
Pregunta estructurada	Estímulo y respuesta estructurados	“Juzgando a partir del film, ¿cree que el equipo de batalla alemán era mejor, igual de bueno o peor que el equipo usado por los americanos?”

Figura 3.1. Tipos básicos de preguntas, según el grado de estructuración (Valles, 2003, p. 186)

Como ya se mencionó, la estructura del instrumento está diseñada para conocer el enfoque tridimensional en que coinciden los postulados tradicionales sobre la teoría de inteligencia, y se agrupan en cuatro bloques y 26 preguntas.

El primer bloque, productos de inteligencia, se integra por cuatro preguntas:

- 1 En estos años de manejo de inteligencia, ¿qué es lo que considera que debe producir la inteligencia?, que tiene por objeto identificar en los entrevistados su percepción y expectativas sobre la producción de inteligencia.
- 2 ¿Qué ventajas o desventajas percibe en la inteligencia estratégica sobre la operacional y la táctica? Al respecto se espera conocer la temporalidad en la que el entrevistado percibe la inteligencia estratégica, considerando que este tipo de inteligencia, por su naturaleza, engloba los aspectos táctico y operacional.
- 3 Los productos de inteligencia que ha conocido, ¿han sido de utilidad para la toma de decisiones? Esta pregunta guarda una estrecha relación con la anterior, ya que se considera que la utilidad que se pueda asignar a los productos de inteligencia está relacionada sobre la percepción que se tenga de la inteligencia estratégica, operacional o táctica.
- 4 ¿Considera que han sido lo suficientemente profundos y actualizados los productos que ha recibido como parte de su quehacer institucional?, que busca sintetizar el enfoque de los productos desde la visión de los consumidores, y obtener de ellos los elementos que permitirían construir, o no, el concepto instrumental de la inteligencia para la seguridad nacional.



El segundo bloque, proceso (o actividad) de inteligencia, plantea siete preguntas que abarcan el ciclo de inteligencia, las fuentes, el proceso de análisis y la producción. Considerando que “toda la inteligencia se produce para usarse, de algún modo, en algún momento” (Herman, 1996), se pregunta lo siguiente:

- 1 ¿Qué características debe tener la producción de inteligencia?, con lo que se busca obtener de los entrevistados una descripción que identifique los principales rasgos de los productos, que serían también una muestra de la organización en que son generados y representativos de la cultura de inteligencia nacional, ambos de amplia utilidad en la formulación teórica.
- 2 A su juicio ¿cuál de los componentes del ciclo de inteligencia es más relevante para producir inteligencia útil en la toma de decisiones?” Esta pregunta busca conocer la percepción de los entrevistados sobre el ciclo de inteligencia, e identificar si existe relevancia en un componente en particular que identifiquen de manera especial.
- 3 ¿Cuáles son las características que a su juicio debe tener el perfil del analista de inteligencia?, ya que con esta pregunta se considera que es posible conocer la ponderación que se le da al análisis en el ciclo de inteligencia, además de esbozar competencias para los profesionales de inteligencia en tareas de análisis, que en el marco del siglo XXI y modelos de inteligencia basada en objetivos, tienen especial relevancia.
- 4 ¿Cuáles son las destrezas o aptitudes que debe tener el perfil de investigador de inteligencia?, con lo que se busca conocer de los entrevistados la ponderación que dan a la etapa de investigación en el ciclo de inteligencia, así como describir el perfil que consideran más apropiado para la realización de investigaciones de acuerdo a las “consignas” y “plan de búsqueda”, para estar en condiciones de contrastarlo con las características que asignan a los analistas.
- 5 La pregunta sobre ¿qué alcances y límites debe tener el uso de las fuentes en la producción de inteligencia?, está orientada a identificar la percepción de los entrevistados sobre principios, recursos económicos y confiabilidad, como elementos que tienen amplia influencia en la inteligencia, por lo que deben ser considerados dentro de las formulaciones teóricas.
- 6 ¿Qué tipo de relación debe existir entre los productores y consumidores de inteligencia?, ya que se considera esta relación como el centro de gravedad de la producción de inteligencia, pues de ello dependería la calidad y sentido de la producción de inteligencia, así como su uso para la toma de decisiones, por lo que conocer la opinión de los entrevistados podría mostrar elementos que contextualizarían y mejorarían la interacción entre quienes producen y quienes consumen.
- 7 ¿Qué características destaca de los productos tácticos, operativos y estratégicos de inteligencia?, se busca que los entrevistados identifiquen los atributos de cada uno de estos niveles de inteligencia en el proceso de producción, en complemento a lo preguntado en el bloque uno sobre ventajas y desventajas de los tres tipos de inteligencia. Con la respuesta de los entrevistados será posible establecer el nivel más presente de inteligencia, así como los límites de su naturaleza, lo cual es de especial relevancia para contextualizar la propuesta teórica de inteligencia.



El tercer bloque, organización, considera que “es la meta y función de una organización de inteligencia, de cualquier nivel, en paz o guerra, el proveer el conocimiento requerido para aquellos que formulan las políticas y hacen planes y deciden” (Herman, 1996), por lo que se plantean 6 preguntas destinadas a conocer los valores, esfuerzos y modelos organizacionales que los entrevistados percibieron durante su interacción profesional directa con el campo de la inteligencia:

- 1 ¿Cuáles son las características de una organización de inteligencia? Busca conocer el enfoque de los entrevistados sobre los atributos que definirían los modelos organizacionales de inteligencia, considerando las conceptualizaciones de Luhmann, citadas anteriormente. Adicionalmente se busca conocer si existe una tendencia en la percepción de los entrevistados hacia la producción u operación de inteligencia, lo cual haría sentido en el marco de los pronunciamientos previos sobre los niveles de atención que describen a la inteligencia nacional.
- 2 ¿Qué valores deben caracterizar a una organización de inteligencia? Se espera que las respuestas arrojen elementos para identificar principios articuladores de una teoría de inteligencia, ya que ello definiría el espíritu de la organización.
- 3 ¿En qué proporción debe una organización encaminar sus esfuerzos para la producción de inteligencia estratégica, táctica y operativa? Se busca conocer el balance que asignan los entrevistados a los tres niveles de inteligencia, ya que ello resultaría fundamental para identificar el “estado del arte” del que se partiría para la construcción de una propuesta teórica, y hacia dónde debe dirigirse.
- 4 ¿Qué considera más necesario, el fortalecimiento de las capacidades analíticas, o de investigación en los profesionales de inteligencia? Busca reforzar la percepción que tienen los entrevistados sobre dos aspectos centrales, como son el análisis y la investigación, que se interpretaría de manera dual, ya sea como un área de interés del entrevistado, o la más vulnerable, que por lo tanto requiere ser fortalecida.
- 5 ¿Qué características debe tener la cultura de inteligencia en una organización dedicada a esta actividad? Tiene por objeto que los entrevistados muestren los elementos que perciben centrales en la cultura de inteligencia, y por tanto podrían aportar elementos para la construcción teórica.
- 6 ¿Cuál es su visión de una “organización modelo” de inteligencia? Busca identificar un “tipo” ideal organizacional, que defina las características que desde este enfoque deben considerarse para la construcción de la propuesta teórica.

El cuarto y último bloque, teoría de inteligencia, se compone de 9 preguntas, orientadas a obtener de los entrevistados una visión directa de las características que debe contener una teoría de esta naturaleza.

- 1 ¿Qué objetivo debe buscar una teoría de inteligencia en México? Busca que los entrevistados elaboren una conceptualización propia, que sintetizaría los elementos expuestos con anterioridad, además de permitir apreciar el nivel de reflexión y análisis que han tenido de manera específica.
- 2 ¿Qué preguntas debe de considerar una teoría frente al poder y los tomadores de decisiones? Se busca que los entrevistados respondan a uno de los dilemas centrales de la inteligencia, que es “la habilidad de hablar la verdad al poder” (Sims: 2007), y resulta fundamental para dar un valor agregado a la teoría de inteligencia, al ser un elemento vinculado con el poder en los términos planteados por Max Weber.



- 3 ¿Cuáles son los actores que deben ser partícipes en la construcción de una teoría de inteligencia? Busca conocer la concepción de los entrevistados sobre aportaciones desde distintas racionalidades, que alimentarían una teoría de inteligencia.
- 4 ¿A quién debe ir dirigida una teoría de inteligencia? Busca conocer el enfoque instrumental y funcional que han desarrollado los entrevistados.
- 5 ¿Qué componentes del Estado mexicano deben participar en la generación y aplicación de una teoría? Se espera que los entrevistados aporten una visión integral, e identifique los alcances y profundidad que han percibido sobre la existencia de una teoría, y las relaciones de ésta con los campos del poder nacional.
- 6 ¿Cada cuándo debe revisarse una teoría de esta naturaleza y bajo qué mecanismos? Nuevamente se espera conocer los alcances de una formulación teórica en la visión de los entrevistados, así como la periodicidad para revisarla.
- 7 ¿Percibe la existencia de una teoría de inteligencia nacional en México? Pretende conocer de los entrevistados su apreciación sobre construcciones teóricas previas que pudieran servir de base para la propuesta teórica del presente trabajo.
- 8 ¿Qué tan conveniente considera la existencia de una “comunidad” de inteligencia, independiente de la esfera gubernamental, que participe en la formulación de conceptos para actualizar la teoría? Se busca confirmar la óptica y amplitud de los entrevistados al respecto, especialmente para identificar sus consideraciones con relación a la inteligencia sólo como un tema gubernamental, o como un concepto ampliado, sujeto a discusión y debate.
- 9 ¿Cómo debe ser una teoría de inteligencia?, espera la descripción de tipos ideales por parte de los entrevistados, quienes darían los elementos que a su juicio y experiencia serían centrales en la construcción de una teoría de inteligencia.

ANÁLISIS DE DATOS

Una vez realizadas las entrevistas, el análisis de las mismas permitió la construcción de categorías compuestas por códigos que clasificaron y dieron sentido a las respuestas de los entrevistados bajo una visión integral que se fue construyendo conforme se avanzó en el proceso analítico.

Categorías y Códigos para la Formulación Teórica

Derivado del análisis de las entrevistas, se construyeron seis categorías: manejo de información, proceso/actividad, organización, sistema, teoría y poder, que a su vez se conforman por 44 códigos (ver figura 3.2).

La categoría *manejo de información* surgió de la revisión y análisis que dieron los entrevistados en relación al principal insumo de la inteligencia, que es la información. Dentro de esta categoría se construyeron los códigos de *fuentes*, para identificar el origen de información; también se identificó la recurrencia a manejar los niveles *estratégico*, *operativo* y *táctico* de la información, para la generación de productos, que se identificó como otro código que refleja la etapa final de la información.

Por su parte, *oportuno* fue un código construido en función del énfasis que los entrevistados le dieron a la información que tiene esta característica. Finalmente, el código *compartimentar* fue incorporado para analizar la necesidad que expresaron los entrevistados para mantener separada la información en el proceso de producción, e integrada para los productos destinados a los consumidores.



Proceso emergió como categoría en tanto los entrevistados expresaron el desarrollo de la inteligencia como un conjunto de actividades que sumadas integran un proceso. De esta manera el código ciclo contiene algunos de los códigos de esta categoría, y sirve para identificar si existe una visión sistémica.

El código *fuentes* emergió ante el énfasis en las entrevistas de contar con ellas como insumos secundarios del proceso de inteligencia, dejando la preeminencia al código *recolección*, que fue identificado como el más apropiado para la obtención de información, sin identificar que sería un subcódigo de fuentes, lo cual es revelador de la percepción que mostraron los entrevistados para el acopio de información.

El código *análisis* fue de los primeros en emerger, ante el señalamiento de los entrevistados de desarrollar esta actividad para dar un valor agregado a la información que se tiene disponible. *Producción* se manifestó como código en el enfoque de los entrevistados, al identificar un entregable como parte del proceso.

El código *consumo* se hizo presente al señalar el fin del proceso de inteligencia. Por su parte, el código *investigación* se definió como complemento del análisis al que se somete la información. *Amenazas* surgió como código para dar sentido al proceso de inteligencia, que se desarrolla para la prevención y desactivación de las mismas.

La categoría de *organización* se construyó en función de los postulados tradicionales de las teorías de inteligencia, así como de reconocimiento que hicieron los entrevistados.

En este sentido los códigos *estructura*, *recursos*, *personal*, *jerarquía* y *marco legal* están asociados al concepto mismo de organización. Adicionalmente el código *lenguaje prácticas*, emergido en tanto los entrevistados reconocieron una manera peculiar de trabajar de las organizaciones de inteligencia.

El código *calidad* emergió para destacar una característica positiva de los servicios de inteligencia y sus componentes. Finalmente, *valores* emergió como código al ser citado de manera recurrente para describir características del personal de la organización.

La categoría *sistema* surge por señalamientos reiterados de los entrevistados, y de la literatura revisada, para considerar a la inteligencia como un todo compuesto por partes, que se constituyeron en los siguientes códigos: *componentes*, *objetivos*, *interacción*, *entropía*, *equilibrio* y *relaciones*. Por su parte, *resultados* surgió como código a partir del señalamiento de los entrevistados para dar sentido a un sistema de inteligencia.

La categoría de *teoría* se articuló a partir de uno de los bloques de las entrevistas, para identificar los componentes de la misma. La generación de los códigos de *doctrina*, *cultura*, *profesionalismo* e *incertidumbre* tiene su origen en las menciones que se registraron en las entrevistas como necesidades a considerar. El código *definición* se construyó a partir de las características que los entrevistados atribuyeron a la inteligencia.

Finalmente, la categoría *poder* emergió como resultado del señalamiento de todos los actores de atributos (códigos: *decisiones*, *operaciones*, *capacidades*, *utilidad*, *interés nacional* y *necesidades*) que integran esta categoría, adicionalmente de ser un ámbito natural de aplicación de la inteligencia para la seguridad nacional. Por su parte, el código de *razón de Estado* surgió como un mecanismo de contraste para identificar temas asociados al autoritarismo o prácticas antidemocráticas, lo cual se complementa con el código *transición*, que emergió a partir de los testimonios de ex directores del CISEN a partir del año 2000.



Categoría	Códigos
1. Manejo de información	1. Fuentes. 2. Estratégico. 3. Operativo. 4. Táctico. 5. Productos. 6. Oportuno. 7. Compartimentar.
2. Proceso	8. Ciclo. 9. Fuente. 10. Recolección. 11. Análisis. 12. Producción. 13. Consumo. 14. Investigación. 15. Amenazas.
3. Organización	16. Estructura. 17. Recursos. 18. Personal. 19. Marco Legal. 20. Lenguaje. 21. Prácticas. 22. Calidad. 23. Jerarquía. 24. Valores.
4. Sistema	25. Componentes. 26. Objetivos. 27. Interacción. 28. Entropía. 29. Equilibrio. 30. Relaciones. 31. Resultados.
5. Teoría	32. Definición. 33. Doctrina. 34. Incertidumbre. 35. Cultura. 36. Profesionalismo.
6. Poder	37. Decisiones. 38. Operaciones. 39. Razón de Estado. 40. Capacidades. 41. Utilidad. 42. Interés nacional. 43. Necesidades. 44. Transición.

Figura 3.2. Relación de categorías y códigos

Este universo representa y sintetiza los elementos que han definido a la inteligencia nacional en México en las últimas dos décadas, con una interacción permanente entre todos y cada uno de ellos, que se ha acentuado o desdibujado de acuerdo a las condiciones y requerimientos históricos.

Actualmente, permiten conocer la mecánica y funcionamiento de la inteligencia de manera integral, en la que el desarrollo de cada uno de ellos no registra la misma simetría, sin embargo, sí cuentan con presencia, lo cual permite identificar las categorías de mejora, siendo la teoría una de ellas.



CAPÍTULO 4 . RESULTADOS

Una vez realizada la codificación de las entrevistas, se procedió al análisis de los códigos, para identificar qué tan continuamente eran utilizados y clasificar las respuestas de los actores, estableciendo una referencia porcentual para visualizar de manera más contundente el valor de los códigos en la inteligencia para la seguridad nacional.

Los resultados se abordan de manera general por frecuencia de codificación, para conocer con qué continuidad se encontraron en el análisis de las entrevistas. Asimismo, se construyó un índice de similaridad para conocer la proporción de cercanía existente entre los códigos.

Para el tratamiento particular por categorías, el análisis se realiza por frecuencia de codificación, y número de casos, que permite tener un enfoque más objetivo de la interacción de los códigos por cada una de las categorías y sus códigos correspondientes.

Se debe mencionar que para el procesamiento y análisis de los datos se empleó el programa de análisis cualitativo de datos *QDA Miner*, que permite la codificación de datos de texto y gráficos, además de hacer anotaciones, redactar *memos*, recuperar datos y documentos codificados. Mediante el uso del programa es posible la identificación de patrones en la codificación y el establecimiento de relaciones entre códigos. Igualmente permite el uso de herramientas de análisis cuantitativo de contenido y minería de datos, con lo que se logra una mayor profundidad analítica.

Específicamente, en la presente investigación se empleó *QDA Miner* para codificar, anotar, recuperar y analizar las entrevistas realizadas y los testimonios del libro del CISEN, con lo cual fue posible la extracción de temas y tendencias y relacionar su contenido y visualizar tendencias y patrones.

Mediante este programa se realizó una codificación más certera, así como clasificación de diversos tipos de *memos* para su análisis, revisión y confrontación de *memos* generados en las diversas entrevistas y documentos, lo cual permitió el surgimiento y modificación de los códigos empleados que sirven de contexto para conocer las características y atributos de la inteligencia nacional. Asimismo, es importante señalar que el programa permite la presentación de resultados en distintos formatos numéricos, eligiendo el de porcentajes para un tratamiento más representativo entre los códigos y categorías analizadas, además de aportar un elemento de mayor significado y familiaridad, que hiciera comparables las cifras entre sí.

En este sentido se aclara que el uso de porcentaje representa exclusivamente los códigos generados dentro del universo de las entrevistas realizadas y testimonios analizados.

FRECUENCIA DE CODIFICACIÓN

Con relación al porcentaje de códigos en la distribución de palabras clave, el correspondiente a *prácticas* es el primero que emerge del análisis, resaltando de manera significativa del resto de los códigos, lo cual refleja el origen empírico de la inteligencia en México, que se orienta hacia la generación de *resultados*, que es el segundo código con mayor porcentaje, como se aprecia en la figura 4.

Esto permite establecer el pragmatismo característico de los servicios de inteligencia, así como la oportunidad de formular una teoría de inteligencia que aproveche el reconocido profesionalismo y retome las principales características de las definiciones aportadas por los entrevistados.

Bajo ese pragmatismo, se aprecia una orientación de los servicios de inteligencia en México hacia los postulados tradicionales, de mediados del siglo pasado, de Sherman

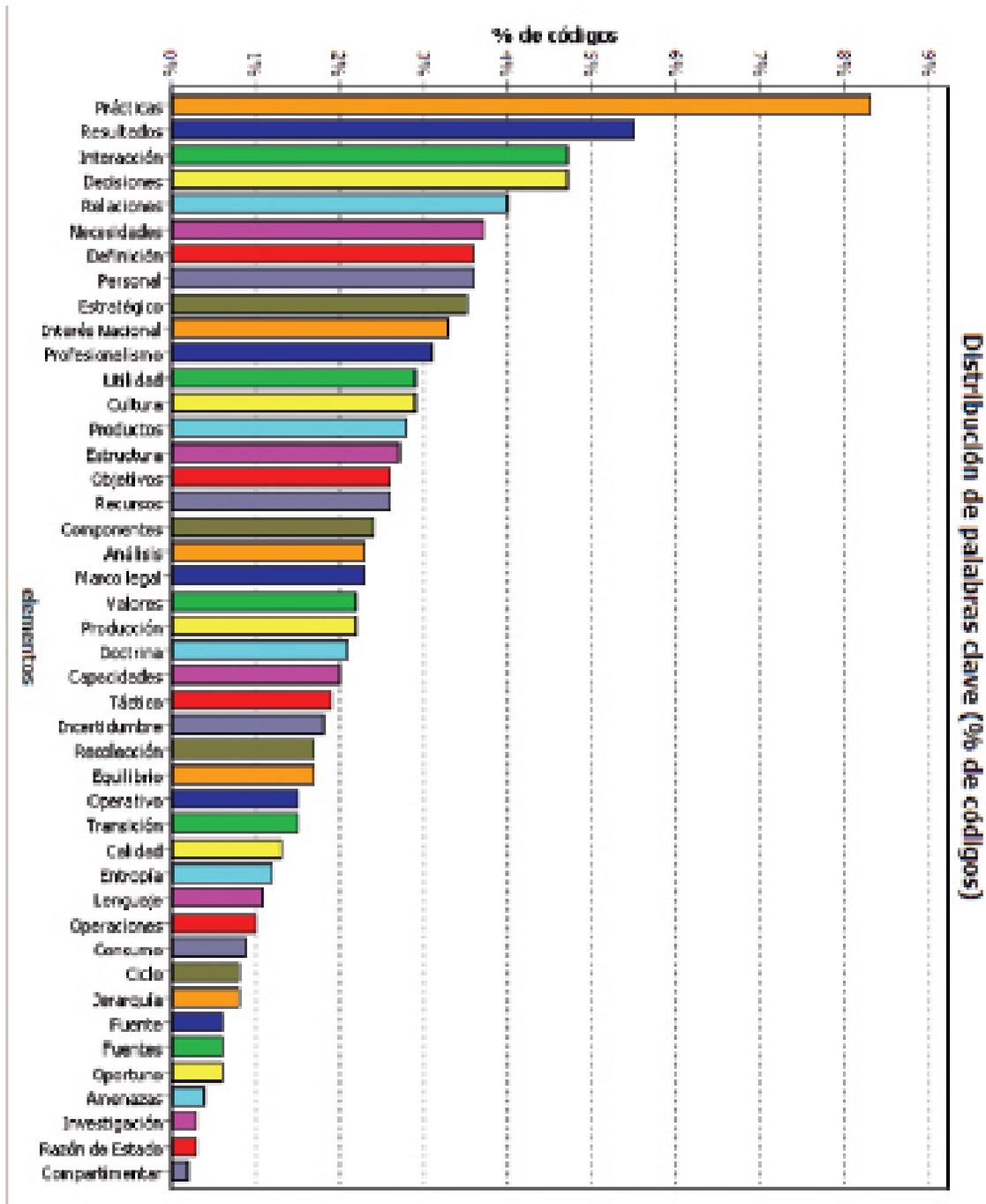


Figura 4. Porcentaje de códigos. Fuente: elaboración propia con base en entrevistas



Kent, resaltando en el caso mexicano un peso excesivo hacia las organizaciones y actividades de inteligencia, con poco desarrollo del conocimiento de inteligencia, siendo este campo el menos avanzado.

Esta situación ha generado un desequilibrio que se refleja en el incremento de estructuras de inteligencia a nivel nacional, sin una producción sustantiva y estratégica que permita fortalecer la seguridad nacional.

En un tercer y cuarto bloque se encuentran los códigos de *interacción* y *decisiones*, clasificados dentro de las categorías de sistema y poder, lo cual muestra la integración de ambos códigos, y de la inteligencia en sí, en una racionalidad sistémica con gran potencial de desarrollo, que puede ser fomentada en el marco de la *inteligencia adaptativa*, que contempla en su enfoque trinitario (productores, consumidores y objetivos) un direccionamiento de cada uno de los actores, en una interacción compleja. Bajo esta racionalidad es evidente que la interacción que actualmente se registra en la inteligencia mexicana no contempla relaciones complejas, y se orienta solamente a resultados y la reproducción de prácticas tradicionales, basadas en modelos de inteligencia que operan desde mediados del siglo pasado.

Por su parte, códigos fundamentales como *interés nacional* y *profesionalismo* comparten los lugares 10 y 11 respectivamente, lo cual resulta alentador, en tanto muestra la consideración de los entrevistados de estos componentes para construir una teoría de inteligencia y fortalecer las capacidades operativas. En este sentido, y con relación a las grandes teorías de inteligencia, puede apreciarse una clara influencia de los postulados de Kent (1949) en el interés nacional, funcionales para la construcción teórica y doctrinaria; por su parte el profesionalismo se enmarcaría en los postulados de Clark (2007), al requerir analistas y recolectores altamente profesionales que permitan acercarse a los objetivos que requiera la inteligencia.

Dentro de los lugares centrales se puede apreciar la interesante cercanía que comparten los códigos de *cultura*, *productos* y *estructura*, que podría tener como interpretación la disposición de las organizaciones de inteligencia para generar productos como parte de su naturaleza (cultura), sin vincularse a otros códigos que resultarían centrales, y se encuentran porcentualmente lejos, como son *calidad* y *consumo*. Esto explicaría por qué pareciera existir una brecha entre productores y consumidores, así como encontrar productos de una calidad inadecuada, aun cuando se reconoce la alta calidad del personal dedicado a las tareas de inteligencia.

Estos hallazgos representan un área de oportunidad para fortalecer la relación entre productores y consumidores, adicionados con objetivos, como lo plantea Brockington (2012) en su modelo de inteligencia adaptativa.

De manera alentadora el código *Razón de Estado* registra los porcentajes más bajos, que muestra una disposición y naturaleza democrática de la inteligencia en México, que se explica por la profesionalización y transición gubernamental.

ÍNDICE DE SIMILARIDAD

Para conocer la ubicación entre los códigos y las categorías se construyó este índice, que puede funcionar como mapa de relaciones, para analizar la interacción desde una visión de sistema. De acuerdo con este índice en los extremos se encuentran los códigos de *amenazas* junto con *entropía*; mientras que en el sentido opuesto se encuentran las codificaciones de *compartimentar* e *investigación* (figura 4.1).

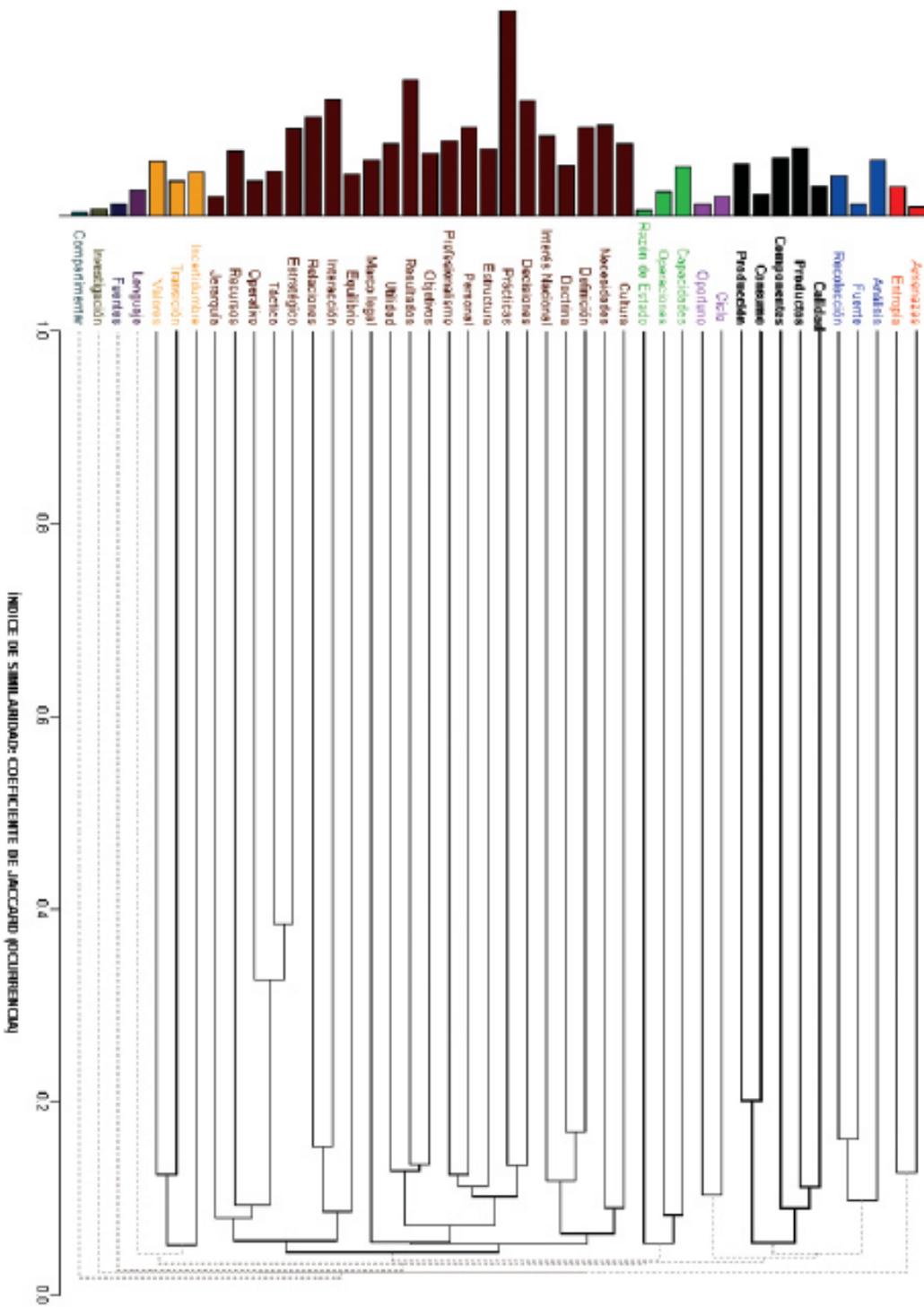


Figura 4.1. Índice de similaridad. Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.



En el marco de las amenazas y la entropía, la propuesta de Brockington (2012) resulta central, especialmente por el contexto de incertidumbre, complejidad, volatilidad, entropía y azar, con los que señala tiene que lidiar la inteligencia en el siglo XXI, y son definitivos en los avances que pueda tener la inteligencia nacional.

El bloque más numeroso concentra en sus fronteras los códigos de *cultura*, *necesidades* y *definición*, y podría interpretarse como la oportunidad de construir una cultura de inteligencia, basada en una propuesta teórica para generar la doctrina de inteligencia aplicable al siglo XXI. En el extremo contrario se encuentran los códigos *jerarquía*, *recursos* y *operativo*, lo cual puede explicarse en el marco de la idea generalizada de expresar la inteligencia con la implementación de operaciones, sin considerar otros códigos como lo *estratégico*, que ha estado ausente de la práctica nacional y es ampliamente requerido para explicar la naturaleza y funcionamiento de la inteligencia en un contexto de amenazas asimétricas.

De esta manera, la propuesta de Gill (2009) puede considerarse como un referente hacia el cual orientar la inteligencia nacional, especialmente por la convergencia de varios de los elementos expuestos en su enfoque, con los hallazgos de la investigación. Para lograr esta orientación es necesario el esfuerzo tanto de productores como de consumidores, con mayor énfasis en estos últimos, quienes articularían la transformación estratégica en el presente siglo.

Como se puede apreciar, los elementos más presentes en la inteligencia nacional son las prácticas, seguidas de resultados. Adicionalmente es posible observar en uno de los extremos el “compartimentar” e “investigación”, mientras que en las antípodas se ubican las “amenazas” y “entropía”.

Esta ubicación pudiera ser reveladora de un posible desajuste entre los bloques del sistema, al ubicarse los 4 elementos demasiado lejos del componente “decisiones”, fundamental para la operación de inteligencia estratégica.

ANÁLISIS POR BLOQUES

Este modelo analítico permite hacer una relación de todos los códigos por cada uno de los bloques de información (productos, procesos, organización, teoría y testimonios) en que se dividieron las entrevistas para su procesamiento. De esta manera es posible identificar el peso asignado a cada uno de los códigos, y fortalece el análisis de casos particulares, como se verá más adelante.

De acuerdo al análisis de los bloques (ver figura 4.2), productos, procesos, organización, teoría y testimonio, el código de “prácticas” es el que se registra más presente en los entrevistados.

Con relación a la *interacción*, se registra también una transversalidad en los cinco bloques, lo cual refuerza la naturaleza sistémica con que se realiza la inteligencia, aunque probablemente no sea de manera consciente.

Por su parte, la interacción, las *relaciones* y los *resultados* asociados a inteligencia tienen presencia constante en todos los bloques, resaltando el código resultados como criterio de evaluación de la producción de inteligencia, asociado al parámetro de *utilidad*, también con presencia contundente.

Se reitera el poco peso de *razón de Estado*, resultando alentador, ya que muestra una tendencia de las prácticas de inteligencia nacional hacia modelos democráticos y profesionales, encaminados hacia la seguridad nacional, basada en la legalidad.

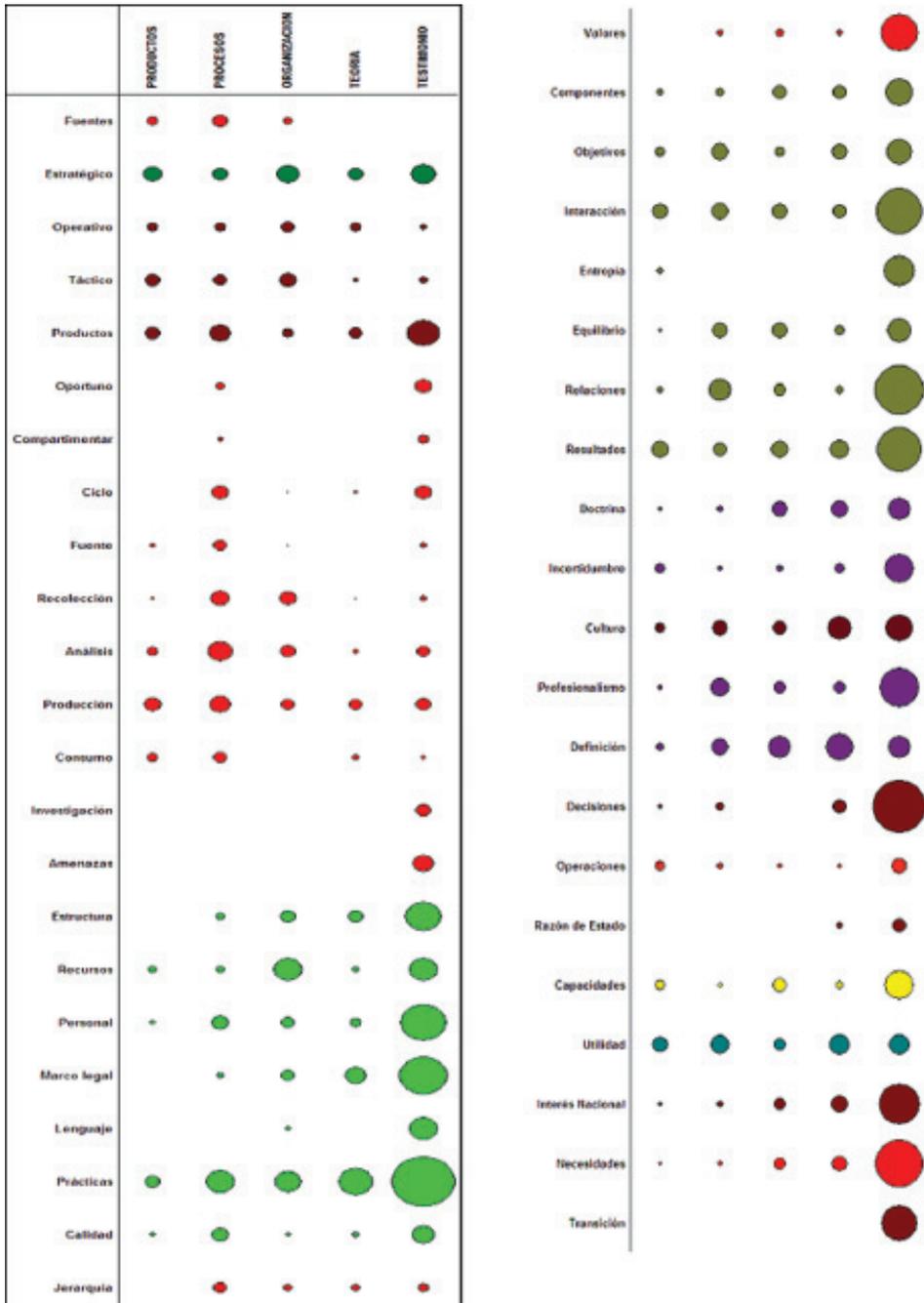


Figura 4.2. Análisis por bloques.



Con relación a las *capacidades*, se registra una presencia débil pero permanente en los cinco bloques, lo cual contrasta con *profesionalismo*, que muestra mayor presencia, y podría significar el mecanismo para fortalecer las capacidades actuales. *Doctrina* registra una presencia modesta y menor a *interés nacional*, que sería código complementario a *interés nacional*, también con amplio potencial. (Fig. 4.2)

RELACIONES DE CÓDIGOS

Este tipo de análisis identifica las relaciones, convergencia y relación que guardan los códigos analizados, lo cual resulta de gran utilidad para identificar los elementos que registren mayor distancia y ameriten más esfuerzos para incorporarlos en un modelo integral de inteligencia.

En este sentido el análisis muestra también la relación existente entre los códigos *estratégico*, *táctico* y *operativo*, que responden a una misma racionalidad en tanto niveles de inteligencia (ver figura 4.3.), que sirven para articular una visión integral, tanto en el planteamiento teórico como en los niveles de acción para los tomadores de decisiones.

Se registra también una brecha entre *producción* y *consumo*, lo cual representa un reto para el planteamiento teórico, pues se requiere acercar a ambos conceptos para profesionalizar y hacer más eficiente el funcionamiento de los servicios de inteligencia.

Igualmente, se registra una distancia considerable entre *definición* y *doctrina*, que representa también una ventana de oportunidad para la formulación teórica.

Bajo este contexto se aprecia también que los factores para construir una propuesta teórica de inteligencia se encuentran en los *valores*, *marco legal*, *lenguaje*, *relaciones* y *personal*, que en interacción con los demás códigos representan áreas de oportunidad para identificar y teorizar las características de la inteligencia nacional.

Destaca la relación que se aprecia entre productores y consumidores, que son dos de los elementos del enfoque *trinitario* de inteligencia planteado por Brockington (2012), que se complementarían con los objetivos, presentes en el modelo, aunque superados por *resultados*, lo cual muestra una capacidad potencial de la inteligencia mexicana para poder construir un modelo propio basado en la relación productores, consumidores y objetivos.

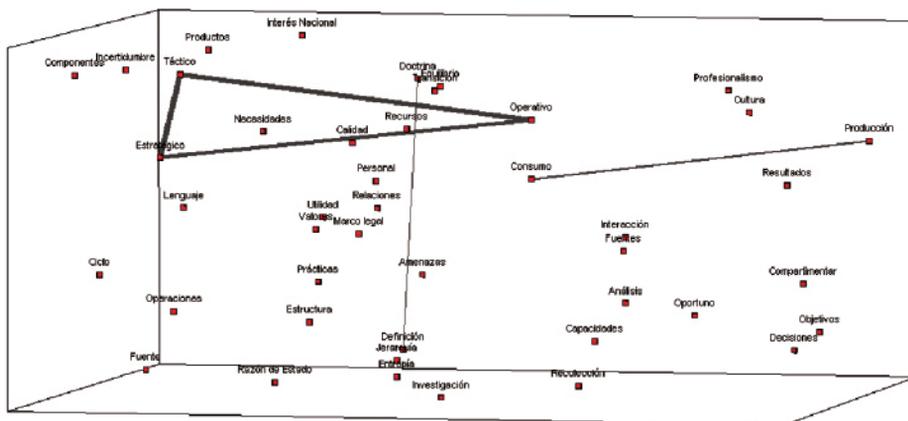


Figura 4.3. Relaciones de códigos.



ANÁLISIS DE RESULTADOS PARTICULARES

Como ya se mencionó, este apartado realiza un análisis de las seis categorías y 44 códigos que emergieron, y son la base para la integración de la propuesta teórica, junto con los memos de las entrevistas, para posteriormente contrastar los resultados.

Manejo de Información

Frecuencia de palabras clave

En cuanto a la categoría de manejo de información, la frecuencia de palabras clave refleja un mayor porcentaje de los códigos *estratégico* (32.3%) y *productos* (25.3%), seguido de *táctico* (17.1%) y *operativo* (13.3%). En contraparte, los enfoques de *compartimentar* (1.9%), *oportuno* (5.1%) y *fuentes* (5.1%), ocupan el menor lugar, como se aprecia en la figura 4.4.

Esta distribución muestra el equilibrio que se da entre el enfoque estratégico y la visión táctico-operativa, que pareciera ser más utilizada en la generación de productos y por la oportunidad con que se producen los mismos.

Número de casos

Con relación al número de casos en los que se utilizan los códigos asociados a la categoría de manejo de la información, lo *estratégico* permanece en el primer lugar, con un porcentaje de 26.3%, seguido de lo *táctico* (21.1%) y *productos* (18.4%). El código *operativo* se mantiene en cuarto lugar, con 15.8%, seguido de *fuentes* (7.9%) y *oportuno* (6.6%), como se observa en la figura 4.5.

En ambos casos (frecuencia y número de casos) se registra un desbalance entre la categoría *estratégico* y *fuentes*, que podría reflejar la inspiración estratégica que orienta a los servicios de inteligencia, pero con productos táctico-operativos, distintivo del manejo de información, lo cual explicaría resultados a corto plazo, y amplios desafíos a largo plazo, que pudieran solventarse mediante un reajuste en la conceptualización y uso de las fuentes, así como de la compartimentación.

Proceso/Actividad

Frecuencia de palabras clave

Con relación a los códigos ubicados dentro de la categoría de proceso/actividad de inteligencia, dentro del análisis de frecuencia resalta el análisis como preponderante, al registrar un 25%, seguido de la producción (23.5%), la recolección (18.2%) y consumo (9.8%). En este sentido resalta el desbalance registrado entre los códigos, que representan el ciclo de inteligencia.

De especial relevancia resulta el consumo, el cual parece no tener relevancia, frente a la producción. En este sentido pareciera que la organización de los servicios de inteligencia se articula principalmente para la “producción”, sin tomar en cuenta el “consumo”, lo cual explicaría la profunda brecha que se registra entre productores y consumidores, así como la incompreensión entre ambas visiones.

Destacan los elevados porcentajes para análisis y recolección, que parecieran ser la síntesis del proceso de inteligencia, y dan cuenta de un gran caudal de trabajo de los servicios de inteligencia, pero desasociado del consumo, generando una amplia brecha entre la producción y el consumo, que dificulta la generación de productos en una misma dirección y de acuerdo a las necesidades de los tomadores de decisiones.

Esta circunstancia muestra la necesidad de estimular una mayor interacción y comprensión entre las dos categorías para mejorar la producción de inteligencia nacional.



Distribución de palabras clave (Frecuencia)



Figura 4.4. Frecuencia de palabras clave (manejo de información) por frecuencia.

Distribución de palabras clave (No de Casos)



Figura 4.5. Distribución de palabras clave (manejo de información) por número de casos.



Resalta también el escaso porcentaje que se registra para la categoría de investigación (3.8%) y fuente (6.1%), que contrasta con los valores registrados para la recolección (18.2%). Esta proporción de porcentajes muestra nuevamente la capacidad de trabajo de las organizaciones de inteligencia y la desconexión con otros componentes como son la investigación y las fuentes, lo cual pudiera ser un indicio de un trabajo de recolección orientado con criterios pragmáticos para la generación de productos, sin que ello necesariamente represente un valor agregado para los consumidores de inteligencia. (Fig. 4.6)

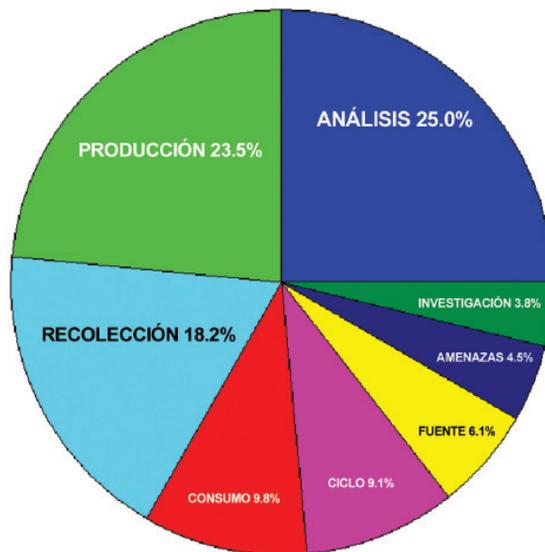


Figura 4.6. Distribución de palabras clave (proceso/actividad) por frecuencia.

Número de casos

En la distribución de palabras clave los códigos de *producción*, *análisis* y *consumo* ocupan los porcentajes más altos, resaltando que, aun cuando hay una mayor cercanía en la relación productores-consumidores, todavía existe una brecha que representa un área de oportunidad, en la que el análisis podría fungir como vector y plataforma de entendimiento para fortalecer la relación de los consumidores y productores de inteligencia. (Fig. 4.7)

Organización

Frecuencia de palabras clave

El análisis de la frecuencia de palabras clave en la categoría de “organización” muestra que los códigos “prácticas”, “personal” y “estructura” ocupen porcentualmente los tres primeros lugares, con 33.1, 14.5 y 10.9, respectivamente.

Estos resultados permiten tener una lectura de la operación de las organizaciones de inteligencia en México, que se caracterizan por la reproducción de prácticas como las analizadas anteriormente, enfocadas en la producción y alejadas de los consumidores. Por su parte, es posible visualizar que las prácticas son reproducidas por el propio personal de las organizaciones, más que por las estructuras con las que operan, que se distinguen por contar con bajos recursos (10.6%), en proporción con otros códigos de la categoría, y un escaso marco legal (9.2%). (Fig. 4.8)

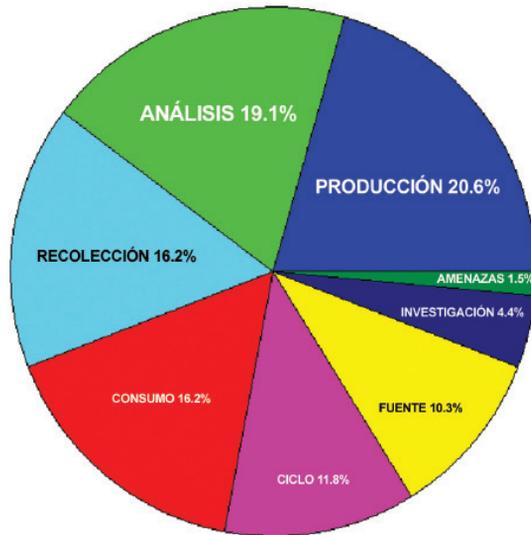


Figura 4.7. Distribución de palabras clave (proceso/actividad) por número de casos.

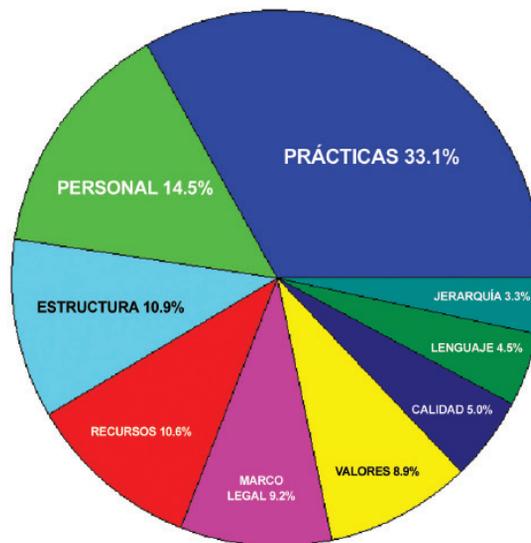


Figura 4.8. Distribución de palabras clave (organización) por frecuencia

Por su parte el código de valores registra un porcentaje bajo (8.9%), que se explicaría por la generalización que se percibe de los mismos en las entrevistas, al señalar elementos como lealtad, patriotismo, honestidad, entre otros, sin ir a detalles más profundos. Al respecto se debe mencionar también que en algunos casos los entrevistados no fueron enfáticos en los valores, al asumir que estaban ya representados por la actitud y desempeño del personal de inteligencia.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Con relación al código de “calidad”, el porcentaje registrado es muy bajo (5%), lo cual se explicaría por el énfasis de las organizaciones en los productos y la producción, además de la brecha con los consumidores y la necesidad de fortalecer las capacidades de investigación con el proceso de recolección y las fuentes, ya que ello permitiría hacer más eficiente el trabajo de las organizaciones de inteligencia.

Con el bajo porcentaje (4.5%) del código *lenguaje*, es posible considerar la naciente cultura de inteligencia nacional, que aún tiene la oportunidad de desarrollar vocablos y significados propios que sean identificados y reconocidos tanto por consumidores como por productores, y permita armonizar los resultados y fortalecer la producción de inteligencia nacional.

También llama la atención que el código *jerarquía* tenga el porcentaje más bajo (3.3%) de la categoría y no guarde relación con la estructura, lo cual muestra desajustes en las organizaciones de inteligencia y es subsumido en las prácticas, de manera informal, y representa una oportunidad para el fortalecimiento y profesionalismo de la inteligencia en México.

Número de casos

El análisis por número de casos nos permite establecer una medida numérica de los casos presentes en cada uno de los códigos analizados, e identificar qué tan presentes se encuentran en las respuestas de los entrevistados.

En las tres primeras posiciones identificamos a las prácticas, al personal y los recursos, con porcentajes de 20.2, 17.3 y 11.5, respectivamente, lo cual confirma la prevalencia de “usos y costumbres” del personal de inteligencia al interior de las organizaciones. Por su parte, los códigos de estructura y calidad comparten un 10.6% cada uno, ubicándose en cuarto lugar, e identificándose como áreas de mejora para implementar una reestructura de las organizaciones, enfocando sus prácticas hacia la calidad.

Dentro de esta escala de medición, el marco legal y los valores comparten el quinto lugar, con un 9.6% del total dentro de la categoría. Por su parte, *jerarquía*, aun cuando obtiene un porcentaje más alto que en la frecuencia, se mantiene dentro de los lugares más bajos, con 6.7%, y aislado de la estructura. Finalmente, el código *lenguaje* se mantiene marginal, y se considera que representa una oportunidad para articular y armonizar la comunicación entre productores y consumidores de inteligencia, lo cual fortalecería la profesionalización y la cultura en la materia. (Fig. 4.9)

Sistema de Inteligencia

Frecuencia de palabras clave

Sobre el análisis de los códigos contenidos dentro de la categoría de sistema de inteligencia por frecuencias, es posible apreciar que el código “resultados” registra un porcentaje dominante (24.8%), seguido de “interacción” (21.4%) y relaciones (18.2%), que refleja el dinamismo del sistema, enfocado a resultados, sin que necesariamente sean los esperados por los consumidores, ya que como se ha señalado, en la inteligencia mexicana existe una brecha entre productores y consumidores de inteligencia, que orienta las organizaciones bajo prácticas tradicionales que buscan la producción *per se*.

Resalta la desconexión que se registra en el porcentaje del código “objetivos” (11.6) de los resultados, lo cual pudiera interpretarse como el funcionamiento del sistema sin una debida planificación con base en objetivos específicos de inteligencia, que es una de las corrientes más vanguardistas para la producción de inteligencia. (Fig. 4.10)

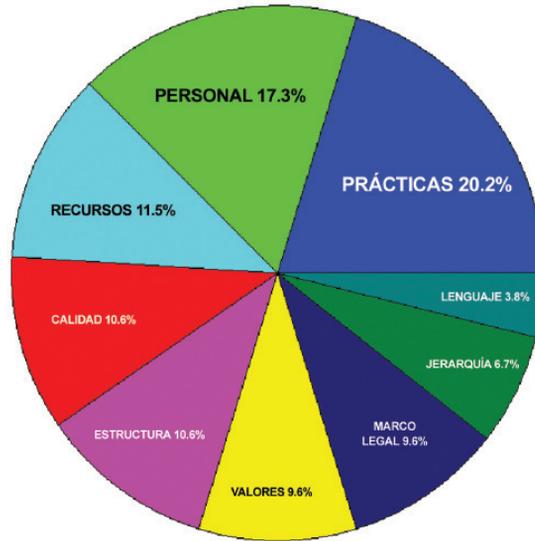


Figura 4.9. Distribución de palabras clave (organización) por número de casos



Figura 4.10. Distribución de palabras clave (sistema) por frecuencia

Por su parte, el código de *componentes*, con un 10.7%, se ubica dentro de las tres últimas categorías, lo cual podría dar cuenta de la flexibilidad del sistema de inteligencia, una característica necesaria frente amenazas asimétricas, que debe manejarse con base en objetivos para optimizar los resultados, mejorar los productos y dar a los consumidores herramientas para la toma de decisiones.

Resalta también que el código *equilibrio* registre un 7.9% del total de la categoría, lo cual reflejaría el desbalance existente en el sistema de inteligencia nacional, representado de manera más emblemática en la relación productores-consumidores; resultados-objetivos; y estructura-jerarquía, entre otros.



Con relación al código *entropía*, su bajo porcentaje (5.3) podría significar un funcionamiento estable del sistema, sin embargo, en un ambiente caracterizado por relaciones desbalanceadas es necesario considerar la Ley de Ashby: “en todo sistema formado por subsistemas, el más inestable de éstos es el dominante; es, pues, sobre el que hay que actuar para modificar el resultado conjunto” (Vian, 2001).

Número de casos

Sobre el porcentaje de número de casos en la categoría sistema, el código “resultados” se mantiene en primer lugar, con 18.6%, seguido de “interacción”, con 17.5%, lo cual muestra el dinamismo del sistema y vinculación del sistema para la generación de entregables a los tomadores de decisiones.

Por su parte, los códigos *relaciones* y *componentes* registran 15.5%, cada uno, reflejando la naturaleza de intercambio permanente dentro del sistema de inteligencia. En cuarto lugar se ubica el código *objetivos*, con 14.4%, que al igual que la medición por frecuencia registra una desconexión entre objetivos y resultados, lo cual serviría para explicar que el código de *equilibrio* ocupe un quinto lugar, con el 13.4%.

Finalmente, el código *entropía* se mantiene en último lugar, con un porcentaje (5.2%) muy similar al del análisis por frecuencia, en el que aun cuando registre cifras a la baja puede dominar el sistema por su alta inestabilidad. (Fig. 4.11)



Figura 4.11. Distribución de palabras clave (sistema) por número de casos

Teoría de Inteligencia

Frecuencia de palabras clave

Por su parte, en el análisis de los códigos asociados a la categoría de teoría de inteligencia, es posible apreciar el mayor porcentaje (26.8%) para *definición*, lo cual refleja la afinidad con la que los entrevistados se refieren a la inteligencia, sin que necesariamente se aprecie una homologación de criterios, lo cual podría ser indicativo de múltiples definiciones y en ocasiones genera más confusión entre productores y consumidores de inteligencia.

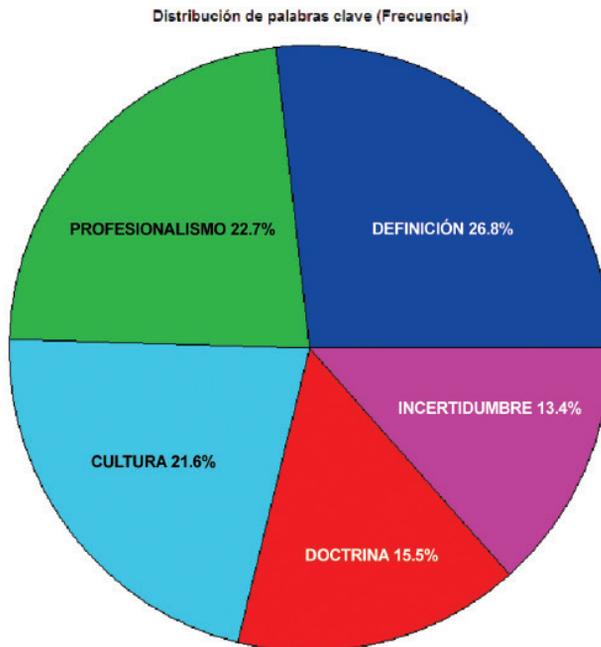


En segundo lugar se encuentra el código *profesionalismo*, con 22.7%, y se manifiesta en las cualidades y valores del personal de los servicios de inteligencia, que es reconocido por todos los entrevistados. Probablemente esto aporte elementos para entender por qué en la categoría de *organización* el código de *prácticas* tiene el mayor porcentaje, ya que descansa en la apreciación que han desarrollado los entrevistados sobre las capacidades del personal.

Este código resulta central como vínculo para el fortalecimiento de las capacidades nacionales de inteligencia, que requieren ampliar el espectro de profesionalismo hacia los consumidores.

Dentro del tercer lugar se encuentra el código *cultura*, con 21.6%, reflejando menor frecuencia en los entrevistados, y haciendo evidente una necesidad: el desarrollo de una cultura de inteligencia nacional. De manera complementaria el código “doctrina” registra un porcentaje de 15.5, que serviría para entender los altos valores porcentuales asignados a *profesionalismo* y *personal*, este último en la categoría de organizaciones.

Por su parte, el código de “incertidumbre” registra el porcentaje más bajo (13.4), armonizando con la desconexión entre productores y consumidores de inteligencia, dando la impresión de que para los entrevistados pareciera no dimensionarse que es una situación o circunstancia en la que se conocen muy pocos aspectos de un fenómeno, organización o individuos sobre los que se requieren conocer mayores detalles para predecir su comportamiento. (Fig. 4.12)



En este sentido una propuesta teórica de inteligencia nacional en México debe considerar la necesidad de usar la inteligencia para traducir la incertidumbre en un riesgo, y estar en condiciones de administrar su naturaleza e impacto.



Número de casos

Los resultados del análisis por número de casos en la categoría de teoría de inteligencia reubican al código *cultura* en el primer lugar, con 22.2%, haciendo evidente la lectura anterior en relación a la necesidad de contar con una cultura de inteligencia, capaz de explicar y reproducir una propuesta teórica. En el segundo lugar se encuentran los códigos de *definición* y *profesionalismo*, ambos con un 20.8%, que serían representativos de la cultura de inteligencia nacional, y se podrían sintetizar con el código “doctrina”, que bajo esta medición se mantiene en el cuarto lugar, con 19.4%.

Por su parte, el código *incertidumbre* se mantiene con 16.7%, en el último lugar. En este sentido es entendible que la percepción teórica no otorgue un lugar preponderante a la incertidumbre, lo cual armoniza con otras tendencias en las categorías de *organización*, en la que el código de “prácticas” está alejado de la *calidad*; o el código *sistemas*, en el que los “resultados” tienen una gran distancia de los *objetivos*.

Bajo esta lógica se debe considerar que en la articulación de una propuesta teórica la “incertidumbre” se asimile con la *cultura* de inteligencia, tanto para su mayor consideración, como para fortalecerse en la relación de productores y consumidores de inteligencia. (Fig. 4.13)

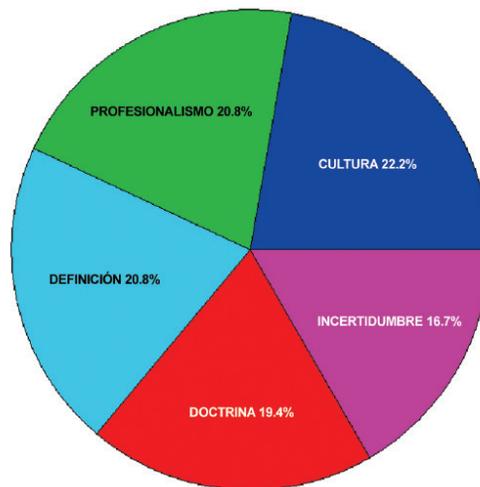


Figura 4.13. Distribución de palabras clave (teoría) por número de casos.

Poder

Frecuencia de palabras clave

Esta categoría es quizá la que tenga más influencia en la inteligencia nacional, por su capacidad de incidir directamente en el funcionamiento de las organizaciones, sistemas, procesos y teorías de inteligencia, ya que el poder representa, en su vertiente política e institucional, a través del Estado, el objeto por el cual la inteligencia adquiere una racionalidad y una razón para su funcionamiento.

En este sentido el código que registra mayores frecuencias es *decisiones*, con el 24.1%, lo cual se explica por el uso que se da a la inteligencia desde la racionalidad del poder, que bajo una visión instrumental cumple con su finalidad, ya que genera productos para la toma de decisiones.



En segundo lugar se ubica el código de *necesidades*, con 19.1%, y muestra la visión que desde el poder se tiene de la inteligencia, al ubicarla como un elemento para la atención de necesidades, que responden al código de *interés nacional*, ubicado en tercer lugar, con 16.9%, representando los motivos por los que la inteligencia y la seguridad nacional interactúan en el logro de los Objetivos Nacionales y mantenimiento de los intereses del Estado.

Por su parte, el código de *utilidad* se ubica en cuarto lugar, con un 15.1%, lo cual expresa el valor que se da desde el poder a la inteligencia, lo cual puede resultar benéfico siempre y cuando exista una conexión entre objetivos y resultados en el sistema de inteligencia, o entre productores y consumidores.

Con relación al código *capacidades*, se ubica en la quinta posición, con un 10.4%, lo cual muestra una importante área de oportunidad para desarrollar la inteligencia nacional, mediante el profesionalismo y desarrollo de una cultura en la materia, con características propias que acerquen a los consumidores con los productores de inteligencia.

Sobre el código *transición*, registra un 7.6%, que lo ubica en sexta posición, y muestra un periodo fundamental para la inteligencia nacional, al consolidarla como un instrumento al servicio del Estado mexicano, bajo referentes democráticos, dentro de un nuevo contexto, caracterizado por el fin del periodo del nacionalismo revolucionario y el surgimiento de amenazas emergentes.

Por su parte, el código *operaciones* se ubica en penúltimo lugar, con el 5.4%, lo cual refleja el uso apropiado de la inteligencia, al privilegiar las “decisiones” sobre las “operaciones”, ya que en un contexto democrático la inteligencia estratégica nacional orienta las decisiones de políticas públicas, mas no participa en la operación de las mismas, que corresponde a los niveles táctico y operativo.

En último lugar el código *Razón de Estado* registra un 1.4%, lo cual muestra la concepción democrática que se tiene de la inteligencia desde el poder, ya que este código está asociado a prácticas autoritarias, y al encontrar, un porcentaje tan bajo, da cuenta de su poca presencia en las esferas de poder.

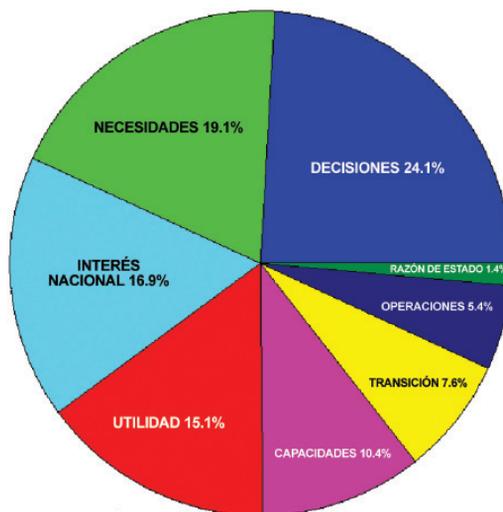


Figura 4.14. Distribución de palabras clave (poder) por frecuencia.



Número de casos

El análisis por número de casos muestra en primer lugar el código *utilidad*, el cual registra el porcentaje más alto, con 20.2%, mostrando un aspecto pragmático reflejado por los entrevistados y presente en la categoría de *poder*. Esto podría explicar también el mayor porcentaje en los códigos de *resultados* y *producción*, sin considerar *objetivos* y *consumo*.

El código *capacidades* ocupa el segundo lugar, con 15.5%, lo cual se explica mediante características que se atribuyen desde el *poder* a la inteligencia, las cuales no necesariamente posee, y permiten dar cuenta de la brecha existente entre la toma de decisiones (consumidores) y los productores de inteligencia.

Con relación al código *interés nacional*, se registra un 15.5%, manteniéndose en el tercer lugar, al igual que en el análisis por frecuencias, reafirmando la racionalidad de intereses superiores para el mantenimiento de los intereses vitales nacionales.

Por su parte, *decisiones* y *necesidades*, se ubican ambos en el cuarto lugar, con un 14.3%, mostrando balance al considerar ambos códigos complementarios. En quinto lugar el código de *operaciones* (10.7%) muestra la prevalencia del nivel estratégico del uso de la inteligencia para toma de decisiones.

Por su parte, *Razón de Estado* se mantiene dentro del penúltimo lugar, con 4.8%, al igual que *transición*, dando cuenta de un cambio hacia el uso democrático de la inteligencia.

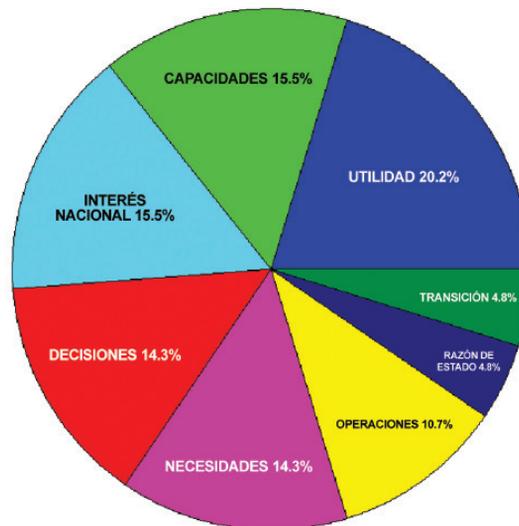


Figura 4.15. Distribución de palabras clave (*poder*) por número de casos

SÍNTESIS

Dentro de los resultados del análisis de las entrevistas, a través de la codificación y categorización, se percibe la naturaleza de la acción de inteligencia nacional bajo un modelo que mayoritariamente conserva y reproduce elementos de las prácticas de inteligencia desde mediados del siglo pasado, lo cual muestra una amplia ventana de oportunidad para modernizar y construir las capacidades nacionales en la materia. En una vertiente simultánea se aprecian también elementos de otras teóricas más actuales, que aun cuando no se encuentran del todo integrados o vinculados entre sí, y son superados por



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

el peso de la inercia del viejo paradigma, reflejan el dinamismo de la inteligencia mexicana, que considera e integra estos elementos.

En este sentido el reto principal consiste en incorporar todos los elementos, de acuerdo a su utilidad, y bajo un nuevo paradigma de producción de inteligencia estratégica nacional integral, que opere bajo una visión preventiva más que reactiva y profesionalice a los productores de inteligencia, para que cuenten con la capacidad de influir en los consumidores, como sus principales clientes y responsables de la toma de decisiones ejecutivas.



CAPÍTULO 5 . MODELO DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA

Con la finalidad de aportar elementos para alcanzar la mejor visión prospectiva posible, y considerando los hallazgos en la presente investigación, en el presente capítulo se propone un modelo de inteligencia estratégica que sería la herramienta a través de la cual sería posible modificar el escenario actual, considerando los principales componentes que deben estar presentes, y la interacción entre ellos.

Para identificar las relaciones, ubicación y cercanía de los componentes, se aplicó el análisis de contenido a la presente investigación, considerando la revisión de enfoques teóricos de la inteligencia, teorías para la inteligencia y nuevas tendencias en la producción de inteligencia nacional, lo cual permitió identificar los elementos más sobresalientes, tanto en ausencia como presencia, lo cual permite identificar el universo de la inteligencia estratégica nacional y los desafíos que tiene presentes.

ELEMENTOS DEL MODELO

En primer lugar se enlistan los principales elementos del modelo que se encontraron durante la investigación, para posteriormente establecer las relaciones entre sí y la interacción recomendada para darle una mejor funcionalidad.

Para un mejor desarrollo metodológico, se agruparon los elementos en siete grupos, identificados entre sí por frecuencia y similaridad en el texto, permitiendo establecer la relación entre ellos e interrelación con los demás grupos. Aunque en su mayoría todos los elementos están agrupados en bloques, existen algunos casos en los que la frecuencia los coloca distantes del conjunto al que pertenecen, pero la similaridad los asocia a ellos, lo cual permite identificarlos como elementos atípicos con poca vinculación particular, pero amplia influencia en general para todo el modelo, como se aprecia en la figura 5.

Igualmente, los elementos con mayor ocurrencia están representados con una mayor circunferencia para identificar su peso dentro del modelo e interacción con los demás elementos.

Funcionalidad

Al bloque identificado en color amarillo se le atribuyen la funcionalidad dentro del modelo, ya que integra elementos que explican el funcionamiento de la inteligencia estratégica nacional, vinculado a su propia *naturaleza*. En primer lugar resalta el *poder* como un elemento central, que debe responder en todo momento a los *objetivos e intereses nacionales*. Dentro de los componentes con mayor relevancia se encuentra el desarrollo, como ente que articula y da sentido a la aplicación de la inteligencia, que sirve a los componentes de *nación, país, política, lo político y la sociedad*.

En este sentido, y a manera de síntesis, la inteligencia estratégica es un mecanismo de poder al servicio de los Objetivos Nacionales, expresados a través del gobierno para lograr el desarrollo del país y de su sociedad mediante conceptos políticos que se expresan a través de la política en el siglo XXI.

Conceptualización

Identificados en color azul se encuentran los componentes que integran el concepto, partiendo de una *teoría* de inteligencia, basada en la *investigación* y el *análisis*, que funcione como base teórica para conocer y construir las características en la *organización* de inteligencia, en tanto son la expresión más visible de la inteligencia.

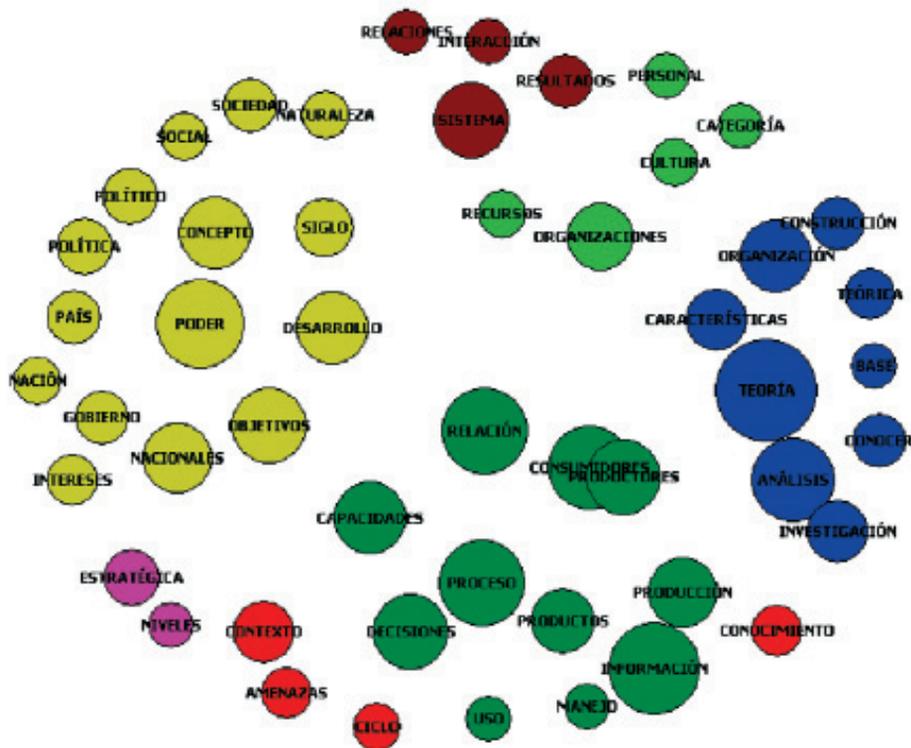


Figura 5. Bloques constitutivos del modelo de inteligencia.

Se debe señalar que la teoría se construye en un proceso permanente y dinámico de interacción con el análisis y la investigación, a fin de estar en condiciones de poder identificar cambios en la estructura del modelo o variaciones en uno o más de sus componentes.

Sistematización

El modelo propuesto también considera un enfoque sistémico, identificado en color marrón, que guarda estricta correspondencia con el bloque de *funcionalidad*, ya que de él dependen las relaciones e interacción al interior del sistema, así como los *resultados* que puedan generarse.

Se debe enfatizar que el modelo propuesto parte de una visión sistémica, en la que se integran todos los componentes del poder nacional o de la *nación* para el cumplimiento de *objetivos* y generación de *desarrollo*, de manera tal que la vertiente de sistematización resulta transversal en el modelo, visualizando el todo como la suma de los componentes, considerando la representación y peso de cada uno de ellos en relación a su propio conjunto.

Caracterización

El modelo propuesto se caracteriza por una vertiente *estratégica* (identificada en el bloque color rosa), que considera la atención estructural, más que coyuntural, visualizando horizontes de planeación a largo plazo, sin embargo, considera relevante la atención de



efectos o manifestaciones de eventos o fenómenos de interés para la inteligencia nacional, por lo que la inclusión de *niveles* es fundamental, para integrar temas a corto plazo, siempre bajo una lógica estratégica que distinga a todos los componentes del modelo, de manera tal que sea un referente o eje transversal.

Definición

Por su parte, el bloque en color verde oscuro contiene los elementos que articulan la definición de inteligencia del modelo, destacando la *información* como primer componente, que se asocia al uso de *capacidades* para la generación de *productos* enfocados para la toma de *decisiones*, basadas en una muy cercana *relación* entre *productores* y *consumidores*, que resulta atípica, en tanto es la que articula y da sentido a la inteligencia, destacando una ligera mayoría en el componente de los *consumidores*, que son quienes toman las decisiones, mediante la información generada por los *consumidores* de acuerdo a la *funcionalidad* marcada por los intereses y Objetivos Nacionales.

Esta definición está influida por el componente de sistematización, interactuando de manera dinámica con los demás bloques para dar racionalidad al modelo de inteligencia estratégica en el siglo XXI.

Instrumentación

Sobre la manera de instrumentar el modelo, se identifican con color verde claro los principales componentes que serían necesarios las acciones de inteligencia. Destacan en primer término las *organizaciones*, como entes del contexto nacional para operacionalizar la definición de inteligencia nacional.

Es conveniente resaltar el elemento de *cultura*, “consistente en los valores que mantiene un grupo, las normas que ellos siguen y los bienes materiales que crean” (Giddens, 1996), que sería la expresión del componente teórico, considerando los elementos expresados en el bloque de *conceptualización*, relacionados principalmente a través de las *organizaciones*.

Adicionalmente, el tema de *recursos* es fundamental para el funcionamiento y producción óptima de inteligencia, ya que en un contexto de amenazas asimétricas la disponibilidad de recursos es central para la producción racional de inteligencia, basada en la relación consumidores-productores, tendiendo como referente los Objetivos Nacionales. Por su parte, el *personal* tiene un rol central en la instrumentación del modelo, en tanto son la expresión final y más visible del modelo de inteligencia, por lo que requiere ser sensible de la interacción de los demás componentes del modelo y de su influencia en él. Por su parte, el componente de categoría, bajo un enfoque kantiano, sirve para establecer y conocer los atributos tanto de la propia instrumentación como demás componentes del modelo.

Aplicación

Finalmente, identificado con color rojo se encuentran los elementos de aplicación del modelo, destacando en primer término el *contexto*, el cual determinaría, en interacción con los bloques de *definición* y *caracterización*, la aplicación de la inteligencia estratégica, especialmente a partir de modelos como el de inteligencia adaptativa o por objetivos.

Por su parte, las *amenazas* son un referente central en el modelo, especialmente las de tipo asimétrico y en las que el ciclo tradicional de la inteligencia ya no resulta suficiente, por lo que se requiere un conocimiento especializado para la *producción* de inteligencia nacional en su vertiente estratégica. En este sentido, el modelo se aplica en un contexto



de incertidumbre, marcado por las amenazas, en las que el ciclo de inteligencia tradicional resulta insuficiente ante los desafíos del siglo XXI.

RELACIÓN ENTRE LOS ELEMENTOS

Profundizando en las relaciones entre elementos y bloques del modelo, se debe señalar la interconexión entre todos y cada uno de ellos, destacando una mayor fuerza de vínculos para los elementos con mayor cercanía entre sí.

Dentro de las primeras relaciones que es posible apreciar (figura 5.1.) están las que se establecen entre intereses y Objetivos Nacionales con las capacidades de inteligencia, así como la relación entre productores y consumidores. Igualmente se observa una relación entre sistema y resultados, en los que estos últimos serían también un criterio de evaluación sobre la funcionalidad de la inteligencia estratégica nacional. Por su parte, en lo que se refiere a la conceptualización, resalta la *construcción* teórica.

En este sentido, las principales relaciones se dan entre el bloque de *definición, instrumentación, conceptualización, funcionalidad e instrumentación*, como referentes centrales, destacando los elementos de la definición y conceptualización como los definitorios de la estructura del modelo, considerando la influencia de los componentes del bloque de *funcionalidad*, especialmente *el poder, la política y lo político*.

Se registran también, con menor presencia, pero de igual importancia, los bloques de *aplicación y caracterización*, ya que se requiere cambiar el paradigma de la inteligencia, privilegiando un enfoque estratégico, considerando conocer la naturaleza de las nuevas amenazas y el contexto de complejidad al que se enfrenta la inteligencia. Pese a tener la menor conectividad con todos los elementos, la influencia de estos bloques resulta central, ya que da sentido y orienta las demás funciones del modelo.

Se debe señalar que se identifica una conexión total de todos los componentes entre sí y por bloques, aun cuando los dos componentes ya señalados (*aplicación y caracterización*) no se relacionan entre sí, como se aprecia en la figura 5.2, lo cual se interpreta como los límites en los que se maneja el modelo.

Como resultado del modelo, es conveniente enfatizar su naturaleza sistémica, lo cual armoniza con el desarrollo de escenarios y prospectiva, en los que se plantea la construcción de un Sistema Nacional de Inteligencia Estratégica, como la alternativa más viable de direccionar las capacidades nacionales en la materia frente a un contexto altamente complejo e incierto, en el que la inteligencia es el instrumento más apropiado para garantizar el logro de los Objetivos Nacionales.

Para la implementación de este modelo en México es necesario integrar todas las capacidades nacionales, de manera particular el esfuerzo federal, así como de las entidades federativas a corto plazo, y a mediano a los municipios. El sector privador sería un componente de central relevancia, especialmente ante la convergencia e interacción de las esferas públicas y privadas, así como el desdibujamiento de las fronteras comerciales en el marco de la globalización.

En este proceso de integración es evidente que se requiere el desarrollo o armonización de los principales componentes del modelo en todos los actores, por lo que una visión sistémica sería la más apropiada para articular una estructura de integración, que podría retomar el concepto de *fusión*, que tienen sus orígenes en el reporte de la Comisión Legislativa para investigar los hechos del 11/S en Estados Unidos, que enfatizaron la necesidad de integrar toda la información disponible de agencias locales, estatales

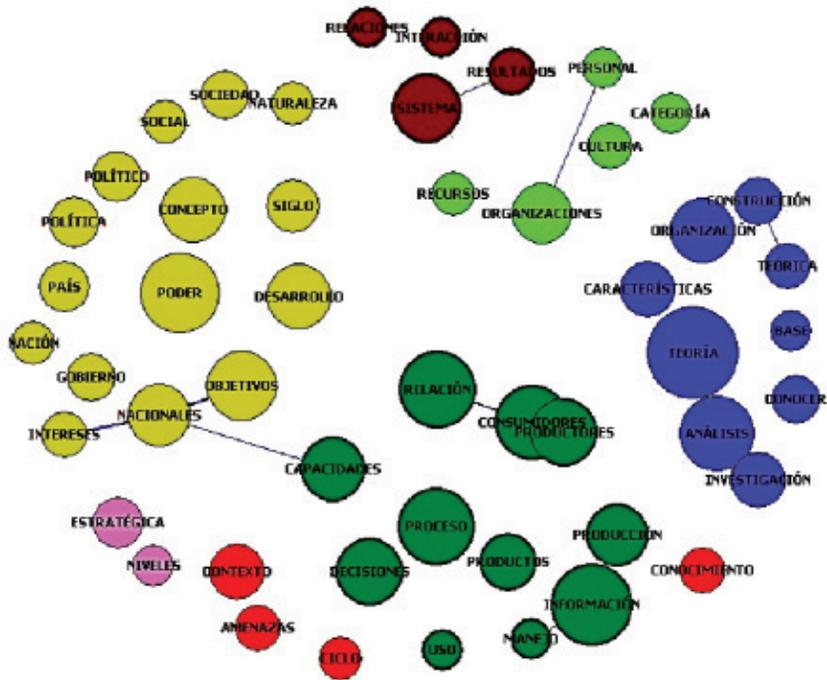


Figura 5.1. Principales nexos entre componentes y elementos del modelo.

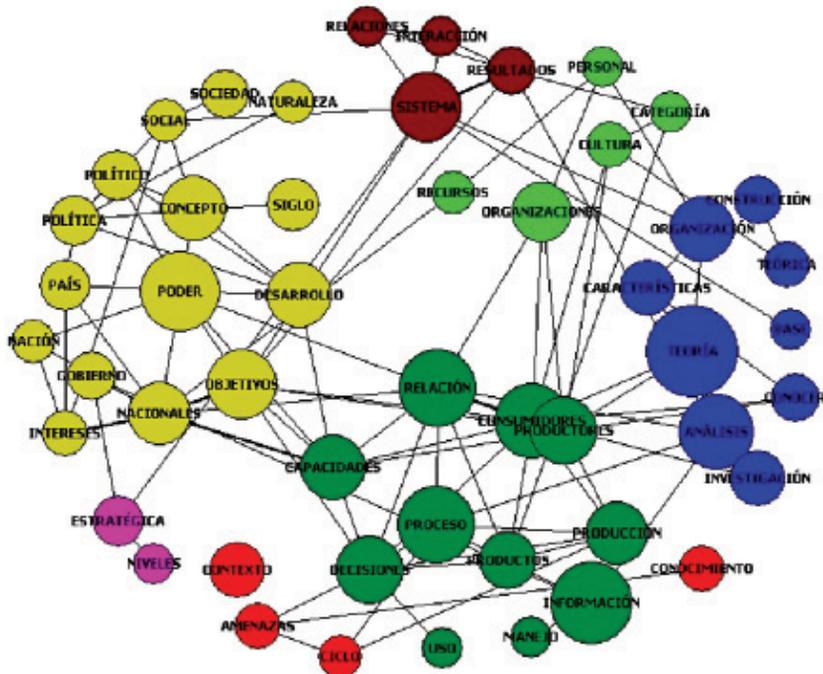


Figura 5.2. Conectividad entre los componentes del modelo.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

y federales, además del sector privado, con la finalidad de contener a la delincuencia organizada y terrorismo.

Para el caso mexicano es recomendable considerar otras alternativas distintas a las planteadas en las divisiones político-administrativas y de órdenes de gobierno, por lo que podrían explorarse modelos regionales y municipales, de acuerdo a necesidades y capacidades. De manera organizacional podría generarse un Centro Nacional de Fusión de Inteligencia, como el responsable de directivas generales y particulares para la construcción de centros de esta naturaleza, con capacidades de producción de inteligencia estratégica, táctica y operativa, garantizando el flujo de información e intercambio de experiencias entre los actores representados.



CAPÍTULO 6 . PROPUESTA TEÓRICA

En el presente capítulo se atienden de manera más clara los objetivos y preguntas de investigación planteadas al principio de esta disertación y se responden dentro de la propuesta teórica. De manera puntual se contestan las dos primeras preguntas sobre las características que han definido a la inteligencia mexicana en su relación con la seguridad nacional, así como el tipo ideal para que la inteligencia funcione como una herramienta para la seguridad nacional en el siglo XXI.

La propuesta teórica reitera la naturaleza de una teoría intermedia, que de acuerdo con Giddens (1995), “son suficientemente específicas para probarse directamente por investigaciones empíricas, pero lo suficientemente generales para cubrir un rango de diferentes fenómenos” (p. 726).

Se debe mencionar que la teoría propuesta trasciende la realidad encontrada en la presente investigación, para exponer los *tipos ideales* que definirían a la inteligencia como herramienta para la seguridad nacional en México en el siglo XXI.

Por lo anterior, se formularán los postulados generales que identifiquen las características, producción, aplicaciones, actores y organizaciones, haciendo énfasis en el *principio de relaciones de apoyo, puntos vinculantes y logro de metas*, ya expuestos.

CARACTERÍSTICAS

Dentro de las principales características destaca la utilidad de los productos de inteligencia en función de la capacidad de acción u operación que detonan, y que se requiere acercar a la visión estratégica, bajo una racionalidad preventiva, más que de operaciones, lo cual ha sido la norma en los últimos 20 años.

Es importante mencionar que dentro de la *era de la información* la inteligencia tiene mayor caducidad, en la que las racionalidades tácticas y operativas podrían verse superadas por la multiplicidad de eventos y conexión multidimensional de los mismos. En este sentido la inteligencia estratégica aporta el marco analítico para matizar el impacto de la caducidad en la producción de inteligencia.

Niveles de Inteligencia

Se requiere el establecimiento de niveles, para distinguir entre lo estratégico, lo operativo y lo táctico en la producción de inteligencia, ya que una de las ventanas de oportunidad es evitar la confusión entre estos dos niveles de inteligencia.

La vertiente táctico y operativa tendrían menor tiempo y trascendencia que la lógica estratégica, sin embargo, lo que se aprecia mayoritariamente de la inteligencia son resultados de tipo operativos o tácticos, y es con ellos con los que normalmente se evalúan las políticas de inteligencia nacional.

Llama la atención que la mayoría de los ejemplos se orientan hacia temas coyunturales y a corto plazo. Probablemente, en la inteligencia estratégica el dilema de la eficacia, legalidad y legitimidad se haría más evidente en decisiones que impactarían a un mayor número de personas, por ello se establece una relación en la que la inteligencia estratégica está relacionada con mayor nivel de decisión, mientras que la inteligencia operativa tiene menor margen, ya que tiene que cumplir, en menos tiempo, con resultados concretos.

Legalidad, Legitimidad y Eficacia

Otra de las características es el equilibrio que se debe mantener entre legalidad, legiti-



dad y eficacia, que en ocasiones puede contrastar con la eficiencia, siendo esto central en un contexto democrático, de mayor participación social y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's).

En este sentido pareciera que el centro de gravedad para lograr el equilibrio es la eficacia, especialmente porque parece que los servicios de inteligencia se orientan hacia el corto plazo.

Productos

Las características de los productos (oportunos, confiables y completos) están enfocados principalmente a la vertiente táctico-operativa, registrando un déficit en el componente estratégico, que al ser poco usado no tiene tantos referentes de oportunidad.

También se aprecia que los productos serían oscilantes, entre grandes productos y errores, lo cual podría señalar que no hay criterios generales para su producción, sólo evaluaciones parciales de los consumidores, lo cual motiva que los productores no tengan parámetros definidos y tengan que ajustarse en el propio desarrollo del trabajo, lo cual explicaría el comportamiento pendular que se señala.

Siempre estaría prevaleciendo la inteligencia operativa, ya que aun cuando la operación sería un código dentro de la categoría de poder, quienes han estado inmersos directamente señalan que es “accionable” u “operable”, lo cual hace que por definición en la praxis mexicana la inteligencia tenga un sesgo de origen hacia las operaciones, y no tanto hacia las decisiones que implican los productos de inteligencia estratégica.

Así, pareciera que los productos responden a la coyuntura y el pragmatismo, sin mayor análisis, al parecer siempre respondiendo a la emergencia y la eficiencia, que parecieran ser los valores de contexto en las organizaciones y productos de inteligencia. Al enfocarse en la coyuntura, es evidente que la lógica estratégica toma siempre un segundo lugar, dejando la acción solo en el plano táctico y operativo.

Si las estructuras no están relacionadas con un todo y una visión ampliada, resultaría complicado producir los resultados deseados, esto presentaría un dilema con la compartimentación, y en el caso mexicano las áreas de producción de inteligencia han registrado una tendencia a funcionar de manera aislada y coyuntural.

Cultura de Inteligencia

Se registra la ausencia de una cultura de inteligencia nacional, que explicaría en parte el lento profesionalismo, resultados intermedios, enfoque en la coyuntura y necesidad de institucionalización de la inteligencia como un concepto amplio y herramienta al servicio de la seguridad nacional.

Es necesario también el desarrollo de una cultura de consumo de inteligencia, en equilibrio con la cultura de producción, a fin de fortalecer la relación entre estos dos actores centrales, ya que ello fortalecerá las capacidades de inteligencia nacional. Adicionalmente, se requiere construir un paradigma en el que la inteligencia en su vertiente estratégica y la información funcionen como un eje transversal en el Estado mexicano, logrando alcanzar a todos los órdenes de gobierno y Poderes de la Unión.

Para el fortalecimiento cultural es altamente recomendable un marco jurídico específico, en el que se contemple la trilogía de legalidad, legitimidad y eficacia, además de otros elementos, como la certeza jurídica para los gobernados y las autoridades responsables.

Es evidente que una Ley de Inteligencia es uno de los principales insumos para el desarrollo de la cultura en la materia, ya que los debates permitirían profundizar en el co-



nocimiento temático, además de ampliar la relación entre Poder Ejecutivo y Legislativo, que derivaría también en una participación progresiva del Poder Judicial.

Paralelamente, la participación de la sociedad y la academia sería central en la construcción de una cultura nacional de inteligencia, que sea la plataforma de diálogo y entendimiento entre ciudadanía y gobierno, por lo que se requiere ampliar, de manera coordinada, la oferta institucional académica, tanto en centros de pensamiento y universidades, como en el sector público, ya que ello articulará un referente de cambio.

PRODUCCIÓN

Con relación al proceso de producción, resulta evidente que se requiere el énfasis en la difusión, ya que es uno de los criterios menos fortalecidos en la producción de inteligencia, y quizá uno de los desafíos en la relación productores-consumidores. En función de lo anterior, se reconoce una *interface* en el proceso de generación de inteligencia, cuando el producto ya está terminado y se entrega al consumidor.

Esta *interface* sería un momento de síntesis, en el que todo lo producido cobra sentido para el productor, y tiene que ser transmitido al consumidor. Posiblemente este momento sea una ventana de oportunidad para fortalecer la relación entre productores y consumidores; quizá ese momento de “entrega - recepción” del producto de inteligencia sea el más intenso y oportuno para fortalecer la relación entre ambas esferas.

Por otra parte, se percibe la generación de productos básicos descriptivos, lo cual es muestra de la capacidad para captar información, con probables síntomas de déficit en el análisis y el proceso final de producción, enfocado a la actualización de productos y profundidad, en donde se consideraría abordar la problemática de una manera multidimensional.

Adicionalmente los enfoques teóricos para la producción de inteligencia marcan claramente la distinción entre la inteligencia como proceso o actividad y el producto. Esto podría indicar un trabajo mayoritariamente empírico y poco reflexivo, más bien mecánico y evaluado con criterios discrecionales y personales sobre la inteligencia.

Por ello se reconoce que la inteligencia debe producir en función de objetivos. Se considera que efectivamente guarda una estrecha relación con los Objetivos Nacionales, que son los que articulan el esquema de seguridad nacional y se valen de la inteligencia para lograr el cumplimiento de los mismos.

En este sentido, las prácticas de inteligencia se entenderían como no constantes o irregulares, y se evaluarían por su capacidad para resolver problemas o representar alguna utilidad a los tomadores de decisiones, sin establecer parámetros de calidad o producción, que serían definidos en la vertiente estratégica, poco desarrollada para el caso nacional.

Cabe señalar que la producción de inteligencia debe estar asociada a objetivos, tanto en el plano estratégico como operativo, a fin de articular de manera integral producción y consumo, en lo que podría considerarse como una visión sistémica.

Recolección y Fuentes

Se considera que la recolección influye en gran medida dentro de todo el ciclo. Resalta que no se aborde el tema de las fuentes, que va asociado a la recolección y al plan de búsqueda de información. En este sentido, pareciera que la información estuviera *escondida*, y por ello su recolección sería complicada, al grado de poner en aprietos al ciclo mismo de la inteligencia.



Dentro de los componentes del ciclo de inteligencia se considera que la recolección es el elemento que tiene más relevancia, lo cual tiene una mayor carga para los productores. Sin embargo, llama la atención también que en un marco de “era de la información” se perciba la recolección como uno de los componentes centrales.

Se asigna un papel principal a las fuentes, que formalmente no integran el ciclo de inteligencia, son mayoritariamente un componente del plan de búsqueda e investigación. En modelos como la inteligencia por objetivos o inteligencia adaptativa, las fuentes cobran un papel central; posiblemente sea un nuevo paradigma. También se identifican los niveles de las fuentes, que para lo táctico-operativos se ubican principalmente en la población o círculos cercanos de los objetivos. Por su parte, las fuentes estratégicas probablemente se compongan por los líderes de opinión o generadores de pensamiento y crítica a nivel nacional.

Patrones de Consumo

En el proceso de producción el profesional de inteligencia tiene que entender las características del consumidor para adecuar la presentación de sus productos a ello, mas no el contenido, el cual debe ir lo más completo posible. El proceso de aprendizaje de los patrones de consumo del nuevo consumidor debe ser lo más rápido posible, además de procurar, en caso de no tener mucha experiencia, familiarizar al consumidor con los temas básicos de inteligencia y capacidades de la organización destinada a producirla.

Hasta ahora se registra un déficit en los patrones de consumidor, en tanto sus necesidades son satisfechas con productos táctico-operativos, más que estratégicos, que por su naturaleza inhiben la cultura para la toma de decisiones, ya que los productos generados en la vertiente táctico-operativa, generalmente incluyen en sí mismos una definición para la acción, más que para la decisión.

Frente a la indefinición estratégica y horizontes de planeación de seis años, las tendencias de consumo de inteligencia deben virar hacia una racionalidad estratégica, tendiendo como base los conceptos de Estado e instituciones, presentes en la cultura nacional de inteligencia.

Recursos

En el proceso de producción los recursos tienen un rol central, hasta ahora dimensionado estrictamente en términos burocráticos y administrativos, mas no como un instrumento para la producción de inteligencia estratégica.

De esta manera los recursos también deben considerarse dentro de una conceptualización, con mecanismos de direccionamiento para el logro de resultados concretos, especialmente ante modelos de inteligencia adaptativa o por objetivos, en los que los recursos financieros serían el conducto por el cual las organizaciones de inteligencia podrían contar con activos tecnológicos y personal altamente especializado en las distintas tareas que implica el proceso de producción de inteligencia, con la finalidad de mejorar los resultados en cada una de las etapas.

Asimismo, se debe tener mucha claridad en el alcance de las capacidades, que en el plano táctico-operativo pueden ser relativamente amplias (cobertura de varios espacios a un tiempo), sin embargo, en la vertiente estratégica se complicarían los recursos. Esto lleva a un sobredimensionamiento de capacidades de parte de los consumidores, que podría motivar la saturación y colapso del sistema.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Actualmente se registra un déficit en los recursos financieros, humanos y tecnológicos de inteligencia a nivel nacional, especialmente frente a la necesidad de construir capacidades en la materia, principalmente en la vertiente estratégica, lo cual constituye una ventana de vulnerabilidad con impacto a mediano plazo. Para revertir este déficit se requiere ampliar las capacidades financieras, basadas en programas de especialización de los recursos humanos y modernización de tecnología.

APLICACIONES

Las principales aplicaciones para la inteligencia desde una visión sistemática, se registran únicamente en el sector seguridad y defensa, bajo una lógica coyuntural y a corto plazo. Por arquitectura institucional también se registra una mayor aplicación de la inteligencia en el orden de gobierno federal.

Ante esta perspectiva es claro que se requiere una aplicación ordenada y permanente para que la inteligencia funcione como herramienta para la seguridad nacional, vinculando tanto el campo de la seguridad como el desarrollo, principalmente en una vertiente estratégica, bajo una lógica preventiva para el escalamiento de conflictos, y en su caso un control de daños más eficiente.

Otro de los sectores que podría aplicar la inteligencia para mejorar sus capacidades es la sociedad civil, que ha mostrado esfuerzos por convertirse en un referente, a través de las redes sociales, sobre temas que agravan a la sociedad, como la violencia, delincuencia, casos emblemáticos de corrupción y abusos por parte de servidores públicos.

En este contexto entidades federativas y municipios, así como el Poder Legislativo, podrían convertirse en replicantes de inteligencia estratégica, reforzando sus capacidades y desarrollando planes a largo plazo mediante agendas estatales y/o regionales de riesgo que permitan identificar fenómenos o tendencias que pudieran alterar o minar su capacidad de gobernabilidad.

ACTORES

Las figuras más representativas en la inteligencia nacional se simbolizan a través de productores y consumidores, quienes constituyen la expresión más tangible de la inteligencia, ubicando a los primeros como quienes sirven a la inteligencia, mientras que los segundos son a quienes sirve la inteligencia.

Productores y Consumidores

El peso de la relación se les atribuye a los productores, que ha sido una constante en la inteligencia mexicana, sin embargo, se requiere un proceso de acercamiento mutuo, especialmente porque en ocasiones el consumidor resulta muy lejano para los productores, quienes generan para responder a urgencias o coyunturas, sin tener muy claro el proceso de retroalimentación o áreas de mejora en su quehacer institucional.

En este orden de ideas, se parte de un enfoque centrado en los consumidores, quienes tendrían que ser interpretados por los productores, lo cual no aplica, especialmente porque al no ser especialistas (los consumidores), es posible que no tengan una visión integral sobre lo que pueden solicitar, y se concentren en productos coyunturales, sin explorar las capacidades de su área de producción.

Un proceso de interacción permanente daría un giro a la relación, que tendría como efectos, entre otras cosas, mayor cercanía entre consumidores y productores, en una



relación tendiente a cerrar las brechas de entendimiento y fortaleciendo el proceso de capacitación de los productores.

Se considera que la relación entre productores y consumidores es uno de los grandes temas, esto sería probablemente uno de los ejes más importantes sobre los que se articule la inteligencia; probablemente sea uno de los temas menos discutidos y abordados.

El concepto de calidad para la producción no concluye con la generación y entrega, sino con la reacción del consumidor ante el producto que tiene frente a sí. Dado el vínculo tan dinámico entre productor y consumidor, también podría pensarse en un consumo de calidad, que posiblemente consistiría en la solicitud de productos acorde a necesidades específicas, y un proceso de retroalimentación permanente.

Se considera el ciclo de inteligencia como un referente para el establecimiento de perfiles de profesionalización. Resulta interesante que se haga énfasis en la especialización del personal productor de inteligencia, más no del consumidor, lo cual, siguiendo la línea de que el ciclo es tan fuerte como su componente más débil, deriva en productos de baja calidad.

En este sentido es muy posible que exista una merma de capacidades si no se alinean las necesidades de los consumidores con las acciones de los productores, lo cual pareciera una constante en el caso mexicano, en el que pareciera haber poca comunicación entre los propios tomadores de decisiones, y de ellos hacia sus propios equipos responsables de la producción de inteligencia. Así, el lenguaje (visual, verbal, escrito) resultaría fundamental para establecer la relación entre productores y consumidores.

En ocasiones, al tener conciencia de que el usuario final puede dar utilidad política a los productos de inteligencia, o para evitar explicar demás, o generar dudas en los consumidores, se matiza el lenguaje, que es algo con lo que diariamente tiene que lidiar la inteligencia. En este sentido los productores requieren conocer al consumidor, para ello requieren confianza y cercanía; en ocasiones se tiene la confianza, pero no el conocimiento, o viceversa.

Posiblemente el sentido de la responsabilidad del productor se entienda culturalmente en el aspecto negativo, en el que el productor asume que las fallas le corresponden. En un sentido positivo le corresponde encargarse también de que el consumidor entienda el contenido del producto. Sin embargo, por la cultura burocrática en ocasiones se busca con los productos complacer al consumidor, privilegiando esta vertiente sobre la necesidad real de transmitirle de manera sintética las mayores características de un fenómeno de atención.

ORGANIZACIONES

Por su parte, las organizaciones son el instrumento mediante el cual se relacionan productores y consumidores, además de ser también el medio por el cual se produce la inteligencia, y representa una de las expresiones tradicionales de inteligencia. En este sentido se requiere el diseño de organizaciones de inteligencia lo más especializadas y flexibles que sea posible, considerando que su operación se da en un ambiente de complejidad e incertidumbre, en el que el dinamismo de riesgos y amenazas requiere un tratamiento con la mayor especialización posible.

Dentro de los mayores retos al interior de las organizaciones de inteligencia está la necesidad de cambiar el paradigma hacia una racionalidad estratégica, en la que se privilegie el largo plazo y la vertiente preventiva, basadas en una alta especialización.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

En este contexto es evidente que no es posible hablar sólo de una organización de inteligencia, sino de múltiples, orientadas bajo lógicas estratégicas de alta especialización, diseñadas de acuerdo a necesidades particulares (riesgos y amenazas) y orígenes de las diversas organizaciones, que tengan como modelo un enfoque sistémico.

Durante el siglo XX las organizaciones de inteligencia tuvieron gran funcionalidad al operar en modelos sumamente estáticos, como guerra fría y mundo bipolar, en el que las certezas eran múltiples, mientras que aliados y adversarios, fáciles de identificar. Sin embargo las características del siglo XXI han cambiado totalmente de paradigma, y expresan una incertidumbre total, además de revelar vínculos insospechados entre organizaciones, ideologías e individuos, lo cual hace necesario enfrentarlas con analistas y personal altamente especializado, apoyado por tecnología de vanguardia, con interfaces hacia la academia y centros de pensamiento, además de una lógica sistémica en la que la inteligencia estratégica sea adoptada como una herramienta transversal en la lógica de los tres órdenes de gobierno.



CONCLUSIONES

Como respuesta a las preguntas de investigación, se tienen las siguientes consideraciones a cada una de ellas:

1. ¿Qué características han definido a la inteligencia mexicana en su relación con la seguridad nacional?

Las principales características de la inteligencia mexicana en su relación con la seguridad nacional pueden distinguirse en dos vertientes definidas por el tiempo.

En un primer momento, durante el siglo XX se identifican la construcción de instituciones, vinculadas a la estabilidad nacional, bajo una lógica de pacificación, en la que existía una plena convergencia entre el proyecto nacional, de corte revolucionario y los objetivos de la inteligencia, que se orientaban a mantener tales objetivos, en un marco con pocos referentes legales y ninguno democrático para servir de contrapeso a los servicios de inteligencia.

En esta etapa se registra también el surgimiento de una tendencia que aún persiste, la cual es la identificación exclusiva de la seguridad nacional con términos militares y de seguridad, sin considerar que por su naturaleza es un concepto también asociado al desarrollo, en el que la inteligencia resulta un insumo de gran valor.

La segunda etapa de la relación entre inteligencia y seguridad nacional se da en el siglo XXI, que a nivel internacional tiene un nuevo escenario, marcado por el fin de la Guerra Fría y mundo bipolar, además del surgimiento de conflictos asimétricos, nuevas amenazas, un mundo multipolar y conectividad global. A nivel nacional se articuló un cambio que derivó en la alternancia política y el modelo revolucionario quedó históricamente superado, lo cual implica la redefinición de la relación en términos de protección al nuevo orden democrático alcanzado en México, que aún no termina de desplegar todas sus características en algunos lugares de la provincia mexicana.

Tomando en consideración los dos momentos, así como el auge de las TIC's, resalta la necesidad que tiene actualmente la seguridad nacional de la inteligencia para cerrar las ventanas de vulnerabilidad y mantener la estabilidad nacional. Sin embargo, la inteligencia muestra aún una gran persistencia de acciones a corto plazo y enfoque táctico-operativo, que resulta de gran utilidad ante contingencias y fases reactivas, siempre y cuando no sea en detrimento del desarrollo de capacidades estratégicas, que parece haber sido una constante de la inteligencia en el siglo XX.

En este sentido resalta el nivel empírico de la inteligencia en México, que se enfoca a generar resultados, más que cumplir objetivos, al no articularse bajo una visión sistémica, en la que el profesionalismo tiene una gran oportunidad para desarrollarse en beneficio de productores y consumidores de inteligencia. De esta manera, la relación entre productores y consumidores está basada en un pragmatismo por parte de los consumidores, al consumir *casi cualquier producto de inteligencia*, y alto empirismo de los productores, al generar productos por sí mismos, sin enfatizar tanto la calidad, sentido o utilidad que pueda tener.

De esta manera, y en concordancia con los objetivos de la investigación, se percibe que la relación entre productores y consumidores de inteligencia está caracterizada por una racionalidad utilitaria para ambos, más que funcional, lo cual puede explicarse por el paradigma táctico-operativo y de corto plazo que ha dominado los servicios de inteligencia, así como por la cultura burocrática-administrativa que se enfoca en la



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

permanencia de los servidores públicos dentro de sus posiciones, más que en la efectividad de sus tareas. Esto se explica por la falta de una cultura y comunidad de inteligencia que tenga la capacidad de influir tanto en la sociedad civil como en la sociedad política, para transmitir los usos, funciones, alcances y límites de la inteligencia, lo cual serviría para la construcción de parámetros para los productores, y expectativas para los consumidores de inteligencia.

Resalta también la necesidad de los productores de garantizar la empatía del consumidor con los productos generados, así como entender los modelos que resultan de mejor comprensión (visual, textual, auditiva o interactivos) para los consumidores. Probablemente una alternativa para ello sería la implementación de un programa de capacitación ejecutiva para consumidores y productores, que permita a los primeros expresar sus preferencias para el consumo de inteligencia y conocer las inquietudes de los productores, mientras que a los productores les permitiría conocer las expectativas y necesidades de sus consumidores.

Lo anterior en aras de superar los principales problemas que enfrentan cotidianamente tanto productores como consumidores. Al respecto, los primeros enfrentan en muchas ocasiones instrucciones parciales, cifradas o mensajes transmitidos por interlocutores de los productores, que no cuentan con más información y en ocasiones se enfrentan a consignas que escapan de las agendas de riesgo, y más bien responden a lógicas coyunturales, lo cual obliga a responder con gran velocidad y escasos datos disponibles a requerimientos específicos, derivando solamente en transmisión de información sobre un tema, organización o fenómeno en específico, que funciona para atender la coyuntura, pero no para la solución estructural.

2. ¿Cuáles serían las características ideales que debe presentar la inteligencia en México como una herramienta a la seguridad nacional en el siglo XXI?

Con relación a las características ideales que debe presentar la inteligencia en México como una herramienta para la seguridad nacional en el siglo XXI, el componente estratégico resulta central, visualizando las decisiones ejecutivas a largo plazo, bajo una vertiente eminentemente preventiva, en la que se atiendan las causas más que los efectos.

En segundo término, debe visualizarse bajo una lógica sistémica e integral del Estado mexicano, involucrando de manera permanente a todos sus componentes, de acuerdo a sus necesidades y capacidades, considerando una plataforma educativa para profesionalizar los servicios de inteligencia, tanto en la vertiente de productores como de consumidores.

Por su naturaleza las fuentes abiertas también deben tener especial relevancia en la producción de inteligencia estratégica nacional, ya que pueden servir de plataforma de coordinación entre diferentes servicios de inteligencia del campo de seguridad, y ser la plataforma de aproximación a otros sectores, como el económico o desarrollo. Hasta ahora se identifica una falta de reconocimiento en la materia, y aun cuando existen áreas que trabajan con fuentes abiertas, siguen sin reconocerse como una ventana de oportunidad, por lo que mantienen como preocupación de los productores las fuentes y el acopio de información, sin enfatizar la vertiente analítica.

Asimismo, se debe de considerar que la inteligencia en el siglo XXI debe tener un marco jurídico lo suficientemente amplio para aportar el mayor número de certezas frente a la incertidumbre y complejidad con la que lidia diariamente. En este sentido, contar con una



Ley de Inteligencia Nacional sería fundamental para iniciar el fortalecimiento de la cultura en la materia y acercamiento del mayor número posible de actores institucionales, lo que permitiría ampliar la comunidad de inteligencia y construir la visión sistémica.

3. ¿Qué elementos integrarían un modelo sistémico de inteligencia para el logro de los Objetivos Nacionales?

Sobre un modelo de inteligencia acorde a las amenazas asimétricas, se estima que el trabajo propuesto en la presente disertación representa un esfuerzo que representa todos los elementos que interactúan en un sistema de inteligencia, y que actualmente responden a tendencias inerciales, pero pueden ser modificadas de acuerdo a la dinámica que expresen los diversos factores que inciden en la inteligencia nacional.

Así, la propuesta es un modelo para armar, en el que cada uno de sus componentes tiene una dimensión temporal, modificable en el tiempo y espacio de acuerdo al desarrollo de todos y cada uno de los componentes, considerando también un cambio de paradigma en el contexto tradicional de operación de los servicios de inteligencia, de manera que referentes tradicionales como las relaciones horizontales, uso de fuentes cerradas o rigidez en el ciclo de inteligencia, no son suficientes para garantizar una producción estratégica que sea funcional para los tomadores de decisiones, por lo que se requiere trabajar en el fortalecimiento de áreas de oportunidad identificadas, como es la propia relación entre productores y consumidores de inteligencia.

Es posible afirmar que la inteligencia para la seguridad nacional en México en el siglo XXI se encuentra en un proceso de transición y construcción, apreciando en algunas organizaciones un cambio auto regulado, mientras que de manera generalizada se percibe una transformación necesaria, motivada por las circunstancias, más que por la voluntad o comprensión de un nuevo entorno de seguridad.

En este sentido, es evidente que la transformación conceptual de la inteligencia mexicana es un hecho en gestación y a punto de terminar, sin que necesariamente todos sus miembros se hayan percatado de ello, lo cual da pie a un gran número de confusiones en el uso del término, y peor aún, en la conceptualización, lo cual no resulta de utilidad para los tomadores de decisiones, quienes pueden generarse una percepción equivocada sobre la inteligencia, su definición, concepto y teoría.

Para lograr esta transformación conceptual, es conveniente resaltar el alto valor que arrojó la codificación de las entrevistas, en las que los códigos de *prácticas, resultados, interacción, decisiones, relaciones y necesidades* son centrales para entender el comportamiento histórico de la inteligencia nacional, así como para plantear un cambio de paradigma. Al respecto se aprecia la tendencia empírica que ha caracterizado a la inteligencia mexicana, especialmente en los códigos de *prácticas, resultados e interacción*, que se articulan en un sistema *auto poietico* en el que los componentes interactúan entre sí y reproducen prácticas orientadas a generar resultados que permitan posicionarse frente a quienes toman las *decisiones*, sin considerar las *necesidades* de la inteligencia, y las distintas relaciones que ésta establece entre los componentes del sistema y los fenómenos de atención.

En función de lo anterior, y considerando los nuevos enfoques de la inteligencia, se requiere considerar las *necesidades* como un primer elemento de la inteligencia, más que las prácticas, lo cual alteraría los equilibrios establecidos hasta ahora, y sería el inicio de un cambio de paradigma para modernizar la inteligencia estratégica para la seguridad nacional.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Considerando los rezagos nacionales en materia de seguridad nacional, resulta entendible la no percepción de la transformación de la naturaleza de los servicios de inteligencia en México, específicamente ante la agenda nacional, que actualmente se encuentra detenida en el paradigma de la profesionalización y depuración policial, iniciado en la última década del siglo XX, y aún vigente.

De esta manera, el desarrollo de la inteligencia estratégica nacional sería útil para el fortalecimiento del sistema de seguridad nacional en México, incluyendo la reforma policial. Lamentablemente, por la falta de cultura de inteligencia e intangibilidad de la misma, es probable que la reforma y beneficios de la aplicación de la inteligencia estratégica en México para su seguridad nacional, sea una asignatura a desarrollarse durante las próximas dos décadas.

Con relación al objetivo que definió la presente investigación sobre la identificación de la relación entre productores y consumidores de inteligencia como representantes de la inteligencia nacional, se aprecia lo siguiente:

Hasta ahora los resultados revelan que tanto en la vertiente de consumo como de producción, no existe una racionalidad de inteligencia estratégica, ya que los esfuerzos están orientados hacia racionalidades táctico-operativas, con funcionalidad a corto plazo.

Otro de los hallazgos relevantes lo constituye: considerar que la definición de inteligencia como conocimiento *accionable* u *operable*, sólo aplica para acciones tácticas y operativas, sin considerar la vertiente estratégica, limitando el enfoque hacia acciones a corto plazo.

Por su parte, los productores tienen como principal problema la presión de los acontecimientos, medios, sociedad y el tiempo, ya que en ocasiones se requiere la atención inmediata de temas específicos, lo cual se vuelve complejo cuando se trabaja con organizaciones carentes de enfoques estratégicos de inteligencia, o áreas en las que la información de las organizaciones por sí mismas no es suficiente y requiere del apoyo de sus pares, que en ocasiones se articulan como competidores y no como socios.

En síntesis, se aprecia que dentro de la complejidad que aqueja con más frecuencia a los consumidores es la naturaleza de sus propias organizaciones, diseñadas para la atención de paradigmas del siglo pasado, sin considerar que actualmente se asiste a un proceso de transición que está en redefinición permanente.

PROSPECTIVA Y ESCENARIOS DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Derivado de las conclusiones y como un ejercicio complementario del análisis de las entrevistas, se desarrolla una propuesta de prospectiva para la inteligencia estratégica, considerando la visión general para los estudios de futuro, y actividades necesarias para la construcción y consolidación de un Sistema Nacional de Inteligencia Estratégica, además de representar posibles líneas de investigación futuras para otros académicos interesados en profundizar en los estudios de inteligencia en México.

En este sentido conviene señalar que se registra una ventana de oportunidad para articular la inteligencia nacional bajo un enfoque sistémico, que permita sumar las capacidades e información de los tres órdenes de gobierno, y fortalecer la relación entre productores y consumidores de inteligencia basada en el cumplimiento de los Objetivos Nacionales, con una visión a largo plazo y un enfoque eminentemente estratégico.



LOS ESTUDIOS DE FUTURO

Aspirar a conocer las características y detalles que tendrá un fenómeno, organización, sociedad o sistema en el futuro, ha sido abordado a lo largo de la historia con diferentes enfoques que definen acciones desde el presente. Como lo señala Dror (1990):

“El interés en el futuro ha acompañado a la humanidad desde sus inicios, los intentos por prevenir el futuro no son nada nuevo, ya sea motivado por la dependencia que tiene todo proceso consciente, de formulación de alternativas de decisiones o predicciones de contingencia. Ciertamente, las sociedades organizadas desde la historia temprana han tenido instituciones de exploración, futura como son los videntes, profetas, dispositivos cuestionadores de fe, oráculos, etcétera. Por consiguiente, los contemporáneos estudios del futuro pertenecen en verdad a diferentes especies de esfuerzos y las distinciones deben ser buscadas no en razón del sujeto, sino en torno a la metodología, paradigmas y sus bases fundamentales” (p. 70).

Cabe distinguir entre la preocupación por el futuro desde una perspectiva mística, que se enfoca en visiones premonitorias, dejando los resultados al azar o a las divinidades, como destinos inevitables o profecías a realizarse.

Los estudios prospectivos se basan en el análisis e interpretación de la realidad, expectativas, necesidades, deseos y posibilidades de cambio. Vale destacar una semejanza entre los estudios prospectivos de futuro y los de inteligencia, particularmente en la vertiente clásica expuesta por Kent (1949), quien identificaba el *elemento especulativo-evolutivo* en la vertiente de inteligencia como conocimiento, y señalaba que “hemos de estar preparados para el futuro; debemos dedicar cada esfuerzo para estar bien protegidos contra sus contingencias; no debemos ser sorprendidos por sucesos inesperados” (p. 55).

A pesar de la convergencia observada entre inteligencia y prospectiva por conocer el futuro, “es preciso anotar que en los estudios del futuro se encuentran involucrados diversos conceptos: prospectiva, pronóstico, proyección, predicción, previsión y preferencia” (Miklos y Tello, 1998, p. 40). De esta manera el enfoque tradicional en el que se manejó la inteligencia durante el siglo XX osciló entre la previsión y la predicción sobre lo que sería el comportamiento militar de aliados y adversarios ante distintas hipótesis de conflicto, sin una visión proactiva e integral, como lo señala el enfoque prospectivo.

De acuerdo a Miklos y Tello (1998):

“La prospectiva es primero un acto imaginativo y de creación; luego, una toma de conciencia y una reflexión sobre el contexto actual; y por último un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, intereses y capacidad de la sociedad para alcanzar ese porvenir que se perfila como deseable. Ahora bien, cualquiera que sea la forma en que se defina la prospectiva, es imprescindible destacar su carácter creativo, el elemento de cambio y transformación que encierra, y sobre todo, la opción que nos presenta para asumir una actitud activa hacia el mañana, a través de la construcción y elección de futurables y futuros” (p. 56).

Desde esta perspectiva el futuro se construye a partir de una imagen de sí mismo, considerando los elementos que marcan las fronteras entre lo posible y lo deseable, considerando los elementos de retrospectiva y perspectiva. Adicionalmente para Miklos (2008):

“...la prospectiva rompe con los análisis exclusivamente causales en el corto plazo y estrictamente proyectivos, e incorpora los futuros al presente. Bajo



este enfoque, el comportamiento futuro de la variable estudiada proviene de la secuencia siguiente: la conformación de futuros alternativos, entre los que se encuentra también el más probable, proveniente de la proyectiva. Confrontación entre futuros, entre éstos y el presente y selección del más deseable y posible. Por último, la prospectiva ofrece un análisis de las estrategias y requerimientos para lograr el futuro seleccionado por sobre los simplemente tendenciales” (p. 30 y 31).

De esta manera la prospectiva parte del principio de que no hay *un futuro*, hay múltiples alternativas de futuro, que implican la toma de decisiones y acciones, así como la asignación de recursos para lograr el futuro deseable *futurable*, o futuro posible *futurable*, además de evitar llegar al escenario pesimista. Así, el diseño del futuro es la interacción de distintas alternativas (figura 7).

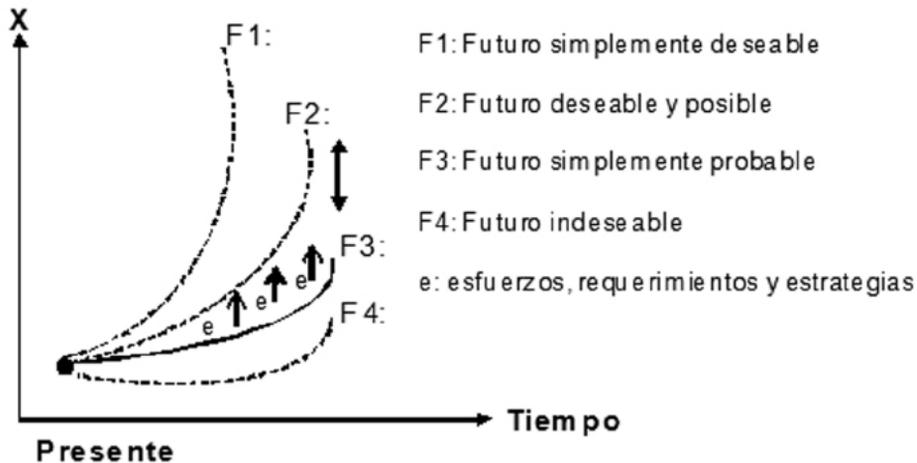


Figura 7. Prospectiva de análisis y requerimientos.
Fuente: Miklos, 2008, p. 31.

Por ello, se considera elaborar una prospectiva de la inteligencia nacional, que tenga un enfoque *futurable* como referente aspiracional, y se oriente por la lógica *futurable*, que se construye a partir de las experiencias registradas en los servicios de inteligencia, la naturaleza propia de los mismos, y lo que se considera pueden llegar a ser, partiendo de las reconocidas capacidades que se han encontrado a lo largo del tiempo, productores y consumidores de inteligencia.

ESCENARIOS DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

Para la formulación de la prospectiva es necesario previamente desarrollar escenarios, que se consideran como probables cursos de acción en los que podría derivar la inteligencia estratégica para la seguridad nacional, en función de procesos, decisiones o actores que influyen o modifican el desarrollo de la inteligencia. En este sentido se contempla un espectro de cuatro escenarios centrales, que no implican destinos inevitables o hechos irreversibles, ya que son solamente posibilidades que deben considerarse para



ir construyendo la imagen de futuro deseada, y tomando distancia de los enfoques no deseados, considerando las siguientes características de cada uno:

- Escenario *futurable*: se caracteriza por ser lo deseable, y se enmarcaría en el contexto weberiano de los tipos ideales, en los que la inteligencia tendría una centralidad como herramienta para la seguridad nacional, y se articularía bajo un enfoque transversal en el Estado mexicano, siendo un referente para la toma de decisiones.
- Escenario *futurible*: considera aspectos de mejora en los que la inteligencia podría visualizarse y emplearse como una herramienta para la toma de decisiones, bajo una lógica estratégica y un enfoque sistémico que integre las capacidades nacionales mediante un esquema nacional de profesionalización, en el que gradualmente se vaya generando una cultura de inteligencia estratégica.
- Escenario tendencial: toma en cuenta las características actuales de la inteligencia para la seguridad nacional, y asume que se mantiene la inercia con que se ha trabajado en el pasado, sin posibilidades de cambio y manteniendo tendencias aislacionistas que limitan el potencial y las capacidades de la inteligencia.
- Escenario pesimista: mostraría la explotación de las ventanas de vulnerabilidad existentes en el marco de la inteligencia nacional, que derivaría en la parálisis nacional, reducción de capacidades nacionales y surgimiento de adversarios que aprovecharían las debilidades para tratar de imponer un nuevo orden ante la incapacidad de enfrentar a grupos disruptivos con inteligencia, en los que la fuerza tendría un efecto disuasivo, con desgaste progresivo.

Se debe mencionar que la construcción detallada de escenarios considera las principales categorías y códigos encontrados en el análisis de las entrevistas y testimonios a funcionarios clave de inteligencia, con la finalidad de homologar la lectura y permitir un mejor contraste entre las características de cada uno de los escenarios.

Escenario Futurable

En cuanto al **manejo de información**, se consideraría el fortalecimiento de las fuentes tradicionales, más un amplio desarrollo de *fuentes abiertas*, entendidas como:

“toda y cualquier tipo de información que puede ser obtenida de la recolección abierta: todos los tipos de medios, reportes de gobierno y otros documentos, investigaciones científicas y reportes, vendedores comerciales de información, el internet y otros” (Lowental, 2006, p. 273).

Esto considerando el aumento en la transmisión de información por medios abiertos que caracteriza al entorno global. Adicionalmente las fuentes abiertas permiten ser una plataforma de construcción de confianza entre los tres órdenes de gobierno y profesionalización de los servidores públicos.

Derivado de esta profesionalización hay una distinción perfectamente clara entre los niveles estratégico, táctico y operativo de la inteligencia, enfatizando la producción estratégica, que trascienda el ámbito de la seguridad hacia los campos económico y sociocultural, permitiendo a los tomadores de decisiones contar con una visión integral que fomente el desarrollo nacional de manera integral.

Con relación al proceso de inteligencia, se considera la modificación del ciclo tradicional de inteligencia, orientado en dos enfoques:



1. Inteligencia basada en objetivos, en los que las capacidades institucionales se orientan hacia el logro de objetivos, más que al cumplimiento de consignas, como lo plantea el enfoque tradicional, lo cual elevaría la eficacia de la inteligencia en la vertiente táctica – operativa.
2. Trinidad de la inteligencia, caracterizada por la relación entre productores, consumidores y objetivos, considerando ambientes volátiles, entrópicos, aleatorios, inciertos, ambiguos y complejos, como lo plantea Brockington (2012).

Esto es un cambio de paradigma que tendrá frente a sí dos grandes desafíos, siendo el primero de ellos el enfrentar las resistencias inerciales al cambio que podría presentar la comunidad de inteligencia nacional, acostumbrada al ciclo tradicional de inteligencia; y la otra resistencia derivaría en cerrar la brecha con otros órdenes de gobierno que tendrían que aprender este nuevo proceso con el que seguramente no estarían familiarizados.

Sobre las **organizaciones de inteligencia**, su estructura tendría un concepto de horizontalidad y flexibilidad que permitiría ajustarse a los objetivos de la inteligencia nacional, enfatizando la vertiente estratégica y el concepto de *fusión*, que sea la suma de todas las partes que produzcan inteligencia nacional.

El modelo organizacional tendería a reducir su estructura en tanto se fortalece la Red Nacional de Información y se especializa a los funcionarios responsables de la producción de inteligencia, además de estrechar el vínculo entre productores y consumidores de inteligencia.

Adicionalmente se desarrollaría un componente tecnológico que garantice los avances de última generación al servicio de las organizaciones de inteligencia, garantizando la suficiencia presupuestaria con un modelo de rendición de cuentas ante el Poder Legislativo, basado en un diseño jurídico que dé más facultades a las organizaciones de inteligencia y las equilibre con mecanismos de control. Esto hace de la visión de Estado que rige los valores del personal de inteligencia, un concepto más amplio de la esfera de la seguridad y del orden de gobierno federal.

Sobre el **sistema de inteligencia**, es claro que debe estar orientado por una lógica estratégica, integral y focalizada en el largo plazo, con una clara visualización e integración de los órdenes de gobierno estatal y municipal como componentes centrales, además de una interacción muy dinámica en la que se armonicen plenamente los Objetivos Nacionales con los del sistema de inteligencia, manteniendo el equilibrio mediante relaciones reguladas con principios generales que apoyen para eliminar la entropía y prevenir las contingencias que pudieran alterar los resultados del sistema. Destacaría también la relación entre productores y consumidores de inteligencia, que sería más abierta y orientada a sensibilizar a los consumidores sobre la naturaleza, contenido y alcances de los productos de inteligencia estratégica, así como las implicaciones de cursos de acción recomendados.

Por su parte, una **teoría de inteligencia** estaría construida con aportaciones de los tres órdenes de gobierno, Poderes Legislativo y Judicial, así como los sectores más representativos de la sociedad, ya que ello permitiría generar una doctrina en la materia para el siglo XXI, enfocada a la reducción de incertidumbre y generación de una cultura nacional en la materia, que derivaría en un sistema y organizaciones altamente profesionales.

Por su parte, la relación entre la **inteligencia y el poder** orientaría la toma de decisiones hacia un proceso de debate colegiado e informado entre los consumidores ejecutivos



de inteligencia, que permita el desarrollo de operaciones estratégicas de inteligencia con incidencia en el mediano y largo plazo, empleando todas las capacidades del poder nacional con un enfoque gradual, en el que el uso de la fuerza sea el último recurso para preservar el interés nacional.

Estos elementos son el escenario ideal, que sirve como línea base para identificar las características y necesidades de los escenarios sucesivos.

Escenario Futurable

Este escenario muestra menos elementos de idealismo y más de realismo, ya que constituye lo posible de lo deseable, modificando por supuesto procesos, decisiones y cursos de acción que actualmente caracterizan a la inteligencia nacional.

Desde esta perspectiva el **manejo de información** se mantendría con un nivel de compartimentación estrictamente necesario y se desarrollaría el campo de las fuentes abiertas, como una plataforma para la producción de inteligencia y generación de campos de confianza. Se tendría también un consenso entre las diferencias existentes entre los manejos de inteligencia estratégico, táctico y operativo, estableciendo criterios para tener mecanismos de entendimiento, basados en una doctrina unificada de inteligencia nacional.

La producción de inteligencia estaría caracterizada mayoritariamente por un enfoque estratégico de tipo preventivo, y no táctico operativo de corte reactivo, logrando identificar órbices al proyecto nacional para su desactivación.

Con relación al **proceso de inteligencia**, se caracteriza por iniciar una revisión y replanteamiento de la funcionalidad del ciclo de inteligencia tradicional, considerando enfoques como la inteligencia adaptativa, o basada en objetivos, así como la operación en un ambiente de incertidumbre, inestabilidad y entropía, caracterizado principalmente por organizaciones y fenómenos asimétricos. En el proceso de revisión se tomaría en cuenta la participación tanto de integrantes de la comunidad de inteligencia y el sector seguridad y defensa, como de las áreas de desarrollo, educación, salud, economía, diplomacia y la propia sociedad.

Sobre las **organizaciones de inteligencia**, prevalecería un diseño jerárquicamente horizontal, con amplia comunicación entre los niveles de la estructura, que sería una base para un cambio de paradigma en el que se fomente una cultura organizacional, además de desarrollar las habilidades del personal, principalmente las analíticas.

Con relación a los recursos, habría un ligero incremento en la parte presupuestal, con expectativas de resultados en el mediano plazo, con lo cual se podrían ampliar las capacidades y se orientarían bajo una racionalidad estratégica. Los órdenes de gobierno estatales serían tomados en cuenta gradualmente, con bajos niveles de confianza y una elevada compartimentación.

Se construiría también un nuevo sistema de valores, considerando los desafíos del Estado mexicano en el siglo XXI y el contexto democrático en el que hoy se vive, fortaleciendo un sentido de pertenencia organizacional. El marco jurídico sería un poco más especializado, al contar con una Ley de Inteligencia Nacional, en la que se establezcan los límites para la autoridad, derechos de los gobernados y articulación de todas las capacidades nacionales.

Por su parte, el **sistema de inteligencia** integraría en sus componentes a los gobiernos estatales en el tema de seguridad, sentando las bases para el inicio de un diálogo entre otras esferas gubernamentales, como desarrollo, economía, educación, salud y



diplomacia, que gradualmente serían el vector para iniciar con el proceso de diálogo en las entidades federativas, y permitirían conocer las posibilidades de aproximación con gobiernos municipales.

Al incorporar otros componentes el sistema de inteligencia ampliaría sus objetivos bajo un enfoque conservador, en el ánimo de mantener los equilibrios y reducir la incertidumbre, mediante un proceso de interacción muy dinámico, en el que el esfuerzo de las entidades federativas es fundamental para la reducción de la entropía y permite generar resultados acorde con los objetivos.

Sobre la **teoría de inteligencia**, se contaría con una aproximación intermedia, que sería la base para el diálogo entre productores y consumidores de inteligencia, además de explicar los niveles, tipos y enfoques para la producción de inteligencia, lo cual permitiría que la incorporación de nuevos actores fuera más dinámica, con efectos positivos para la construcción del sistema de inteligencia.

El referente doctrinario permitiría el fortalecimiento de las capacidades profesionales del personal, y junto con la teoría intermedia de inteligencia sentaría las bases para replantear la cultura de inteligencia nacional en el siglo XXI, enfatizando el profesionalismo y fortaleciendo la necesidad de construir una visión estratégica, que estaría asimilada a la definición de inteligencia, como un estadio superior a construir.

Sobre la relación entre la inteligencia y el poder, es posible construir un nuevo acuerdo entre productores y consumidores, basado en un proceso de aprendizaje gradual que tenga como base los Objetivos Nacionales, así como una mayor interacción, que permita a los productores conocer las necesidades de los consumidores y formatos de presentación de productos de inteligencia.

El proceso de toma de decisiones estaría acompañado de productos de inteligencia altamente objetivos, que presenten las distintas aristas que implicaría una decisión en particular, para garantizar la atención a las necesidades urgentes bajo un criterio que responda al interés nacional y utilice todas las capacidades del país, iniciando por las dependencias del sector seguridad y defensa.

Escenario Tendencial

En este escenario el **manejo de información** se mantiene sin incorporar plenamente el uso de fuentes abiertas para la producción de inteligencia, además de persistir la confusión entre los niveles estratégico, táctico y operativo, lo cual mantendría la producción de inteligencia en niveles táctico-operativos, inhibiendo el manejo estratégico. Adicionalmente continuaría la excesiva compartimentación de información, derivando en parálisis y retrasos para la producción de inteligencia.

Con relación al **proceso de inteligencia**, se mantendría el ciclo tradicional, con énfasis en la fase de investigación y algunos avances en el proceso de análisis, manteniendo una pasividad que se deriva de las consignas y requerimientos de los consumidores, con escasa retroalimentación. También se considera que el proceso estaría rebasado por la multiplicidad de actores y organizaciones de interés, llevando a un subanálisis que se caracterice por la atención de emergencias y coyunturas de interés de los tomadores de decisiones, más no por la prevención estructural de riesgos y amenazas para la seguridad nacional.

Las **organizaciones de inteligencia** mantendrían su estructura original, con ajustes mínimos, para mantener las funciones básicas del proceso, reproduciendo prácticas que



funcionan en el corto plazo, sin lograr avances estructurales o cambios de fondo. Se generaría un ligero aumento de recursos, ampliamente cuestionado al no dar resultados en el mediano y largo plazo, ya que se financiarían procesos probadamente disfuncionales. No se contaría con una ley en la materia, ni se registraría un avance en la profesionalización del personal.

Adicionalmente se percibe que la calidad de los productos seguiría siendo de tipo coyuntural, sin un valor agregado para los consumidores de inteligencia, y se mantendría la brecha entre productores y consumidores, generando sinergia sólo ante coyunturas muy puntuales.

Sobre el **sistema de inteligencia**, no se percibe una lógica nacional, sino federal, en la que el peso y la responsabilidad no logran trasladarse íntegramente a las entidades federativas, tanto por razones jurídicas como políticas. En consecuencia, los objetivos del sistema podrían no alcanzarse, mientras el entorno se caracteriza por la entropía y relaciones desequilibradas que derivan en resultados cuestionables y poco útiles para los tomadores de decisiones, quienes no verían en la inteligencia un valor agregado, lo cual alteraría la estabilidad y desarrollo del sistema.

Con relación a la **teoría de inteligencia**, no se registrarían grandes avances en la materia, manteniendo la doctrina del siglo pasado con amplios niveles de incertidumbre, tanto para los productores como para los consumidores, al no existir parámetros de convergencia, lo cual mantendría sin desarrollar la cultura y el profesionalismo de los servicios de inteligencia, que tendría múltiples interpretaciones y alcances, principalmente táctico-operativos.

En caso de que se teorizara al respecto, sería muy probable que se hiciera mirando hacia el pasado, sin considerar el nuevo contexto global, ni las necesidades de orientar la inteligencia en una nueva vertiente, enfocada en objetivos y el fortalecimiento del vínculo entre productores y consumidores.

Por su parte, la relación entre la **inteligencia y el poder** se mantendría en una vertiente pragmática, sólo empleada para responder a coyunturas, en las que las decisiones serían tomadas con base en productos que cumplen con la consigna inicial, y pocas alternativas de cursos de acción, teniendo como resultado una subutilización de las capacidades, o un sobre uso, al direccionarlas hacia consignas que pueden modificarse, por el contexto de las circunstancias, en la producción propia de inteligencia. De esta manera sólo se atenderían necesidades urgentes, que derivarían en una percepción de reducción del poder nacional.

Escenario Pesimista

El **manejo de información** sería solamente táctico-operativo, con una producción de corto plazo, alejada de la visión estratégica y una excesiva compartimentación que deriva en desconfianza entre dependencias y órdenes de gobierno, llegando incluso a manejar información contradictoria, en medio de una espiral de desinformación motivada por los propios movimientos antisistémicos.

En cuanto al **proceso de inteligencia**, se registraría una fragmentación de todos y cada uno de los componentes del ciclo, con las mismas fuentes para varias instituciones gubernamentales, elevando los costos y restando valor a la producción de inteligencia nacional, que registraría un sobredimensionamiento de amenazas, en función de la percepción aislada de cada uno de los componentes del ciclo, lo cual sería dañino para los



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

consumidores, quienes tendrían a su alcance productos parciales y limitados, que serían difícilmente explicados por los productores, quienes tampoco tendrían elementos para explicar los productos.

Se correría el riesgo de ser altamente insensible a riesgos y amenazas reales, que no serían percibidos por la fragmentación de la información en las organizaciones.

Sobre las **organizaciones de inteligencia** es probable que registrarán un mayor aumento en estructuras burocráticas, de acuerdo a la influencia que cada una de ellas pudiera generar, así como lograr mayores recursos presupuestarios, que servirían para desarrollar capacidades aisladas y ser puestas a disposición de grupos políticos dispuestos a valerse de ellas para lograr intereses de grupo. Con esta práctica se asistiría a la pérdida de valores, así como al aislamiento entre personal y oficinas de inteligencia, además de enfrentamientos legítimos e ilegítimos por lograr la atención de los consumidores de inteligencia.

En cuanto al **sistema de inteligencia**, los componentes se segregarían y competirían contra sí mismos, en una vertiente de acopio de información, de manera que los tres órdenes de gobierno se guiarían por objetivos propios, no nacionales, generando altos niveles de entropía y desestabilización, con un desequilibrio permanente, que podría ser aprovechado por grupos o movimientos antisistémicos para posicionar sus intereses, generando caos y anarquía, lo cual se traduciría en resultados muy pequeños y elevados niveles de incertidumbre.

Sobre la **teoría de inteligencia**, se tendrían sólo esbozos para justificar un funcionamiento inapropiado, generando adoctrinamiento poco reflexivo, que construya una falsa ilusión de profesionalismo, que sería la base para un enfrentamiento entre distintos productores de inteligencia, aumentando los niveles de incertidumbre y riesgo, así como la funcionalidad de la inteligencia para la seguridad nacional.

Por su parte, la relación entre **poder e inteligencia** se caracterizaría por una alta descomposición, en la que las decisiones estarían orientadas por productos incompletos y fragmentados, derivando en operaciones no exitosas y probablemente ajenas a los intereses nacionales, corriendo el riesgo de invocar conceptos como *razón de Estado*, sin una plena justificación, lo cual motivaría una crisis social o política en la que las capacidades nacionales de inteligencia no serían lo suficientemente sólidas para enfrentarlas, dando pie a enfrentamientos internos.

EVALUACIÓN

Considerando como parámetros los escenarios descritos anteriormente, el ejercicio de formulación prospectiva, en la que se enlistarán los principales componentes que se estiman necesarios para la articulación de una transformación de fondo en la inteligencia estratégica para la seguridad nacional.

PROSPECTIVA DE LA INTELIGENCIA ESTRATÉGICA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

Para lograr la modernización de la inteligencia en México se requieren considerar cuatro premisas fundamentales que contemplen el enfoque sistémico de la inteligencia, basado en una construcción teórica que fortalezca los procesos y organizaciones de inteligencia, para lo cual se elaboran las siguientes propuestas.

SISTEMA DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA NACIONAL

Se propone la creación del Sistema de Inteligencia Nacional, para alcanzar la integración de los principales componentes (tres órdenes de gobierno, tres poderes y sociedad civil)



en el país, para el 2020, a partir de la redefinición de los Objetivos Nacionales de inteligencia y la construcción de equilibrios y poderes, teniendo como resultado una producción estratégica de inteligencia que privilegie el largo plazo y genere productos de acuerdo a las necesidades de cada uno de los actores participantes. Para ello es necesario la implementación de las siguientes estrategias:

- 1 Fortalecer las acciones y sesiones del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) para emitir un acuerdo que establezca la creación del Sistema de Inteligencia Estratégica, tomando como base la Red Nacional de información para construir una versión más avanzada que incorpore en primer término y de manera gradual a las bases de datos de las entidades federativas, y les aporte el conocimiento necesario para la profesionalización de los funcionarios dedicados a tareas de inteligencia.
- 2 Crear una comisión de inteligencia en el Senado de la República, que supervise y audite los avances y resultados del sistema de inteligencia.
- 3 Diseñar un modelo de organizaciones de inteligencia estratégica para su implementación progresiva en las 32 entidades federativas, reconociendo capacidades actuales, niveles de desafíos y relación histórica entre consumidores y productores de inteligencia.
- 4 Cambiar el paradigma del ciclo tradicional de inteligencia, fomentando el desarrollo y aplicación del concepto de inteligencia por objetivos y adaptativa, para potenciar las capacidades de las nacientes unidades de inteligencia estratégica estatales y fomentar una cultura nacional.
- 5 Establecer un marco teórico para productores y consumidores de inteligencia estratégica, que les permita conocerse mutuamente, cerrar las brechas existentes y fortalecer el concepto de comunidad de inteligencia a nivel nacional.
- 6 Implementar el concepto de fusión de inteligencia a nivel estratégico, iniciando con fuentes abiertas y avanzando hacia información compartimentada y niveles tácticos y operativos, con la finalidad de potenciar todas las capacidades nacionales y fortalecer el componente predictivo de la inteligencia.

REQUERIMIENTOS Y RECURSOS ECONÓMICOS, TECNOLÓGICOS, POLÍTICOS Y CULTURALES

Para el cumplimiento de las propuestas es necesario disponer de recursos para garantizar el financiamiento y viabilidad de la propuesta, que una vez consolidada podrá mostrar su potencial y utilidad como bien público nacional. Dentro de los requerimientos destacan los siguientes:

- 1 En lo económico se requiere destinar un .7% del PIB anual para la construcción y financiamiento de operación del Sistema de Inteligencia Estratégica Nacional, con una distribución en las entidades federativas de acuerdo a las necesidades, capacidades y resultados, bajo estricta supervisión de las Comisiones Legislativas de Seguridad Nacional e Inteligencia, en su caso.
- 2 Para el fortalecimiento tecnológico es necesario un programa de desarrollo que alimente a todo el sistema, estableciendo niveles de acceso tecnológico para federación y estados, enfatizando la integración de bases de datos de todos los órdenes de gobierno, tanto del sector seguridad y defensa como de los sectores económico, educativo, salud y desarrollo. Asimismo, se contempla el desarrollo de herramientas informáticas para vincular la información existente.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

- 3 En términos políticos, se requiere fortalecer la voluntad política en las entidades federativas, para que participen en la integración del Sistema de Inteligencia Estratégica Nacional, en la que mostrar el funcionamiento, la racionalidad del sistema y beneficios del mismo para los Estados sería de gran utilidad, ya que se requiere la incorporación al sistema e integrar todos los componentes estatales de manera permanente.
- 4 Con relación a la cultura de inteligencia, es necesario impulsar una construcción teórica, en la que se refuerce el sentido de Estado desde un enfoque estratégico, bajo una visión integral, basada en el diálogo permanente y entendimiento entre productores y consumidores de inteligencia.

De esta manera, con el escenario ideal (*futurable*), se lograría cambiar el paradigma tradicional de inteligencia que imperó en el siglo XX y no resulta tan funcional en el siglo XXI, además de articularse bajo una visión sistémica, en la que la relación entre productores y consumidores es cercana y guiada en todo momento por los intereses nacionales.

El escenario catastrófico estaría considerando la atomización de capacidades de inteligencia a nivel nacional, iniciando una carrera y competencia entre los distintos órdenes de gobierno, que se limitaría a la vertiente táctico-operativa, con afectaciones severas al interés nacional, ya que no se tendría capacidad de prever, visualizar y atender movimientos antisistémicos, pues las capacidades nacionales serían insuficientes y estarían comprometidas tratando de regular o competir entre órdenes de gobierno.



BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo S. (2003). *La Charola: Una Historia de los Servicios de Inteligencia en México*. México: Grijalbo.
- Aguayo S., y Bagley B. (1990). *En Busca de la Seguridad Perdida*. México: Siglo XXI.
- Bobbio N. (2002). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: FCE.
- Bottero G (2009). *La razón de Estado*. [Versión google books] Recuperado de: http://books.google.com.mx/books?id=pOwTAAAAQAAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Berkowitz B. y Goodman A. (1989). *Strategic Intelligence for American National Security [Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional Americana]*. U.S.A.: Princeton.
- Birks M y Mills J. (2011). *Grounded Theory [Teoría Fundamentada]*. Great Britain: Sage.
- Castells M. (1996). *La era de la Información*. Madrid: Alianza.
- Cisneros C. y Kuckartz (2011). *Análisis Cualitativo Asistido por Computadora*. México: Porrúa.
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (2009). *20 años de historia. Testimonios*. México: TIEV/SHCP.
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (2012). http://www.cisen.gob.mx/espanol/I_inteligencia.htm, fecha de consulta 21 de diciembre de 2012.
- Charmaz K. (2010). *Constructing Grounded Theory [Construyendo la Teoría Fundamentada]*. Great Britain: Sage.
- Clark R. (2007) *Intelligence Analysis: A Target Centric Approach [Análisis de inteligencia: una aproximación objetivo céntrica]*. U.S.A: CQ press, D.C.
- Corsi G., Esposito E. y Baraldi C. (1996). *Glosario Sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann*. México: UIA.
- Department of Defense (2010). *Dictionary of Military and Associated Terms [Diccionario de la Milicia y Términos Asociados]*. USA: DOD.
- Dover R. y Goodman M. (2011). *Learning From The Secret Past [Aprendiendo del Pasado Secreto]*. U.S.A.: Georgetown University Press, D.C.
- Dunn Caveltly, M. and V. Mauer (2009). *Postmodern intelligence: Strategic warning in an age of reflexive intelligence [Inteligencia posmoderna: Alerta estratégica en una era de inteligencia reflexiva]*. Security Dialogue 40(2): 123-144.
- George R. y Kline R. (2006). *Intelligence and the National Security Strategist [Inteligencia y los estrategias de la Seguridad Nacional]*. U.S.A.: Rowman y Littlefield.
- George R. y Bruce J. (2008). *Analyzing Intelligence [Analizando la inteligencia]*. U.S.A.: Georgetown, D.C.
- Giddens A. (1996). *Sociology [Sociología]*. U.K.: Polity Press.
- Gill, P., S. Marrin, et al. (2009). *Intelligence Theory: Key Questions and Debates. [Teoría de inteligencia: temas centrales y debates]*. London; New York: Routledge.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

Gruber, T. R. (1989). *The Acquisition of Strategic Knowledge [La adquisición de conocimiento estratégico]*. Boston, U.S.A.: Academic Press.

Godson R. y Vergara J. (2008). *Seguridad Democrática para las Américas, Inteligencia Requerida*. México: Conred.

Guerrero O. (1995). *La Administración Pública del Estado Capitalista*. México: Fontamara.

Herman M. (2011). *Intelligence Power in Peace and War [El poder de la inteligencia en la paz y la Guerra]*. U.K.: Cambridge Press.

Hillman J. (2010). *Un Terrible Amor por la Guerra*. España: Sexto piso.

Hobbes T. (1994). *El Leviatán*. México: FCE.

Horowitz, B. M. and Y. Y. Haimes (2003). *Risk-based Methodology for Scenario Tracking, Intelligence Gathering, and Analysis for Countering Terrorism [Metodología Basada en el Riesgo para el Seguimiento de Escenarios, Recolección de Inteligencia y Análisis de Contraterrorismo]*. *Systems Engineering* 6(3): 152-169.

Hulnick, A. S. (2008). *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security [Enemigos de la inteligencia: conocimiento y poder en la seguridad nacional Americana]*. *Perspectives on Politics* 6(3): 639-640.

Jeannetti E. (2007). *Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México*. México: INAP.

Jervis, R. (2001). *America's strategic blunders: Intelligence Analysis and National Security Policy, 1936-1991. [Los Errores Estratégicos de América: Análisis de Inteligencia y Política de Seguridad Nacional, 1936-1991]*. *Political Science Quarterly* 116(4): 637-638.

Johnson L. (2007). *Strategic Intelligence Vol. 1, Understanding the Hidden Side of Government [Inteligencia Estratégica vol. 1, Entendiendo el Lado Oscuro del Gobierno]*, U.S.A.: Praeger.

Johnson, L. K. (2007). *Strategic intelligence [Inteligencia Estratégica]*. London: Praeger Security International.

Johnson, L. K. (2009). *Handbook on Intelligence Studies [Manual de Estudios de Inteligencia]*. U.S.A.: Routledge.

Johnson, L. K. and J. J. Wirtz (2004). *Strategic Intelligence: Windows into a Secret World: an Anthology [Inteligencia Estratégica: Ventanas de un Mundo Secreto: una Antología]*. U.S.A.: Roxbury Pub. Co.

Kent, S. (1952). *Inteligencia Estratégica para una Política Mundial Norteamericana*. Buenos Aires: Pleamar.

Keohane, R. O. and J. Nye Jr (2000). *Globalization: What's New? What's Not? (And So What?) [Globalización: ¿Qué es Nuevo, qué no? (y que)]*. *Foreign Policy* 118 (Spring 2000).

Lowental M. (2009). *Intelligence, From Secrets to Policy [Inteligencia, de los Secretos a la Política]*. U.S.A.: CQ press.

Luengo E. (1991). *Problemas Metodológicos de la Sociología Contemporánea*. México: UIA.

Luhmann N. (2006). *Sociología del Riesgo*. México: UIA.

Maquiavelo N. (2004). *El Príncipe*. Argentina.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

- McCarthy, D. S. (2008). *The CIA & the cult of secrecy [La CIA y el Culto de la Secrecía]*. U.S.A.: The College of William and Mary.
- Massie J. (1987). *Essentials of Management [Principios de Administración]*. USA: Prentice Hall.
- Miklos T. y Tello M. (1998). *Planeación Prospectiva*. México: Limusa.
- Miklos T., Jiménez E. y Arroyo M. (2008). *Prospectiva, Gobernabilidad y Riesgo Político*. México: Limusa.
- Montesinos V. (2010). *Sin Sendero, Alerta Temprana*. Perú.
- Morgenthau H. y Thompson K. (1985). Politics Among Nations. *The Struggle for Power and Peace [Política entre las Naciones. La Lucha por el Poder y la Paz]*, N.Y.
- Nelson, C. (2004). *The National Security State [El Estado de Seguridad Nacional]*. Cultural Studies - Critical Methodologies 4(3): 357-361. Sage.
- O'Brien, K. A. (2009). *Managing National Security and Law Enforcement Intelligence in a Globalised World [Administrando la Inteligencia para la Seguridad Nacional y Procuración de Justicia en un Mundo Globalizado]* Review of International Studies 35(4): 903-915.
- Revista de Administración Pública 101 (2000). *Servicios de Inteligencia*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Revista de Administración Pública 98 (1999). *Seguridad Nacional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Roger Z.G y Bruce J.B. *Analyzing Intelligence [Analizando la Inteligencia]*. U.S.A: Georgetown University Press.
- Saldaña Johnny (2013). *The Coding Manual for Qualitative Researchers [Manual de Codificación para Investigadores Cualitativos]*. Great Britain: Sage.
- Serra A (1977). *Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Sir David Omand, G. C. B. (2010). *Creating intelligence communities [Creando comunidades de inteligencia]*. Public Policy and Administration 25(1): 99-116.
- Smith, M. J. (2010). *Intelligence and the core executive [Inteligencia y el poder Ejecutivo]*. Public Policy and Administration 25(1): 11-28.
- Sohr R. (2003). *Claves para Entender la Guerra*. Chile: Mondadori.
- Spracher, W. C. (2009). *National Security Intelligence Professional Education: A Map of U.S. Civilian University Programs and Competencies [Educación profesional de Inteligencia para la Seguridad Nacional: Mapa de Programas Universitarios Civiles y Competencias en E.U.A.]*. U.S.A.
- Stout J. (2012) *Spies, Politics and Power: El Departamento Confidencial en México 1922-1946 [Espías, políticos y poder: El Departamento Confidencial en México, 1922-1946]*. U.S.A.: TCU press.
- Swenson R. y Lemozy S. *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas* (2003). U.S.A.: NDIC.
- Thiago J. (1991). *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*. México.
- Toffler A. (1979). *La Tercera Ola*. Madrid: Plaza y Janés.



Revista del

Centro de Estudios Superiores Navales

U.S. Department of Homeland Security y Department of Justice (2006). *Fusion Center Guidelines [Guías para los Centros de Fusión]*, U.S.A.

Valles M. (2003). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social*. España: Editorial Síntesis.

Vázquez J. y Meyer L. (1995). *México Frente a Estados Unidos*. México: FCE.

Vega G (2002). *Seguridad Nacional: Concepto, Organización y Método*. México: SEDENA

Vian A. (2001). *Homenaje a Ángel Vian*. Madrid: Universidad Complutense.

Waltz, K. N. (2001). *Man, the State, and War: a Theoretical Analysis [El Hombre, el Estado y la Guerra: un Análisis Teórico]*. U.S.A: Columbia University Press.

Willmore K. (1949). *The Function of Intelligence*. U.S.A: Princeton University.

Weber M. (1987). *Economía y Sociedad*. México: FCE.

Werz Nikolaus (1995). *Pensamiento Sociopolítico Moderno en América Latina*. Venezuela: Nueva Sociedad.

El presente trabajo incluye varios anexos: las transcripciones de las entrevistas realizadas al Ingeniero Jorge Tello Peón; al Licenciado Gustavo Mohar Betancourt; al Ingeniero Alfredo Cavazos Videgaray; y al Almirante C.G. DEM. José Santiago Valdés Álvarez, así como los comentarios de la codificación a tales entrevistas.

Ninguno de estos anexos se encuentran publicados en el presente ejemplar, por lo que si usted desea consultarlos, favor de comunicarse a la Jefatura de Relaciones Públicas, al número telefónico 56-08-08-47, extensión 7154.