INVIERNO | 18

VERSIÓN 1.1

Propuesta de Modernización del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México

Mtro. Manuel Balcázar Villarreal
INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CHIAPAS

Capítulo 1. Antecedentes de los Sistemas de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional. 6

1. Introducción 6

1.1. Conceptos asociados a la inteligencia 8

1.2. Antecedentes históricos 9

1.2.1. La antigua China 9

1.2.2. La antigua india 11

1.2.3. Revolución Industrial 12

1.3. Concepto de Inteligencia en el Siglo XX 14

1.3.1. Aplicación del Concepto de Inteligencia en Europa 18

1.3.2. Aplicación del Concepto de Inteligencia en Israel 20

1.3.3. Las insurgencias latinoamericanas: Cuba y El Salvador 22

1.3.3.1. Aplicación del Concepto de Inteligencia en Cuba 23

1.3.3.2. Aplicación del concepto de inteligencia en El Salvador 24

1.4. El Concepto de Inteligencia en México 26

1.4.1. Las bases de la inteligencia en México 27

1.5. Las últimas dos décadas de la inteligencia en México 32

1.5.1. Fundamentos del Sistema de Inteligencia Estratégica en México 34

Capítulo 2. Conceptos Asociados a Inteligencia y Marco Jurídico 36

2. Marco conceptual 36

2.1. Información 37

2.2. Sistema 39

2.3. Guerra 40

2.3.1. Conflictos Asimétricos 42

2.3.2. Guerra de Cuarta Generación (4GW) 43

2.4. Poder 45

2.4.1. Concepto de Poder en la visión de Niklas Luhmann 45

2.4.2. Concepto de Poder en la visión de Max Weber 46

2.5. Estado 47

2.6. Gobierno 48

2.7. Seguridad Nacional 49

VERSIÓN 1.1

2.8. Marco Jurídico **53**
2.8.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 53
2.8.2. Ley de Seguridad Nacional 56
2.8.3. Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional 61
2.8.4. Programa para la Seguridad Nacional 67
Capítulo 3: Marco Teórico **72**
3.1 Objeto de estudio **72**
3.1.1. Objetivo General 73
3.1.2. Objetivos particulares 73
3.2. Problema de Investigación **74**
3.3. Planteamiento del problema **75**
3.4. Justificación **77**
3.5. Vinculación del tema. **79**
3.6. Estado del arte **79**
3.7. Metodología **81**
3.8. Aproximación alternativa **82**
Capítulo 4: Diagnóstico del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México. **83**
4.1. Instrumento de captación de información. **85**
4.2. Categorías y códigos del Sistema de Inteligencia Estratégica **88**
4.2.1. Insumos 92
4.2.2. Procesos 100
4.2.3. Productos 109
4.2.4. Relaciones 118
4.2.5. Visión general 125
4.2.6. Riesgos 133
4.3. Diagnóstico **136**
Capítulo 5: Propuesta de Modelo para la Modernización del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México. **143**
5.1. Conceptualización General **147**
5.1.1. Dimensión espacial 150
5.1.2. Dimensión conceptual 151

VERSIÓN 1.1

5.1.3. Dimensión política 156
5.1.4. Dimensión Programática 157

6. Elementos para implementación del modelo 159

6.1. Mejora de Insumos 161
6.2. Fortalecimiento de la Visión General 164
6.3. Mejora de procesos 166

Conclusiones 169

Anexo 1. Definición de categorías y códigos para el análisis de contenido 181

a) Visión general 181
b) Insumos 183
c) Procesos 185
d) Productos 188
e) Relaciones 189
f) Campos de poder 190
g) Riesgos 190

Bibliografía 192

VERSIÓN 1.1

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1. Partes que integran la teoría de Inteligencia Estratégica de Sherman Kent 17
Ilustración 2. Transformaciones de las organizaciones de inteligencia en México..... 29
Ilustración 3. Figura 3. Definiciones de Inteligencia comparadas del marco jurídico en México 67
Ilustración 4. Fines del nuevo Sistema Nacional de Inteligencia. 69
Ilustración 5. Porcentaje de códigos y categorías del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México. 91
Ilustración 6. Categorías y frecuencias contenidas en el código insumos..... 93
Ilustración 7. Categorías y frecuencias contenidas en el código procesos. 102
Ilustración 8. Porcentaje de categorías y frecuencias contenidas en el código productos. 111
Ilustración 9. Categorías y frecuencias contenidas en el código relaciones..... 120
Ilustración 10.Categorías y frecuencias contenidas en el código visión general..... 126
Ilustración 11. Porcentaje de categorías contenidas en el código riesgos. 133
Ilustración 12. Frecuencia de códigos y categorías identificados en el SIE. 138
Ilustración 13. Modelo del Sistema de Seguridad Nacional y del Sistema Nacional de Inteligencia. 147
Ilustración 14. Modelo de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional. 148
Ilustración 15. Niveles de inteligencia y relación tiempo/espacio 153
Ilustración 16. Características de los sistemas y problemas adaptativos complejos... 155
Ilustración 17. Principales categorías a considerar para consolidar el Sistema de Inteligencia Estratégica. 160
Ilustración 18. Principales categorías a considerar para la mejora de insumos dentro del Sistema de Inteligencia Estratégica. 162
Ilustración 19. Principales categorías para considerar para el fortalecimiento de la Visión General dentro del Sistema de Inteligencia Estratégica. 165
Ilustración 20. Principales categorías para considerar para el fortalecimiento de la mejora de procesos dentro del Sistema de Inteligencia Estratégica. 166

VERSIÓN 1.1

Capítulo 1. Antecedentes de los Sistemas de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional.

1. Introducción

Abordar el tema de inteligencia requiere una aproximación sistémica y excluyente que ha estado presente a lo largo de la historia del desarrollo de las sociedades, en tanto permite identificar riesgos y amenazas de distintos orígenes para evitarlos o matizar su impacto negativo sobre los grupos sociales.

Debe señalarse que tradicionalmente la definición de inteligencia está ligada en un primer momento al proceso cognoscitivo, como una capacidad, ya sea de *entender o comprender o de resolver problemas.* (Real Academia Española, 2015). Por su parte la sicología considera que:

> *La inteligencia no es sólo la capacidad de razonar; es también la capacidad de encontrar material relevante en la memoria y enfocar la atención cuando se necesita* (Kahneman, 2012).

En la definición tradicional de inteligencia como en las aportaciones de la sicología se encuentran elementos que han resuelto problemas inherentes al desarrollo humano, como la transición del nomadismo al sedentarismo, fortaleciendo los mecanismos de protección de la especie humana, como lo señala Abraham Maslow:

> *Otros aspectos más amplios del intento por buscar seguridad y estabilidad en el mundo se observan en la preferencia por cosas familiares en vez de no familiares, o conocidas en vez de desconocidas. La tendencia a tener alguna religión o filosofía del mundo que organice al universo y al hombre en una especie de todo satisfactorio, coherente y significante está también motivada en parte por la búsqueda de seguridad. Aquí también podemos enlistar la ciencia y filosofía en general como parcialmente motivados por estas necesidades de seguridad…* (Maslow, 1943).

VERSIÓN 1.1

Bajo la óptica de Maslow la búsqueda de estabilidad y seguridad está basada en una motivación humana, que busca conocer y organizar nuestro entorno desde lo individual hacia lo colectivo. Como se puede apreciar, la construcción del concepto de inteligencia en lo individual parte de una óptica multidisciplinaria bajo la lógica del conocimiento inmediato y formación de experiencia.

Así, es en la colectividad cuando la inteligencia ha tomado un sentido de mayor utilidad, al asociar la obtención de información con la satisfacción de necesidades grupales, que, bajo un enfoque de teoría política contemporánea, tendría su expresión más acabada en el Estado – Nacional, como la integración de individuos en una población específica bajo un gobierno que garantice la sobrevivencia del mismo Estado y logre el cumplimiento de los Objetivos Nacionales. Sin embargo, otros autores identifican como etapa clave para el desarrollo de la inteligencia el siglo XVIII:

> *La revolución francesa e industrial inició nuevas condiciones. Al perfilar el mundo moderno, ellas crearon inteligencia moderna. El deseo de los franceses por defender su nueva nación democrática contra la invasión de ejércitos de otras monarquías y la necesidad de contrarrestar el profesionalismo de los ejércitos de esas naciones con superioridad numérica llevó a los ejércitos a ser más grandes de lo que fueron en el pasado*… (Kahn, 2009).

Bajo este enfoque se fortalece la asociación de inteligencia para preservar la integridad los valores de una nación, cualesquiera que estos fueran en distintas etapas de la historia; no obstante, es evidente que a partir de la revolución francesa la inteligencia cobró en los gobiernos occidentales un sentido democrático, que se iría perfeccionando con el transcurso del tiempo y el desarrollo de procesos bélicos a gran escala.

VERSIÓN 1.1

1.1. Conceptos asociados a la inteligencia

Para dimensionar la inteligencia más allá del conocimiento y aprendizaje individual es necesario considerar su aplicación en una colectividad, normalmente organizada alrededor de un Estado – Nación bajo una estructura de gobierno.

De esta manera es más entendible la vinculación de otros conceptos como información, guerra, poder, dominación, Estado, gobierno y seguridad nacional, que dan significado a la inteligencia más allá de lo cognitivo e individual, motivo de la presente investigación doctoral, que serán expuestos a detalle en el capítulo 2.

El abordaje, significado y conceptualización de los términos expuestos anteriormente pueden tener múltiples interpretaciones, por lo que se adoptarán referencias vinculadas a la Teoría de Sistemas (Luhmann, Introducción a la Teoría de Sistemas, 2009), en tanto se considera al enfoque sistémico del citado autor como integrador de los conceptos asociados de inteligencia, particularmente en información y sistemas. Adicionalmente se incluyen definiciones aportadas desde el método histórico comparativo de la sociología (Weber, 1992) para abordar los conceptos de poder, Estado y dominación.

Para los estudios de la guerra se recurrirá tanto a los clásicos (Tzu, 1995) y (Clausewitz, 2002), así como a otros tratadistas contemporáneos Hillman (2010), quienes ponderan el uso de la inteligencia o información como una herramienta presente en el campo de batalla, en la mesa de negociaciones y desarrollo de capacidades nacionales. Al respecto se señala que:

> *La guerra también es una tarea psicológica porque la filosofía y la teología, los campos que en teoría deberían llevar a cabo la mayor parte del pensamiento en nombre de la especie, han descuidado preponderantemente la importancia de la guerra. La sentencia heraclitea «la guerra es el origen de todo», que se retrotrae a los albores del pensamiento occidental, es la misma idea que Emanuel Lévinas ha reformulado recientemente como «el ser se revela a sí mismo como guerra».* (Hillman, 2010, pág. 1)

VERSIÓN 1.1

Bajo esta perspectiva se considera una intensa relación con el concepto de guerra, que ayuda a entender el desarrollo de los sistemas de inteligencia, que se fueron perfeccionando conforme la ocurrencia de distintos enfrentamientos, particularmente principales los del siglo XX: Primera y Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría, que abarcarían un período aproximado de 75 años (1914 -1989), en el que el concepto doctrinario y organizacional de inteligencia se desarrolló con más intensidad en occidente, generando una fuerte influencia de los Estados Unidos hacia sus aliados estratégicos en Europa y América Latina.

Otro concepto para dimensionar la necesidad y desarrollo de los sistemas de inteligencia estratégica es el Poder Nacional, que en el enfoque tradicional considera cuatro campos de poder: económico, político, sociocultural y militar, sobre los cuales una nación puede sentar las bases para el cumplimiento de sus objetivos, garantizando cuestiones básicas como la integridad territorial, protección de sus ciudadanos y mantenimiento de instituciones de gobierno.

Como se aprecia, la inteligencia se encuentra asociada a una multiplicidad de conceptos, que se van definiendo en función del sistema de valores, usos y costumbres de un país.

1.2. Antecedentes históricos

Aplicado a una lógica colectiva la inteligencia mantiene la esencia del conocimiento y se orienta al proceso de toma de decisiones para la sobrevivencia de la colectividad a la que sirve. Históricamente se tienen registros de gobernantes en diferentes culturas que a través de sus tratadistas han mostrado la importancia de contar con mecanismos de inteligencia para conducir los destinos de su pueblo.

1.2.1. La antigua China

Sun Tzu, en *El Arte de la Guerra* destaca la necesidad de contar con datos que permitan conocer la situación del enemigo, de manera que:

VERSIÓN 1.1

> … *si el príncipe esclarecido y el general competente derrotan al enemigo cada vez que pasan a la acción, si sus hazañas se salen fuera de lo común, es gracias a la información previa…Lo que se ha llamado «información previa» no puede obtenerse de los espíritus, ni de las divinidades, ni de la analogía con acontecimientos pasados, ni de los cálculos. Es necesario obtenerlo de hombres que conozcan la situación del enemigo.* (Tzu, 1995, pág. 156)

Posteriormente a enfatizar la necesidad de conocer la situación del enemigo se hace un recuento sobre los tipos de agentes necesarios para obtener tal conocimiento, en lo que actualmente se conocería como inteligencia humana, que se sobrepone a procesos analíticos o cálculos, como los llama Sun Tzu, ni tampoco con ejercicios de prospectiva (analogía con acontecimientos pasados).

Bajo este enfoque sería entendible porque las bases de la inteligencia a lo largo de la historia se orientan más hacia la vertiente operativa más que estratégica, bajo una racionalidad de acción o actividad más que de conocimiento, que teorizaría Sherman Kent hasta el siglo XX, y que han colocado al concepto de inteligencia una percepción distorsionada de espionaje.

Se debe resaltar que aun cuando en su libro Tzu solo dedica un capítulo, *El Arte de la Guerra* puede también interpretarse como un tratado completo de inteligencia, al que considerar en su texto temas tan relevantes como: *la estrategia ofensiva; energía; puntos débiles y puntos fuertes; maniobra; marchas; terreno y nueve clases de terreno.*

Todos estos temas enlistados por el tratadista chino son en sí elementos centrales que años más tarde se incorporarían a la teoría de inteligencia planteada por Kent, y resultan centrales tanto para las capacidades de inteligencia humana señaladas por Sun Tzu, como para el desarrollo del conocimiento y productos de inteligencia que deben estar al alcance de los tomadores de decisiones.

VERSIÓN 1.1

1.2.2. La antigua india

También en la India se cuenta con un profundo tratado de las ciencias administrativas, que desarrolla los conceptos de información y espionaje al servicio del Rey y funcionamiento del Estado, por lo que se considera que *El Arthasastra del pensador indio Kautilya* aportó notables elementos al desarrollo de la inteligencia en el mundo antiguo, que trascenderían con gran influencia a través del tiempo. Sobre su contenido se afirma:

> *La obra está integrada por quince libros, cada uno dividido a su vez en capítulos. Aunque la materia central trata de la política, las aportaciones de este valioso documento abarcan también la economía, sociología, diplomacia y el arte militar* (Revista de Administración Pública (RAP) 54, Abril - junio 1983).

A lo largo de toda la obra y desde el primero de los quince libros se aborda el tema de información y espionaje bajo los siguientes títulos: *La Institución de los Espías (libro I); Espías bajo el Disfraz de Amos de Casa (libro II); Detección de Jóvenes de Tendencia Criminal Mediante Espías Ascéticos (libro IV); Espías con Armas, Fuego y Veneno (libro XII); El Trabajo de los Espías en un Asedio (Libro XIII).*

Como puede apreciarse Kautylia concede un importante valor a la labor de los espías al servicio del Estado, como un elemento aplicable al ámbito doméstico, señalado en los amos de casa, a las cuestiones criminales o a la guerra, al abordar el tema de los espías armados y durante un asedio.

Mención particular requiere el Libo IX *El Trabajo de un Invasor,* evidentemente asociado a la guerra y la gestión del conocimiento, señalando:

> *El conquistador debe saber las fortalezas y debilidades comparadas de sí mismo y su enemigo; habiendo comprobado el poder, lugar, tiempo y momentos de marcha y reclutamiento del ejército, las consecuencias, pérdida de hombres y dinero, las ganancias y el peligro, él debe marchar con su fuerza completa; de otra manera debe mantenerse en silencio* (Kautylia, 2015).

VERSIÓN 1.1

Como se aprecia el autor hace una referencia directa al conocimiento útil para la guerra bajo un enfoque comparativo y orientado a la toma de decisiones bajo una lógica binaria en la que se debe de elegir entre marchar con la fuerza completa o permanecer en silencio, lo cual implicaría una etapa más avanzada que el espionaje en sí, al realizar evaluaciones sobre elementos esenciales para la guerra y las artes de gobierno, tal como lo menciona el tratadista hindú:

> *… el que tiene el ojo del conocimiento y está familiarizado con la ciencia administrativa puede, con poco esfuerzo, hacer uso de su habilidad para la intriga y puede tener éxito por medio de la conciliación medios estratégicos y por espías, así como dispositivos químicos en exceso, incluso alcanzando a esos reyes poseídos de entusiasmo y de poder* (Kautylia, 2015).

De esta manera es posible apreciar los antecedentes que vinculan la ciencia del gobierno, el uso del conocimiento en distintas vertientes, incluida la del espionaje y el ámbito de los monarcas, que hace referencia a los tomadores de decisiones. Sin embargo, conviene resaltar también el manejo de la *habilidad para la intriga* como un componente asociado a los servicios de inteligencia, además de la diplomacia, haciendo evidente la relación de la inteligencia con la administración del estado desde tiempos ancestrales.

1.2.3. Revolución Industrial

Es durante el Siglo XIX y en el contexto de las guerras napoleónicas que a través de uno de los grandes exponentes de la polemología se pueden apreciar elementos que sirven de antecedentes históricos para la inteligencia en su vertiente estratégica.

Para Karl Von Clausewitz en su obra clásica *De la Guerra* el conocimiento, totalmente asociado con la inteligencia, está presente en diferentes vertientes asociadas directamente con los conflictos armados. Así, en el punto 17 del capítulo *¿Qué es la Guerra?,* en donde se mencionan los motivos para detener o iniciar un episodio bélico, el tratadista prusiano comenta:

VERSIÓN 1.1

> *Aún existe otro motivo que puede detener la acción militar, y es el de conocer de manera inacabada la situación. Un jefe solamente posee un conocimiento propio y exacto de su posición; la de su oponente la conoce por medio de inciertos informes…Este conocimiento imperfecto podría ocasionar tanto acciones inoportunas como inacciones inoportunas y por sí mismo contribuir a causar tantas demoras como apresuramientos a las acciones militares* (Clausewitz, 2002, págs. 35-36).

Con este abordaje es posible apreciar la necesidad de conocimiento sobre los adversarios, que siempre se presenta incompleta y puede ser decisiva para el curso de una batalla o la guerra misma. En este sentido se considera que la inteligencia aporta los elementos de conocimiento lo menos imperfectos posibles, especialmente en el marco de decisiones fundamentales como el inicio o contención de una acción bélica.

De manera más puntual en el capítulo II *Sobre la Teoría de la Guerra,* Clausewitz hace una amplia mención al papel que juega el conocimiento en la misma teoría, destacando distintas aplicaciones, así como la necesaria relación que debe existir entre el conocimiento y el tomador de decisiones, que en el campo de batalla es un jefe militar, de manera que:

> *El jefe del ejército…debe conocer las cuestiones más relevantes de la nación, conocer y estimar acabadamente las tendencias tradicionales, los intereses arriesgados, los asuntos en litigio y las personalidades excelsas. No necesita ser un analista detallado…pero debe conocer el carácter, los puntos de vista, las costumbres, las flaquezas y las fortalezas inherentes de aquellos a quien dirige* (Clausewitz, 2002, pág. 142).

Bajo este enfoque se destaca la necesidad de conocimiento sobre los intereses y valores nacionales aplicados a la dirección militar, basados en una estimación acabada, que sería la parte analítica de la inteligencia, que también aborda y señala que no es necesario analizar de manera detallada, pero si orientada a conocer fortalezas y debilidades de quienes están bajo su mando.

VERSIÓN 1.1

Es muy probable que también se considerara este mismo criterio para los adversarios, dando cuenta de la importancia y necesidad de inteligencia en una era caracterizada por las confrontaciones militares, y que sería la antesala de un siglo en el que tras el padecimiento de dos conflagraciones mundiales a gran escala se desarrollaría un nuevo concepto de orden internacional, así como de inteligencia estratégica.

1.3. Concepto de Inteligencia en el Siglo XX

Aun cuando uso de la inteligencia en civilizaciones anteriores se desarrolló principalmente en el seno de las actividades militares, durante el Siglo los cambios generados por la propia Revolución Industrial, así como por la I y II Guerra Mundial, fue cambiando el paradigma de inteligencia hasta vincularlo al servicio del interés nacional, que fue teorizado en Estados Unidos durante la segunda mitad del Siglo XX, bajo el contexto de la Guerra Fría, con una gran influencia a nivel mundial.

Mientras en Europa la influencia estadounidense se hizo presente durante el proceso de reconstrucción de posguerra con el Plan Marshall, en América Latina el apoyo fue principalmente militar, con un referente doctrinario:

> *La Doctrina de Seguridad Nacional se asentó en dos postulados básicos: la bipolaridad y la guerra generalizada. Tal bipolaridad se entendió como la división del mundo en dos grandes fuerzas opuestas…Su credo consistió en afirmar la existencia de una guerra permanente entre el occidente cristiano y el oriente comunista, cuya expresión en las naciones latinoamericanas, ante la imposibilidad de un enfrentamiento armado mundial, se dio a través de las revoluciones de la época…* (Rivera, 2002, pág. 13)

Como se aprecia existe desde los orígenes del concepto de inteligencia en el Siglo XX una asociación con la seguridad nacional, que a mediados de siglo tenía un enfoque predominantemente militarista, que armonizaba con los antecedentes históricos, pero en

VERSIÓN 1.1

un contexto diferente, que no hacía referencia a la invasión entre naciones, sino más bien a la contención y conducción de los propios elementos constitutivos del Estado – Nación al interior de sí mismos, lo cual indudablemente modificó el paradigma.

Esto resulta entendible por el entonces reciente término de la Segunda Guerra Mundial, que había sido justo el enfrentamiento entre Estados – Nación bajo afrentas históricas, apropiación del desarrollo industrial y económico, así como una conceptualización ideológica del mismo, que algunos casos, como el Nacional Socialismo en Alemania, contenía también elementos de religiosidad. De esta manera es entendible que tanto la inteligencia como la seguridad nacional tuvieran una racionalidad hacia el interior de sus propios países, salvo en Estados Unidos, como lo deja ver la Ley de Seguridad Nacional de 1947, que en sus definiciones señala que:

> *(1) El término de "inteligencia" incluye inteligencia exterior y contrainteligencia; (2) El término "inteligencia exterior" significa información relacionada a las capacidades, intenciones o actividades de gobiernos extranjeros o elementos de los mismos, organizaciones extranjeras, o personas extranjeras, o actividades terroristas internacionales* (U.S. Congress).

Así, es posible apreciar que, en su reformulación conceptual, la inteligencia se diseñó hacia el exterior desde los Estados Unidos, pero en América Latina y otros países aliados, la inteligencia se aplicó para resolver asuntos domésticos en agendas de la clase política local. Esto es entendible porque desde su reestructuración la inteligencia en Estados Unidos se concibió hacia el exterior, tal como lo señala Sherman Kent, el principal teórico de la inteligencia, en su libro *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana* (1948).

En el solo título de su obra Kent plantea un enfoque distinto de inteligencia al que se manejó en la antigüedad, al dotarlo de un enfoque estratégico, articularlo con el referente político y asociarlo a los intereses de un Estado – Nacional, lo cual se aprecia claramente en la propia definición del autor:

VERSIÓN 1.1

> *Inteligencia tal como yo la describo, es el conocimiento que nuestros hombres, civiles y militares, que ocupan cargos elevados, deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional* (Kent, 1994, pág. 9).

En su contenido se aprecia que la definición de inteligencia formulada por Kent tenía como público las élites civiles y militares que tienen la responsabilidad del bienestar nacional, que en un contexto de Guerra Fría tuvo múltiples derivaciones tanto en el hemisferio occidental como en Europa y el entonces naciente Estado de Israel. Conviene resaltar también que esta teoría para las élites fue también formulada por ellas mismas, que hasta antes de los postulados de Kent no contaban con un texto que diera sentido y coherencia a las acciones realizadas por los Estados Nación para asegurar su propio bienestar, eventualmente en competencia con el de otras naciones que competían por los mismos recursos limitados.

En la teoría propuesta por Kent se considera el concepto de inteligencia de manera tridimensional, al considerar tres grandes vertientes: *conocimiento, actividad y organización*, como lo expresa en las partes en que divide su libro:

> *En la Primera Parte, considero la información como una clase de conocimiento ("¿Qué información ha obtenido usted sobre la situación en Colombia?") …En la Segunda Parte, considero la información como el tipo de organización que produce el conocimiento ("La información podría brindar a la gente que actúa, exactamente lo que desea") …La Tercer Parte considera la información como la actividad perseguida por la organización de información* (Kent, 1994, págs. 10-11)

Cada una de las partes planteadas en la teoría de Kent tiene a su vez múltiples componentes, que se desdoblan para dar paso a componentes que van precisando las funciones de cada una de las partes de lo que podría considerarse como las bases del Sistema de Inteligencia Estratégica, como se aprecia en la figura 1.

VERSIÓN 1.1

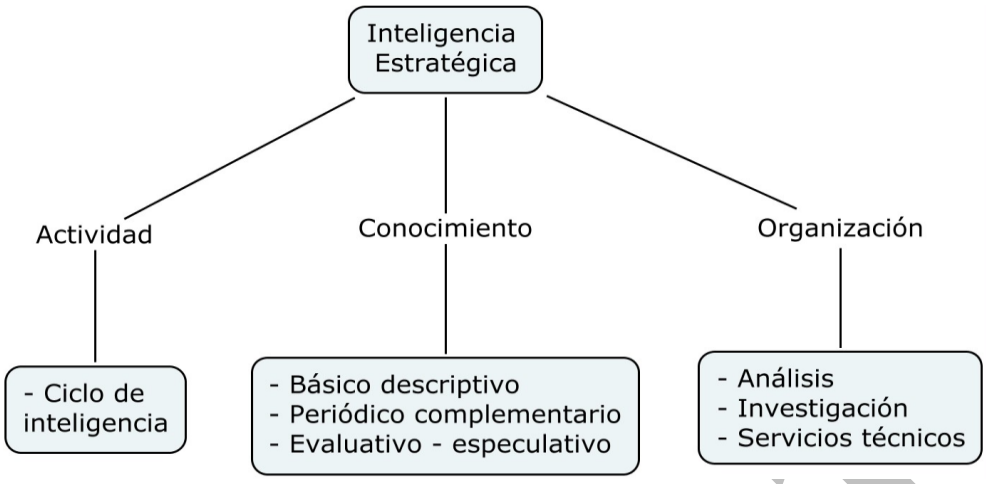

Ilustración 1. Partes que integran la teoría de Inteligencia Estratégica de Sherman Kent
Fuente: Elaboración propia con base a (Kent, 1994)

Con este enfoque se sientan las bases del concepto de inteligencia en el Siglo XX, que servirían para el desarrollo y construcción de varios servicios secretos durante esa época, que fueron forjados bajo esta visión, aunque en otros países respondieron más bien a agendas internas y no a proyectos hacia el exterior. Un componente adicional que se desprende de la teoría de Kent es la división de inteligencia en tres grandes vertientes: estratégica, táctica y operativa.

Visualizadas en una dimensión de tiempo – espacio lo estratégico se orienta se concentra en un mayor rango cronológico (largo plazo) y grandes extensiones territoriales, que normalmente trascienden las fronteras del Estado – Nación de que se trate. Por su parte el componente táctico tiene horizontes de tiempo y espacios más modestos (mediano plazo), posiblemente orientados bajo una lógica regional

Si bien otros autores anteriormente hacían referencia solo al conocimiento, Kent va más allá al considerar la vertiente estratégica y dos componentes adicionales y estrictamente asociados al concepto, con lo cual se da paso al desarrollo de agencias en la administración pública de Estados Unidos, que posteriormente aportarían su conocimiento para ser replicadas en América Latina con expresiones muy puntuales, en las que pareciera dominar el concepto organizacional sobre el de conocimiento o

VERSIÓN

actividad de inteligencia, al ser los instrumentos mediante los cuales la información se materializa al interior de la administración pública.

Cabe mencionar que el impacto y trascendencia logrados por Kent y su teoría se explicarían por el contexto de posguerra, desarrollo de la Guerra Fría y apoyo del gobierno estadounidense para que académicos y funcionarios interactuaran para definir el modelo de inteligencia que les ayudaría a evitar la supremacía de sus adversarios ideológicos y económicos, en aquel entonces la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), además de garantizar la expansión de su zona de influencia, que encontró importantes aliados en Europa, Medio Oriente y América Latina.

1.3.1. Aplicación del Concepto de Inteligencia en Europa

Si bien el proceso de reconstrucción de la infraestructura y economía europea es el elemento histórico más visible a través del Plan Marshall, también el refuerzo de capacidades de inteligencia en el continente fue central, particularmente en Gran Bretaña, que si bien tiene una tradición sobre el desarrollo institucional se sus servicios secretos durante la Segunda Guerra Mundial se vio mermado en capacidades, por lo que fue necesario un proceso dinámico en el que los oficiales de la inteligencia británica aportaron su experiencia para el fortalecimiento de capacidades y construcción de instituciones de inteligencia en Estados Unidos, en tanto los estadounidenses aportaron recursos y tecnología para la reconstrucción de redes humanas de información y desarrollo tecnológico.

Otro aspecto central para el desarrollo de la inteligencia europea fue la aceptación de científicos y oficiales alemanes que habían servido en el régimen del Nacional Socialismo para incorporarse a al desarrollo de conocimiento y tecnología a favor de los intereses nacionales de Estados Unidos.

En el caso de Francia los esquemas de resistencia a la ocupación alemana formaron la base para retomar los servicios de inteligencia, con una gran cobertura nacional que se había desarrollado en todo el país para asediar la presencia de los oficiales alemanes en suelo francés.

VERSIÓN 1.1

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial también se constituyeron en un eje de apoyo en los planes económicos de reconstrucción del continente y aliados parciales de los Estados Unidos, ya que se encontraban en un propio proceso interno motivado por pugnas ideológicas que caracterizarían el período de Guerra Fría.

Por lo que respecta a la entonces URSS, es evidente que desarrollaron su propio modelo de inteligencia basado en el desarrollo económico industrial y una sólida base ideológica que le permitió emerger como rival de Estados Unidos en Europa, Asia, África, Medio Oriente y América Latina, haciendo que el concepto de inteligencia tomara una vertiente internacional en las grandes potencias y eminentemente doméstica dentro de otros países, que representaron el "muro de contención ideológica" mutua.

Alemania fue un caso sumamente particular en materia de inteligencia, no solo por haber sido derrotado militar, política y económicamente, sino también por el "desmantelamiento" de sus capacidades militares y de inteligencia por parte de Estados Unidos, sino también por la abierta influencia de la antigua Unión Soviética y división geográfica de su territorio, lo cual motivó que su agenda de inteligencia fuera predominantemente interna y aplicada hacia sí misma, con la clara influencia de las potencias dominantes de la época, que pareciera hicieron de Berlín un centro de espionaje naturalmente hostil.

Desde la teoría de Kent la parte de inteligencia que más se desarrolló en Europa fue la actividad de inteligencia[1], que se focalizó en el acopio permanente de información sobre los adversarios ideológicos, en lo que sería el acopio de información, principalmente por redes humanas o infiltrados, como siglos antes lo habían consignado en sus tratados Clausewitz, Kautylia y Sun Tzu.

VERSIÓN 1.1

[1] La actividad de inteligencia está principalmente asociada al ciclo, que considera las siguientes etapas: 1) Consignas; 2) Plan de búsqueda; 3) Acopio de información; 4) Análisis y 5) Explotación o diseminación, para nuevamente retomar las consignas.

De esta manera Europa se volvió uno de los centros estratégicos para la contención de la influencia soviética y lanzamiento de campañas contra ellos y sus aliados, en medio de la posibilidad permanente de una confrontación nuclear que se conoció como Destrucción Mutua Asegurada (MAD por sus siglas en inglés)[2].

1.3.2. Aplicación del Concepto de Inteligencia en Israel

Otro de los referentes de la inteligencia en el Siglo XX es Israel, que se fundó tras la Segunda Guerra Mundial en un territorio en disputa, que llevó a los israelitas a desarrollar capacidades de inteligencia con el apoyo de Estados Unidos, que lo mismo respondían a una agenda doméstica: mantener su soberanía, que internacional: no dejar impunes a los criminales de guerra de la Segunda Guerra Mundial que habían logrado evadir el juicio de los Tribunales Internacionales.

Debe mencionarse que por las características que acompañaron la formación del Estado Israelí, la inteligencia en este país ha tenido dos grandes referentes: las Fuerzas Armadas y la comunidad israelita a nivel internacional, que facilitó el apoyo a los servicios secretos de su país para realizar operaciones y recabar información alrededor del mundo.

Bajo la teoría de Sherman Kent se percibe que la inteligencia israelí se concentró en la parte de organización y actividades de inteligencia, a diferencia de Europa que se concentró en las actividades de inteligencia. Esta situación resulta entendible por el entonces reciente surgimiento del Estado de Israel, que requería también el desarrollo de organizaciones para implementar las acciones de inteligencia que permitirían su sobrevivencia en un entorno hostil, lo que explicó que en sus orígenes se contaran con múltiples servicios de inteligencia y un importante apoyo de la comunidad internacional, de manera que:

[2] Se conoció como Destrucción Mutua Asegurada a la hipótesis de una “guerra nuclear” en la que, sin importar quien iniciara el ataque, las ojivas nucleares a disposición de la ex Unión Soviética o Estados Unidos tendrían la capacidad de contestar el ataque en contra de las principales ciudades de ambos países, garantizando la destrucción mutua, sin un ganador visible en la contienda.

VERSIÓN 1.1

> *…Ben Gurión – El Primer Ministro de Israel – organizó cinco servicios de inteligencia para que operasen tanto de manera interna como en el exterior. El servicio extranjero se formó según el modelo de los servicios de seguridad de Francia y Gran Bretaña. Ambos estuvieron dispuestos a trabajar con los israelíes. También se establecieron contactos con la Oficina de Servicios Estratégicos (OSE) de Estados Unidos en Washington* (Thomas, 2000, pág. 49).

Como se aprecia, el servicio de inteligencia Israelí tuvo en sus orígenes el apoyo de la comunidad internacional con una racionalidad desde y hacia el exterior; sin embargo la integración de las organizaciones de inteligencia no estuvo exenta de presiones, por lo que al inicio se consideraron cinco servicios de este tipo, lo cual se mantuvo hasta tres años después de fundado el Estado Israelí, ya que cada uno de los servicios existentes pugnaba por su sobrevivencia e imposición sobre los demás, de acuerdo a Thomas los funcionarios de aquella época:

> *… peleaban por imponer su servicio preferido sobre los demás. Uno quería que todos los esfuerzos se concentraran en conseguir información económica y política. Otro exclusivamente la fuerza militar del enemigo. El embajador en Francia insistió en que la inteligencia debía funcionar como la había hecho la resistencia francesa durante la segunda guerra mundial…Ben Gurión había escuchado cada propuesta con paciencia. Finalmente, el 2 de marzo de 1951, llamó a los jefes de las cinco agencias de inteligencia a su oficina. Les dijo que era su intención encuadrar las actividades de inteligencia en el exterior en una nueva agencia llamada Ha Mossad le Teum (Instituto de Coordinación)* (Thomas, 2000).

En los distintos enfoques que influyeron previo al surgimiento del Mossad, como se le conocería generalmente se aprecia el enfoque de posguerra y modelo de Kent, al buscar conocimiento (militar, económico y político) y realizar inteligencia mediante el despliegue de sus ciudadanos, en semejanza con la resistencia francesa, así como un enfoque preminentemente al exterior.

VERSIÓN 1.1

Por su historia y funcionamiento los servicios secretos de Israel han sido un referente en la conceptualización de la inteligencia contemporánea, desde mediados del Siglo XX hasta la fecha.

1.3.3. Las insurgencias latinoamericanas: Cuba y El Salvador

Otro de los elementos que contribuyeron a conceptualizar la inteligencia durante la segunda mitad del Siglo XX fueron las insurgencias latinoamericanas, ya que estos movimientos tuvieron la capacidad suficiente para integrar un servicio de inteligencia con capacidad de imponerse a los mecanismos e instituciones legalmente establecidos, al representar un paradigma diferente en el enfrentamiento de fuerzas asimétricas, que a la postre sería uno de los retos más importantes para los servicios de inteligencia en el siglo XXI, al representar un nuevo modelo de enfrentamiento o guerra:

> *…la Guerra de IV Generación se inició a partir de 1948 (tres años después del fin de la Segunda Guerra Mundial)…En América Latina los movimientos de liberación nacional en Cuba, Nicaragua y El Salvador tomaron ventaja del modelo de Guerra de IV Generación, logrando imponerse a fuerzas regulares que operaban bajo el modelo de Guerra de III Generación…A partir de estas experiencias…se visualizó la necesidad de un cambio en el paradigma de las operaciones, lo que necesariamente lleva a replantear el pensamiento tradicional de inteligencia* (Balcazar, 2012, págs. 95-96).

En función de lo anterior y dado el contexto de la Guerra Fría, en los que se consideró que los Movimientos de Liberación Nacional estaba la influencia soviética, a la que Estados Unidos se oponía abiertamente, es evidente la aportación de estos movimientos a la conceptualización de inteligencia, tanto por el contexto de posguerra como por la variable asimétrica que los caracterizó, y sería una de las constantes para los servicios de inteligencia en el Siglo XXI, de los que Cuba y El Salvador pueden aportar elementos importantes.

VERSIÓN 1.1

1.3.3.1. Aplicación del Concepto de Inteligencia en Cuba

El caso cubano en materia de inteligencia resulta emblemático por sus orígenes, orientación ideológica, eficiencia y eficacia, que le permitió al país sobrevivir al bloqueo económico de Estados Unidos, marcados intentos de invasión, promoción de contrainsurgencia desde el exilio cubano y amenaza de Guerra Nuclear. Esto sin considerar el origen anti hegemónico del entonces Departamento de Investigaciones del Ejército Rebelde (DIER) que se enfrentó al gobierno de Fulgencio Batista, y sentaría las bases no solo para lograr el triunfo de la Revolución Cubana, sino también de mantenerse como un país no alineado y patrocinar otros Movimientos de Liberación Nacional tanto en América como en África.

En una visión más detallada se aprecia que el concepto de inteligencia cubano parte de una base territorial con un profundo componente ideológico, además de la capitalización de la animadversión del pueblo cubano con el gobierno de Batista. Adicionalmente se contaría con una organización interna diseñada originalmente para administrar el comportamiento del grupo de revolucionarios, que tuvo un crecimiento desmesurado, lo cual sirvió de base para integrar el aparato ideológico y capitalizar la inconformidad social, dando base al surgimiento de la inteligencia cubana bajo los siguientes elementos:

> *1- De los miembros clandestinos del antiguo Partido Socialista Popular (PSP), un partido de afiliación comunista, que, desde la Segunda Guerra Mundial, estaba involucrado en la conducción de actividades de inteligencia dentro de Cuba…Al principio de la década de los años 40, el PSP también logró penetrar de manera exitosa las fuerzas de seguridad del Presidente Fulgencio Batista. Muchos de los operativos del PSP fueron entrenados por la KGB. 2- Las ramas urbanas de varios grupos de oposición a Batista, más notablemente el Movimiento 26 de Julio y el Directorio Revolucionario 13 de marzo. Estos grupos desarrollaron redes clandestinas significativas y canales de información, condujeron labores de vigilancia activa, y penetraron de manera exitosa las fuerzas de seguridad de Batista* (Reyes-Alonso, 2009, pág. 389).

VERSIÓN 1.1

En la integración de la inteligencia cubana se aprecia la influencia soviética, además de desarrollo de redes humanas aglutinadas bajo el referente de movimientos revolucionarios, que dieron la solidez doctrinaria y despliegue territorial necesario con capacidad de infiltrar al gobierno cubano encabezado por Fulgencio Batista, y controlar al personal que participó en la revolución de Cuba.

Al igual que en el caso de Israel la inteligencia cubana desarrolló intensas actividades enfocadas hacia el exterior, lo cual es entendible porque su principal apoyo provenía justo de la entonces Unión Soviética, además que le revolución cubana se transformó en un referente para la mayoría de los movimientos armados en América Latina. Hacia el interior la inteligencia en Cuba se articuló bajo una agenda desarrollada el campo de poder político y Seguridad del Estado, como se llamó a la inteligencia en el país caribeño.

1.3.3.2. Aplicación del concepto de inteligencia en El Salvador

Otro enfoque para entender el concepto de inteligencia durante mediados del Siglo XX es el caso salvadoreño, que a través de una fuerza insurgente logró derrocar al régimen político en turno a finales de la década de 1980s. Para ello se basaron en un sólido esquema de información y redes humanas que da cuenta de elementos necesarios para reestructurar un sistema de inteligencia estratégica.

Al igual que en la guerrilla cubana, en la insurgencia salvadoreña se registró una importante participación de los Estados Unidos en contra de los grupos guerrilleros en El Salvador, además del nulo conocimiento de los combatientes en el manejo de la información o inteligencia, como lo expresa uno de los máximos líderes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN):

> *El punto de partida de la construcción de la experiencia de inteligencia de inteligencia de los insurgentes salvadoreños fue prácticamente cero. Si bien algunos de sus dirigentes y militantes recibieron cursos de inteligencia en Cuba, el entrenamiento recibido no fue más allá de aspectos operacionales muy básicos para actuar en la lucha clandestina y protegerse de la acción enemiga* (Villalobos, 2012, pág. 75).

VERSIÓN 1.1

Bajo estas circunstancias se aprecia que pese a la influencia de la revolución cubana la revolución salvadoreña pudo desarrollar su propio concepto, atendiendo a circunstancias específicas históricas que hicieron posible el desarrollo de una sólida red de inteligencia humana, basada en el malestar social en contra del gobierno, que permitió una construcción conceptual propia, lo cual fue posible gracias al poco conocimiento que se tenía de inteligencia por parte de la insurgencia salvadoreña. Sin embargo, la necesidad de sobrevivir en un ambiente hostil llevó a las fuerzas insurgentes a sistematizar su propio conocimiento con base en tres características centrales, como lo señala (Villalobos, 2012, págs. 75-76):

> ***Concepto de inteligencia…*** *La guerrilla necesitaba información para ser eficaz y esto derivó a una idea funcional de lo que debía ser el trabajo de inteligencia. El concepto, no enunciado, al que llegaron, tuvo un sentido muy práctico: Inteligencia son los mecanismos, métodos y la organización para la recolección, depuración y análisis de información con el objetivo de tener eficacia operacional.*
>
> ***Superficie de contacto. El cuerpo social como base receptora.*** *Muy pronto quedó evidenciado que la principal ventaja para ambos bandos sería la fuerza social, ya que, en una sociedad profundamente dividida, tanto el gobierno como los insurgentes tenían vínculos con todos los grupos de la sociedad…*
>
> ***Cultura de inteligencia (inteligencia popular).*** *Una vez descubierto el potencial de la base social como mecanismo para la recepción de información, apareció la necesidad de multiplicar las capacidades del mecanismo. Era fundamental crear conciencia del valor de la información en todos los militantes ya fueran de organizaciones sociales abiertas o colaboradores del aparato armado clandestino.*

VERSIÓN 1.1

En el caso salvadoreño queda claro que la inteligencia tenía una lógica más inmediata, operativa y de sobrevivencia que estratégica, sin embargo combinada con lo que Villalobos llama la superficie de contacto, que es la base social, fue posible crear una cultura propia de inteligencia, llamada popular, con el objetivo de hacer de la militancia una base activa de información, que durante el enfrentamiento en El Salvador dio la ventaja al grupo insurgente, logrando la rendición del gobierno bajo una clara victoria político – militar para la guerrilla. Por sus características y resultados, la inteligencia desarrollada en El Salvador sin duda aporta elementos para conceptualizar la inteligencia durante el último cuarto del Siglo XX, y que habría de ser distintiva para los desafíos que traería el Siglo XXI, y han llevado a la revisión y replanteamiento de sistemas de inteligencia para adaptarlos a las nuevas realidades y entornos complejos que motivaron una revisión permanente del concepto, mecanismos y funciones del concepto.

1.4. El Concepto de Inteligencia en México

Bajo los antecedentes y referentes a nivel internacional, la aplicación de la inteligencia en México a lo largo del Siglo XX tuvo características propias que iniciaron con el régimen constitucionalista de Venustiano Carranza y cronológicamente avanzaron con el acompañamiento e influencia de Estados Unidos, pero con un desarrollo desfasado y poca comprensión del concepto dentro de la cultura nacional y los campos del poder, por lo que se requiere modernizar bajo un enfoque estratégico el Sistema de Inteligencia Nacional. Las investigaciones sobre la inteligencia en la última década del Siglo XIX y primera del XX refieren una red de información al servicio del Presidente Porfirio Díaz, basada en la estructura interna y el Servicio Exterior Mexicano:

> *El presidente Díaz también hizo que la Secretaría de Gobernación y el Departamento de Guerra desarrollaran una policía secreta propia para la seguridad interna. Los treinta y un consulados mexicanos en Estados Unidos, que eran esencialmente bases de espionaje, obtenían, sobre todo, información secreta de los exiliados mexicanos opuestos a Díaz, proporcionada por las agencias de detectives privados que contrataban* (Thayler & Locke, 2000, pág. 33).

VERSIÓN 1.1

Como se aprecia, aun cuando el sistema de información de Díaz tenía un importante despliegue en el extranjero, su agenda era totalmente doméstica, orientada hacia el seguimiento de mexicanos en Estados Unidos. Bajo la teoría de Kent se empleaba principalmente la actividad de inteligencia, que no conocimiento, lo cual posiblemente explique la razón por la que la información acopiada para la administración de Porfirio Díaz no pudo visualizar la tendencia social y política del México prerrevolucionario que derivó en la caída del régimen y motivó un nuevo pacto social y político en el país, en el cual los servicios de inteligencia tendrían un rol central, pero mu y discreto.

1.4.1. Las bases de la inteligencia en México

Dentro de los fundamentos de la inteligencia nacional durante el Siglo XX el Archivo General de la Nación identifica claramente a la administración del Presidente Carranza como el período en el que se establecerían las bases, de acuerdo a lo siguiente:

> *Cabe señalar como antecedente, que, en el segundo semestre de 1915 Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado Ejecutivo de la Nación instalado en Veracruz, había creado un incipiente servicio de investigación confidencial dirigido a vigilar las acciones enemigas y la actividad obrera en el estado que estuvo a cargo de la señora Dolores Betancourt* (Archivo General de la Nación, 2015).

Teniendo estos antecedentes como base, es hasta 1918 cuando oficialmente se empieza a guardar registro de las organizaciones de inteligencia en el país, tal como lo comenta Aguayo (2001) o las propias crónicas del Archivo General de la Nación, que refieren la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación como el momento en el que se abordan implícitamente en los artículos 23 al 27 las funciones de inteligencia conferidas a Gobernación:

Sección Primera

1. *Nombramientos y renuncias de los secretarios de Estado, jefes de Departamento, procurador General de la República y gobernadores de los*

VERSIÓN 1.1

> *Territorios. 2. Relaciones con el Congreso de la Unión y con la Suprema Corte de Justicia.3. Relaciones de la Federación con los Estados que la forman y Territorios Federales…11. Asuntos cuyo despacho no esté encomendado especialmente a otra sección* (Archivo General de la Nación, 2015, pág. 5).

De la revisión de las funciones de la Sección Primera así como de las otras tres que integraron en Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación no se aprecia un señalamiento directo hacia el manejo de información o servicios secretos, sin embargo el apartado once, que se cita anteriormente, junto con las referencias históricas permiten identificar a esta sección como la responsable de manejar la información política dentro de la Secretaría de Gobernación:

> *Aquella institución creada por Carranza en 1918 sigue operando hoy, ocho décadas más tarde; tiene su sede en la capital y salvo en el sexenio de Miguel Alemán (1946-1952) siempre ha estado formalmente integrada a la Secretaría de Gobernación. Los servicios de inteligencia se han transformado por la influencia de los cambios en el país y por factores en su interior* (Aguayo, 2001, pág. 37).

A lo largo de las ocho décadas mencionadas por aguayo, más otros tres lustros, se contabilizan más de 90 años, de manera que para el 2018 se cumplirán 100 años de la fundación de los servicios de inteligencia en México, que han sufrido una serie de transformaciones motivadas por crisis internas del propio aparato de inteligencia nacional, nuevos contextos democráticos y cambios nacionales e internacionales en el paradigma de seguridad e información.

VERSIÓN 1.1

Cabe mencionar que a lo largo de su existencia los servicios de inteligencia registran nueve transformaciones de nomenclatura y organizacionales (ilustración 2), que inician, como ya se comentó, con la Sección Primera (1918) en la administración del Presidente Carranza, para seguir con un ajuste que daría pie al Departamento Confidencial (1929), con un nombre mucho más revelador de la función de los servicios secretos, y un panorama político totalmente diferente al de los orígenes.

Ilustración 2. Transformaciones de las organizaciones de inteligencia en México.
Fuente: elaboración propia con base en CISEN 20 Años de Historia (págs. 97 – 101) y Aguayo Sergio (2001), pág. 62

Once años después (1938) y en medio de una intensa transformación institucional y efervescencia política nacional e internacional el antiguo Departamento Confidencial se transformó en la Oficina de Información Política, evidenciando un fuerte componente político que marcaría la concepción de la inteligencia en México. Posteriormente y en el marco de la Segunda Guerra Mundial los servicios de inteligencia fueron llamados Departamento de Investigación Política y Social (1942), ampliando los temas de la agenda hacia el campo de poder social.

Tras haber finalizado la Segunda Guerra Mundial nuevamente se modificó, a mediados de siglo, el nombre y estructura de la inteligencia mexicana, con una nueva organización emergente, la Dirección Federal de Seguridad (1947), que durante un año dependió de la Presidencia de la República, para posteriormente ser transferida a la Secretaría de Gobernación, sin desaparecer el Departamento de Investigación Política y Social, con lo

que surgieron dos estructuras de inteligencia, en estrecha colaboración con Estados Unidos bajo la teoría propuesta por Sherman Kent.

Para 1967 el Departamento de Investigación Política y Social se transformaría en una Dirección General, quedando como Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, coexistiendo con la Dirección Federal de Seguridad, en una situación que se mantendría hasta 1985, cuando la "Federal de Seguridad" como era conocida coloquialmente se vio envuelta en hechos delictivos al más alto nivel, dentro de los que destacan el asesinato del periodista Manuel Buendía y relaciones con el narcotráfico.
Así el 29 de noviembre de 1985 se funda la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, que integró las tareas de la Dirección Federal de Seguridad y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, diseñada bajo un nuevo concepto, como lo narra Pedro Vázquez Colmenares, uno de sus fundadores:

> *Por invitación del señor presidente Miguel de la Madrid solicité licencia…para encargarme de dar vida y funcionamiento a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, en una concepción nueva y moderna…Se crearon las estructuras básicas para su operación y funcionamiento y las direcciones de Investigaciones, Análisis, Contra Inteligencia y Seguridad fueron ocupadas por funcionarios provenientes de las instituciones desaparecidas.*
> *Pugné para que durante mi gestión la nueva institución no tuviera funciones operativas, sino solo de investigación, información, prevención, análisis e inteligencia…Siempre consideré que el DISEN, no siendo órgano de seguridad pública, sino de inteligencia nacional, no debía involucrarse en campos que no le correspondían. Cuando en nuestras investigaciones encontrábamos hechos o figuras delictivas, las hacíamos de inmediato del conocimiento de las autoridades competentes* (Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, 2009, págs. 19-21)

VERSIÓN 1.1

Como se puede apreciar el surgimiento del órgano de inteligencia civil fue en medio de una crisis nacional, provocada por la falta de controles y supervisión, además de un enfoque eminente operativo del concepto de inteligencia, que colapsó y motivó una clara distinción entre seguridad pública e inteligencia nacional, además de un viraje hacia la inteligencia como conocimiento con el respaldo organizacional, y por primera vez en la historia, relacionado con la seguridad nacional.

Resalta también la distinción marcada entre seguridad pública e inteligencia nacional, que junto con el concepto de seguridad y defensa nacional han sido objeto de profundas confusiones, que han prevalecido desde el origen contemporáneo de los servicios de inteligencia mexicanos a la fecha, tal como lo señala Jorge Carrillo Olea, otro de los fundadores, haciendo referencia a la creación de la DISEN:

> *En aquel entonces todavía se confundía la seguridad nacional con la defensa nacional, incluso en los estratos militares. Actualmente, la confusión existe entre seguridad nacional y seguridad pública; se siguen confundiendo los dos conceptos y se habla indistintamente de ellos, incluso en las altas esferas políticas* (Olea, 2009, pág. 24).

Cuatro años después de la creación de la DISEN se creó el 13 de febrero de 1989 el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN, que se ha mantenido con ese nombre desde entonces, realizando ajustes y modificaciones a sus funciones, enfatizando más el componente organizacional que de conocimiento u operaciones, de las cuales formalmente se desprendió 10 años después al desprenderse de la Dirección de Protección, que pasaría a formar parte de la entonces Policía Federal Preventiva.

VERSIÓN 1.1

1.5. Las últimas dos décadas de la inteligencia en México

Previo al surgimiento del CISEN se aprecia un manejo principalmente organizacional de la inteligencia, y aunque originalmente se concibió estrictamente como un órgano de información, el componente de organización de inteligencia tomó gran auge, generando un desarrollo estructural gradual.

Con la fundación del CISEN se logró una transformación estructural tanto en la concepción de los servicios de inteligencia, que inició hacia el interior y gradualmente se fue abriendo hacia el exterior, bajo un referente académico que fue acompañado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), llevando a la publicación de encuestas especializadas, dos Revistas de Administración Pública (RAP), 98 y 101, sobre seguridad nacional e inteligencia, respectivamente, en la que distintos especialistas y funcionarios públicos trataban distintos temas de la agenda nacional.

Adicionalmente se inició un proceso de especialización abierto al público en general que impartieron el INAP-CISEN, con los mismos contenidos y académicos que se impartían de manera cerrada al personal de los servicios de inteligencia en México. La capacitación fue un espacio para la interacción entre civiles, militares, académicos, activistas, funcionarios y estudiantes, enfocado mayoritariamente en la seguridad nacional, que sirvió de base para el intercambio de opiniones y capacitación de servidores públicos.

Tras la alternancia política en el año 2000 el entonces Presidente electo, Vicente Fox, señaló que el CISEN sería desmantelado, argumentando espionaje telefónico y corrupción, sin embargo tras asumir la titularidad del Poder Ejecutivo Federal ordenó un diagnóstico que dio cuenta del desarrollo interno y capacidades de la inteligencia mexicana, que hasta ese entonces había sido bastante exitosa en la contención de organizaciones subversivas, además de haber apoyado al desmantelamiento de grupos de secuestradores, que para aquellos años apenas bosquejaban el cambio de agenda nacional.

VERSIÓN 1.1

Con los amagos de desaparición y especulaciones generadas sobre los servicios de inteligencia en México se pudo apreciar que los tomadores de decisiones y una parte importante de los integrantes del campo de poder político en el país no se encontraban del todo familiarizados con el concepto de inteligencia, y posiblemente tenían de manera preconcebida y errónea la visión de espionaje como sinónimo de inteligencia. Esta situación mostraba que los potenciales consumidores de la inteligencia nacional, provenientes de cualquier partido político, no estarían del todo familiarizados con el concepto, regresando en ocasiones hacia la secrecía y privilegiando los conceptos de organización y actividad de inteligencia sobre el conocimiento, particularmente sin un marco jurídico que regulara al respecto.

Previamente al surgimiento de la ley en la materia se registra el surgimiento de una organización de inteligencia en el sector hacendario, con el surgimiento de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), el 7 de mayo de 2004. Al año siguiente se solventó la ausencia de un marco normativo en seguridad nacional e inteligencia en 2005 y 2006, con la Ley de Seguridad Nacional y el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, respectivamente, con lo que se aborda de manera secundaria el concepto de inteligencia, que se analizarán en el siguiente capítulo.

Adicionalmente dos años después del surgimiento de un marco normativo básico de inteligencia, en 2008, se creó la Unidad de Inteligencia Naval en la Secretaría de Marina, en un esfuerzo por fortalecer y modernizar el trabajo de la Armada. Para 2009 se creó la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional con funciones específicas de capacitación y conocimiento:

> ***Artículo 2.-*** *Se crea la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, como una institución educativa del Centro, con capacidad académica en materia de inteligencia civil para la seguridad nacional…*

VERSIÓN 1.1

…Artículo 7.- *Corresponde a la Escuela la atención de los siguientes asuntos:*

I. Formar cuadros en materia de inteligencia y seguridad nacional para el Estado mexicano;

II. Generar y sistematizar el conocimiento del más alto nivel en materia de inteligencia y seguridad nacional;

III. Integrar y fortalecer la Biblioteca interna y el Centro de Documentación en materia de inteligencia y seguridad nacional, y

IV. 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, 2009).

Por su parte la Secretaría de la Defensa Nacional creó a principios de 2013 la sub jefatura de inteligencia, dependiente del Estado Mayor de la Defensa Nacional, lo cual también representa un cambio en el paradigma, que tradicionalmente había manejado las sub jefaturas operativas y administrativas.

Como puede apreciarse hay un importante avance en el enfoque organizacional de la inteligencia, y recientemente en la vertiente de conocimiento, que serían las bases para el desarrollo sistemático de la inteligencia, como se verá en el capítulo 2 y 3, en el que se aprecia que existen los elementos necesarios para la integración del sistema.

1.5.1. Fundamentos del Sistema de Inteligencia Estratégica en México

La construcción de un Sistema de Inteligencia en México es un elemento presente desde principios del Siglo XXI, que pese a tener 15 años de haber sido enunciado todavía se encuentra en proceso de consolidación. En la visión de los tomadores de decisiones se proponía:

> *Establecer un sistema de inteligencia para la seguridad nacional que posibilite proveer la necesaria información que requiere el Estado Mexicano en materia de seguridad nacional. Ese sistema buscaría*

VERSIÓN 1.1

> *integrar la inteligencia que se genera en organismos de la Administración Pública Federal, en las Entidades Federativas y del Distrito Federal* (Alegre en Jeannetti, 2007).

A lo largo de estos tres lustros ha habido avances importantes, como el marco legal explicado, que se analizará a detalle en el capítulo 2, además de la firma de convenios entre la federación y gobiernos estatales para la integración de elementos que se sumen en el marco del Sistema de Inteligencia. Sin embargo, es evidente la necesidad de integrar también a los Poderes Legislativo y Judicial, además de los municipios, que son la primera superficie de contacto del ciudadano con las autoridades.

En función de lo anterior es claro que en la integración y modernización del Sistema de Inteligencia Estratégica en México se requiere un enfoque integral, que se apoye en las estructuras existentes y supere su ámbito de acción, ya que:

> *La mayor parte de información sobre los sistemas de inteligencia en México proviene del actualmente denominado CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional) y sus estructuras antecedentes* (Jeannetti, 2007, pág. 134).

Bajo este enfoque uno de los retos para la integración del sistema será ampliar la esfera de competencia asociada a los temas "duros" de la seguridad nacional[3], como lo expresaron los entrevistados para la presente investigación, que se abordará detalladamente en el capítulo 3.

VERSIÓN 1.1

[3] Por temas duros se entienden aquellos que requieren atención inmediata de los cuerpos de seguridad, por involucrar el uso de la fuerza o amenaza de ello para lograr objetivos específicos. Tradicionalmente las agendas de seguridad nacional reconocen al crimen organizado, subversión, terrorismo y conflictos entre Estados como los principales temas.

Capítulo 2. Conceptos Asociados a Inteligencia y Marco Jurídico

Como ya se mencionó en el capítulo 1, en este apartado se abordarán a detalle conceptos estrictamente vinculados a la inteligencia, que desde la sociología, economía, ciencia política y el derecho permitirán definir el contexto en el que se ha desarrollado la inteligencia y son necesarios para modernizar el Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México, que como se comentó en el capítulo anterior, pareciera encontrarse desarrollado de manera segmentada, y mayoritariamente asociada a temas duros de la agenda de seguridad nacional.

Bajo este enfoque se revisarán los conceptos de información, sistema, guerra, poder, dominación, Estado, gobierno, seguridad nacional y razón de Estado. De igual manera se revisará el marco jurídico nacional, revisando la Constitución Política, Leyes, Reglamentos, Convenios, Decretos, Estatutos y demás normas relacionadas con la inteligencia estratégica.

En un tercer apartado se revisarán los instrumentos programáticos asociados a la seguridad nacional, como el Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 y Programas para la Seguridad Nacional 2009 – 2012 y 2013 – 2018.

2. Marco conceptual

Los principales conceptos a revisar iniciarán con la información, como elemento central en la generación de inteligencia, por lo que se tomará el enfoque de Niklas Luhmann, al igual que para abordar los sistemas; seguidamente se abordará la guerra como concepto que ha tenido una enorme influencia en el desarrollo de la inteligencia desde la etapa de las civilizaciones antiguas, como se explica en el capítulo 1, tomando los referentes clásicos (Tzun Tzu y Clausewitz), además de enfoques contemporáneos (Hillman) y el concepto de conflictos asimétricos.

VERSIÓN 1.1

Se abordará también el concepto de poder, como elemento aglutinador de voluntades y regulador de relaciones en el contexto internacional y al interior del Estado – Nacional, por lo que se empleará el enfoque sociológico planteado por Nikklas Luhmann y Max Weber. Igualmente, el concepto de dominación tendrá el mismo enfoque weberiano.

Para abordar los conceptos de Estado y gobierno también se tomará la perspectiva sociológica planteada por Anthony Giddens, que aporta un enfoque más actualizado de ambos, útil para la contextualización del concepto de seguridad nacional.

Finalmente, para abordar lo referente al concepto de seguridad nacional se tomarán las aportaciones de varios autores, iniciando con los postulados de Thiago Cintra, seguido de Gene Sharp y Ricardo Vega García, quien fuera Secretario de la Defensa Nacional de México.

2.1. Información

Este concepto quizá resulte el "centro de gravedad" de cualquier Sistema de Inteligencia Estratégica, ya que dé él depende la calidad de la producción de inteligencia, y por ende el proceso de toma de decisiones. En un contexto como el actual, que se caracteriza por la presencia de conflictos asimétricos[4], el manejo de la información es fundamental para entender los temas de la agenda de seguridad nacional, composición y dinámica de riesgos y amenazas para el Estado – Nación, así como mecanismos de solución de controversias por medios alternos.

VERSIÓN 1.1

[4] En el apartado 2.2 se aportarán más detalles de este tipo de conflictos, caracterizados por enfrentar dos fuerzas completamente diferentes en estructura, doctrina, ideología organización, armamento, tácticas de lucha, presencia, objetivos y agendas, entre otros elementos.

En el caso mexicano la información la información para la toma de decisiones quizá sea una de las áreas de mayor oportunidad en el Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional, que tradicionalmente se ha restringido a los temas de seguridad pública, policías y Fuerzas Armadas, dejando rezagados elementos como el desarrollo social o la economía.

Adicionalmente a la dicotomía para integrar información de seguridad y desarrollo, también es notoria la ausencia de una cultura de manejo de la información que va desde esquemas básicos como el registrar el quehacer institucional de las policías, que ha sido solventado conceptualmente con el Informe Policial Homologado (IPH), hasta el diseño de políticas públicas basadas en datos estadísticos o información cualitativa sobre aspectos específicos de la zona o región donde se implementaría la política pública. Bajo este contexto el concepto de información empleado en la óptica sistémica se considera el más apropiado por las siguientes características:

> *La información se define como un evento que selecciona los estados de un sistema, es decir un evento que ejerce un influjo selectivo sobre las estructuras de un sistema, y que provoca transformaciones…La información entonces, entonces, es una diferencia… En el caso de un sistema social, cuyas estructuras son estructuras de expectativas existe información cuando un evento inesperado lleva a modificar lo que se esperará luego…Un elemento de novedad es esencial para que se tenga información: una noticia repetida (leída por ejemplo sin integración en un segundo periódico) ya no tiene valor como información porque no conduce a una reestructuración de las expectativas…Lo que funge como información para un determinado sistema, además, no necesariamente representa una información también para otro (que por ejemplo ya conoce la noticia o no la entiende): la informatividad es siempre relativa a las estructuras del sistema en cuestión* (Corsi, 1996, pág. 95).

VERSIÓN 1.1

Bajo el enfoque de Luhmann la información es una diferencia basada en la novedad y expectativas asociadas que se modifican con el registro de una nueva diferencia, que es la materia prima para cualquier Sistema de Inteligencia Estratégica, bajo la necesidad permanente de información que no conoce de otros subsistemas, pero siempre con capacidad de conocimiento para ajustar y reestructurar las expectativas de los tomadores de decisiones sobre la seguridad nacional bajo un enfoque ampliado, como se revisará posteriormente.

2.2. Sistema

Este concepto tiene sus antecedentes con la obra de Ludwin Von Bertalanffy, que desde la biología obtuvo elementos para establecer la Teoría General de Sistemas, como mecanismo de integración entre las ciencias naturales y las ciencias sociales bajo principios específicos, reconociendo la complejidad que representa cualquier sistema. Años más adelante desde la escuela alemana Luhmann haría importantes aportes al enfoque sistémico desde lo social, al considerar que:

> *El punto de partida para de una teoría de sistemas para la sociología debe arrancar de una disposición teórica sustentada en la diferencia. Entonces, todos los avances recientes de teoría en el campo de lo sistémico aparecerán como variaciones sobre el tema sistema y entorno* (Luhmann, pág. 77).

Desde esta perspectiva la diferencia o distinción es una característica de cualquier sistema, registradas mediante las variaciones que tengan a sí mismos o con su entorno. Aun cuando se establece una distinción entre sistema y entorno, es importante considerar que ambos forman parte de un todo, del que no pueden disasociarse, por ello el análisis de los Sistemas de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México parten del concepto en sí mismo y su interrelación con el campo del poder político Mexicano, que funciona como entorno y aporta los elementos para entender y dimensionar la inteligencia nacional desde un enfoque sistémico, para lo cual se debe tener presente que:

VERSIÓN 1.1

> *La distinción sistema/entorno estabiliza en efecto un desnivel de complejidad que obliga al sistema a efectuar constantes selecciones y le impone la contingencia de cada operación: el entorno presenta siempre más posibilidades que las que el sistema puede actualizar…La constitución del sistema por otra parte no sería posible en un entorno absolutamente caótico y entrópico: éste debe presentar por lo menos un orden suficiente para que se puedan marcar y mantener distinciones* (Corsi, 1996, pág. 127).

2.3. Guerra

Es otro de los conceptos que parece naturalmente asociado con la inteligencia y el desarrollo de la humanidad, además de dar sustento a la seguridad nacional, basta recordar que el perfeccionamiento y depuración del concepto se da tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Adicionalmente debe señalarse que aun cuando el concepto de la guerra depende del contexto histórico en el que se ubique y culturas que lo desarrollen, siempre implica la lucha de contrarios, oposición de fuerzas y distintas perspectivas de un mismo fenómeno. De acuerdo a uno de los tratadistas clásicos de la antigua china de lo bélico se puede afirmar que:

> *La guerra es un asunto de importancia vital para el Estado, es la provincia de la vida y de la muerte, el camino que lleva a la supervivencia o a la aniquilación. Es indispensable estudiarla a fondo* (Tzu, 1995, pág. 45).

Como se aprecia la guerra tiene especial relevancia y vinculación con el Estado, además de ser un umbral definitivo que amerita un profundo estudio, que es justamente lo que hace Sun Tzu de manera detallada en su obra, señalando elementos como la *influencia moral, condiciones atmosféricas, terreno, mando y doctrina*, que resultan sustantivos y aún vigentes para el desarrollo de cualquier batalla y de la propia inteligencia estratégica dependiendo el campo de conocimiento del que se trate. Autores como Clausewitz han considerado más elementos que ayudan a entender conceptualmente el aspecto bélico, al señalar que:

VERSIÓN 1.1

> *La guerra no es más que un duelo en escala ampliada…la podríamos representar como dos luchadores que tratan cada uno de imponer su voluntad sobre el otro por medio de la fuerza física…En consecuencia, la guerra es un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario…Si la guerra es un acto de fuerza, entonces inevitablemente las emociones están mezcladas en ella…La guerra es un acto de fuerza y su aplicación no tiene límites…La guerra nunca surge de forma súbita ni se propaga instantáneamente* (Clausewitz, 2002, págs. 17-18 y 20, 24).

De acuerdo con Clausewitz la guerra es una oposición de voluntades sin límites basado en la fuerza, al cual se le atribuyen también emociones, por lo que puede ser un asunto altamente emotivo que lleva apreciaciones subjetivas ilimitadas, por lo que en determinado momento puede perder su racionalidad.

En función de ello la inteligencia resulta central, para mantener el conocimiento y la racionalidad, especialmente porque como el mismo autor lo señala, no surge ni se propaga espontáneamente, lo cual indica grados de maduración del conflicto a través de la fuerza, por lo que la inteligencia cobra relevancia para anticipar un conflicto bélico, su dimensión trayectoria y escalamiento, lo cual explica que al término de la Segunda Guerra Mundial se haya rediseñado el concepto de inteligencia a nivel internacional, además de haber reconocido otro tipo de conflictos, como se verá más adelante.

En complemento a lo anterior, la narrativa de autores como Hillman señala la presencia permanente de la guerra y su naturaleza arraigada como una actividad humana básica, fundamentada en lo siguiente:

> *En los cinco mil seiscientos años de historia escrita se han registrado catorce mil seiscientas guerras. Dos o tres guerras por cada año de historia humana…Fundamento la aseveración <<la guerra es normal>> en dos factores que ya hemos visto: su constancia a lo largo de la historia y su ubicuidad en el planeta. Estos dos factores requieren otro más*

VERSIÓN 1.1

> *elemental: aceptabilidad. Las guerras no podrían producirse si no existieran aquellos que están dispuestos a que ocurran* (Hillman, 2010, pág. 29 y 34).

Se aprecia la guerra como un elemento presente en distintos tiempos y lugares de la historia humana, que conceptualmente ha sido utilizado para retratar la evolución de las sociedades, como lo marcara Carlos Marx con el concepto de *la lucha de clases*.

Bajo este enfoque se refuerza la presencia histórica y permanente de la inteligencia, como se comentó en el capítulo 1, que al igual que la guerra ha tenido modificaciones evolutivas en su comportamiento, concepción y ejercicio, que representan la principal área de oportunidad o desafíos para el Estado – Nación. Un ejemplo de ello es el surgimiento de los conflictos asimétricos y Guerra de IV Generación, que parecieran ser el nuevo teatro de conflicto para los conflictos bélicos, y por supuesto para los sistemas de inteligencia.

2.3.1. Conflictos Asimétricos

Aunque históricamente existe registro de este tipo de conflictos, como lo retratan algunos pasajes bíblicos (*David contra Goliat*), este tipo de conflictos mostraron su eficiencia justamente a partir de la Segunda Guerra Mundial, con la resistencia francesa frente a la ocupación alemana, así como con los Movimientos de Liberación Nacional y grupos Guerrilleros en África y América Latina durante el Siglo XX.

A más de una década de iniciado el Siglo XXI los conflictos asimétricos han aparecido con la frecuencia de tiempo y espacio que señala Hillman, y se pueden apreciar en las tácticas de organizaciones terroristas, grupos radicales de protesta social y organizaciones delictivas. Por la naturaleza de estas expresiones de conflicto el enfrentamiento llevado solamente en términos de uso de fuerza no da la certeza a las autoridades de imponerse, requiriendo mecanismos y operaciones (estratégicas, operativas y tácticas) de inteligencia ya que:

VERSIÓN 1.1

> *Estas nuevas formas de conflicto han cambiado las concepciones clásicas de la guerra porque el espectro se ha ampliado a dimensiones que van más allá de lo puramente militar…La esencia y sustancia de este tipo de guerra radica en que el oponente más débil, sin tener en consideración objeción ética alguna, practica la guerra más allá de las reglas generalmente aceptadas…rompiendo así con todos los parámetros o protocolos legalmente establecidos que pudieran limitar su efectividad y operatividad* (Montesinos, 2009, pág. 33 y 34).

Bajo esta óptica los conflictos asimétricos elevan el nivel de riesgo e incertidumbre, al considerar la existencia de múltiples elementos no considerados bajo esquemas legales o reglas preestablecidos, lo cual ayudaría a entender el uso que hacen las organizaciones delictivas mexicanas de la violencia y mediatización de la misma a través de redes sociales con actos de extrema crueldad, que lo mismo funcionan para atemorizar adversarios, que cohesionar a sus integrantes y atraer nuevos miembros.

Ante estas circunstancias la inteligencia estratégica cobra especial relevancia, para identificar, interpretar y valorar esta modalidad de conflicto, que se enmarca también dentro de un nuevo paradigma, que se identifica como Guerra de Cuarta Generación.

2.3.2. Guerra de Cuarta Generación (4GW)

Este tipo de guerra podría considerarse como una interpretación de múltiples enfoques bélicos, que busca obtener la ventaja de los postulados de los antiguos tratadistas, o convenios internacionales sobre la guerra, buscando en todo momento transformar las asimetrías o debilidades de uno de los participantes en su mayor fortaleza contra un adversario superior en capacidades militares. Para algunos especialistas este tipo de confrontación se describe de la siguiente manera:

> *…Es la antítesis del concepto tradicional de guerra. En 4GW, la distinción entre guerra y paz está definida en un punto de desvanecimiento. Es no linear hacia puntos extremos donde no están definidos los campos de*

VERSIÓN 1.1

> *batalla o frentes. La distinción entre "civiles" y "militares" desaparece* (Ghanshyam, 2005, pág. 21).

De esta manera hay una ruptura importante en el paradigma tradicional de la guerra convencional, que dificulta la distinción puntual entre el conflicto y la tranquilidad, haciendo que los conflictos del Siglo XXI deban de resolverse con algo más que el uso de la fuerza en términos estrictamente militares, ya que, al no haber distinción, el ámbito castrense resulta insuficiente. Adicionalmente debe considerarse que varios de los enfrentamientos o conflictos de este nuevo siglo no son entre Estados – Nación, sino al interior de ellos mismos, dificultando por ende el empleo efectivo de las Fuerzas Armadas como recurso del Poder Nacional; al respecto debe considerarse que:

> *Las acciones ocurren concurrentemente a través del espacio, en el cual todos los participantes tienen una función dentro de su sociedad. Es la guerra donde las culturas pueden estar en conflicto. Se utiliza una mezcla de medios políticos, sociales, económicos y militares para derrotar la voluntad y resistencia del enemigo. Puede ser impulsada tanto por Estados como por organizaciones trasnacionales, sub nacionales o no estatales. Esto es un regreso a la pre era de Primera Generación donde el monopolio de los Estados sobre la guerra no había sido establecido. 4GW implica aspectos no convencionales de la guerra de guerrillas y terrorismo pasado de moda, transformados por el empleo de la modernidad* (Ghanshyam, 2005, pág. 21).

Como se aprecia, lo conocido hasta ahora se vuelve desconocido ante un conflicto distinto y asimétrico, que descansa en el uso militar y policial de la fuerza, pero también de inteligencia, ya que en vez de grandes contingentes armados, la figura del Estado – Nación se enfrenta a pequeñas células que mezclan tácticas de guerrilla y terrorismo con recursos mínimos, primordialmente domésticos, orientados a infundir temor y repudio sobre el orden establecido, además de emplear tecnologías para la difusión ideológica, reclutamiento de nuevos miembros y capitalización del descontento social.

VERSIÓN 1.1

2.4. Poder

Este concepto que se ha debatido a lo largo de la historia pareciera resulta central en la construcción y entendimiento conceptual del Estado – Nación y la inteligencia para la seguridad nacional. Partiendo de esto se revisará este concepto desde la óptica sistémica planteada por Luhmann, así como desde la visión sociológica clásica de Max Weber.

2.4.1. Concepto de Poder en la visión de Niklas Luhmann

Se considera que para este autor el poder no tiene el enfoque tradicional de correlación de fuerzas o voluntades y relevancia de una sobre otra, sino más se describe en términos de sistemas y comunicación, con las siguientes características:

> *El poder es un medio de comunicación generalizado simbólicamente que hace probable la aceptación de acciones de Alter como premisas y vínculos para las acciones 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…El poder se reproduce sólo en la forma directa de la obediencia. El medio correspondiente para la sanción es la fuerza física, que debe ser utilizable de manera generalizada, y que constituye también el mecanismo (o símbolo) simbiótico del poder* (Corsi, 1996, págs. 126-127).

En esta visión es posible identificar al *Alter* y *Ego* como figuras centrales en la relación de comunicación que se genera de manera impersonal entre los dos elementos, en las que el poder es un medio y no un fin en sí mismo, que puede ser expresado en términos de fuerza física, pero siempre responde a mecanismos simbólicos. En este marco la inteligencia estratégica estrecha su relación con el poder, al ser un instrumento para la identificación, descifrado y comprensión de los mecanismos simbólicos y de selección, así como del entorno simbiótico que distingue al poder.

VERSIÓN 1.1

2.4.2. Concepto de Poder en la visión de Max Weber

Desde el enfoque weberiano el poder está asociado también al concepto de dominación, que podría considerarse como el instrumento a través del cual se ejerce el poder, ya que de acuerdo al sociólogo alemán el poder:

> *…significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad. Por* `dominación` *debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas…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, 1992, pág. 43).

En esta conceptualización destaca la imposición de la voluntad como una probabilidad en términos de obediencia, lo cual conlleva a la dominación, que de acuerdo al enfoque weberiano tiene tres tipos: 1) carismático; 2) tradicional; y 3) legal – racional, siendo el último tipo el que se asocia con la administración del Estado – Nación en términos actuales, y sobre el que se desarrollan los sistemas de inteligencia estratégica, que requieren tener presentes los modelos de dominación carismático y tradicional, ya que existe la posibilidad que el poder dentro de las organizaciones de inteligencia obedezca más a esquemas carismáticos o tradicionales que legales – racionales, aunque el eje de acción en México es indudablemente legal – racional.

La inteligencia contiene en sí misma un componente significativo de poder, pero también es un instrumento del poder institucionalizado (dominación legal – racional) a través del Estado – Nación, que se ha ido desarrollando con el devenir histórico para acortar mediante sistemas de pesos y contrapesos el funcionamiento de los servicios de inteligencia.

VERSIÓN 1.1

De ambos conceptos de poder es posible visualizar los elementos de voluntad, dominación, comunicación, impersonalidad, azar, obediencia y fuerza física, que se encuentran siempre presentes en el empleo de la inteligencia en cualquiera de sus tres niveles: estratégico, táctico y operativo[5].

2.5. Estado

El concepto de Estado tiene sus orígenes en la antigua Grecia, con la *polis*, o ciudad – Estado, como un espacio que permitió el florecimiento de distintas civilizaciones mediante estructuras orientadas a la toma de decisiones y orientación de los intereses individuales para la construcción de un estadio colectivo superior.

Posteriormente al declive de la civilización griega y surgimiento del Imperio Romano, distintas formas de organización política que se expresaron a través de sus sociedades de tipo esclavista y feudalista, que fue el contexto para el surgimiento de procesos revolucionarios e independentistas en el Siglo XIX, siendo el caso más destacado el de Francia, cuya revolución hizo grandes contribuciones para el surgimiento del Estado – Nación con sus características contemporáneas, que explica Anthony Giddens de la siguiente manera:

> *Un **Estado** existe donde hay un **aparato político** (instituciones de gobierno, tales como una corte, Parlamento o congreso, más oficiales de servicio civil), rigiendo sobre un* `territorio` *específico en el cual la autoridad está respaldada por un* `sistema legal` *y por la capacidad de usar la **fuerza** para implementar las políticas* (Giddens, 1993, pág. 309).

[5] Los niveles corresponden al espectro de atención tiempo espacio, concediendo a lo estratégico una mayor cobertura espacial y geográfica, en tanto lo operativo tendría menores tangos de operación. Cabe señalar que se ha podido observar un punto de diferencia entre el enfoque civil y militar de los niveles operativos y tácticos, ya que en la visión castrense se considera a lo táctico el ámbito más inmediato, de acuerdo a los niveles de la guerra, en tanto el enfoque civil considera lo operativo como lo más inmediato.

VERSIÓN 1.1

Desde esta perspectiva el Estado se caracteriza por una estructura de gobierno sobre un territorio para la población, que aun cuando no es mencionada por el sociólogo británico se infiere de la existencia de un servicio civil y operatividad. Como complemento se destaca el funcionamiento de un sistema legal vinculado a las capacidades del uso de la fuerza, como último recurso disponible del Estado para imponer su propia razón a la lógica individual, bajo el supuesto que la racionalidad estatal obedece a mejores y superiores causas que benefician a la colectividad y a los propios componentes del Estado.

2.6. Gobierno

En el contexto de la teoría política y la sociología el gobierno se presenta como la estructura a través de la cual se ejerce el poder o la dominación, al ser la figura mediante la cual se materializa la acción del Estado sobre el territorio para el beneficio de la población. De acuerdo a Giddens el gobierno:

> *Refiere a la promulgación regular de políticas y decisiones por parte de los oficiales dentro de un aparato político. Estos oficiales incluyen reyes o emperadores, sus cortes, representantes electos y miembros del servicio civil. Podemos hablar del gobierno como un proceso, o del gobierno, refiriéndonos al aparato responsable del proceso administrativo* (Giddens, 1993, pág. 310).

Los elementos identificados en esta definición pueden agruparse en dos grandes bloques, el primero de ellos incorpora a las políticas (públicas), decisiones y aparato político como parte de un proceso que parte de las decisiones, se materializa en políticas y se ejecuta dentro del aparato político. En un segundo bloque se puede ubicar a los oficiales, representantes electos y servicio civil, como el instrumento a través del cual se materializan las decisiones e instrumentan las políticas públicas.

VERSIÓN 1.1

En materia de inteligencia la relación con el gobierno resulta fundamental, ya que se toman características del aparato político como guías para la producción de inteligencia, corriendo el riesgo, en contextos no democráticos, de desvirtuar el espíritu y naturaleza de la inteligencia en acciones alejadas del interés encabezado por el Estado – Nacional, para servir en su lugar al grupo de poder político en turno, lo cual es una tentación permanente cuando politización y profesionalización de inteligencia convergen en el aparato político, como se verá más adelante en el capítulo 3.

2.7. Seguridad Nacional

Aunque tiene sus antecedentes tras el fin de la Segunda Guerra mundial, este concepto estructuralmente está vinculado a la esencia misma del Estado – Nación decimonónico, que identifica y estructura los elementos territoriales, poblacionales y de gobierno dentro del Estado.

Un antecedente más antiguo de la seguridad nacional puede encontrarse en la edad media con el concepto de Razón de Estado, que obedece principalmente a una lógica de poder, derivada de las monarquías absolutistas y la entonces reciente creación de la figura del Estado como ente político. Al respecto tratadistas contemporáneos comentan que:

> *La razón de Estado es, entonces, una razón instrumental o calculadora, descargada de compromisos, con ideales morales o sociales sustantivos como la justicia, el bien común, la felicidad de los ciudadanos o el respeto a la ley…es, fundamentalmente, la convicción de la supremacía de las razones de poder sobre cualesquiera otras razones o intereses. Por ello, las razones del Estado pueden chocar con las razones legales o el sentido de la ley* (Rodriguez Zepeda, 2008, pág. 19).

VERSIÓN 1.1

Como se aprecia, la Razón de Estado es el manejo filosófico y conceptual del poder dentro del aparato gubernamental, que posteriormente tomará un cauce institucional en la Seguridad Nacional, privilegiando la legalidad y el fortalecimiento de capacidades, tal como lo plantean varios autores:

> *Ella se encuentra en la esfera de protección que le ofrece el Estado al grupo nacional para que se puedan lograr los intereses y las aspiraciones nacionales. La Seguridad Nacional se apoya en un Poder Nacional fortalecido por una: expresión política sostenida por una legitimidad y dinamismo de instituciones fundadas en una legislación adecuada; expresión psicosocial que representa una población integrada en un ambiente cuyas instituciones sociales se caractericen por sus valores morales y éticos; expresión económica que le ofrece a la nación los recursos necesarios para un eficaz desempeño en el plan interno, aunado a un desempeño soberano a nivel internacional; expresión militar afianzada en el fortalecimiento de las tres expresiones y capaz de actuar con rapidez, eficiencia y eficacia ante los antagonismos o presiones que puedan justificar el uso violento del Poder Nacional* (Thiago Cintra, 1991, pág. 41 y 42).

Como puede apreciarse, para este autor la Seguridad Nacional se explica a través de las distintas expresiones del Poder Nacional, que se combinan para el logro de los intereses nacionales a través de una esfera de protección que se ofrece desde el Estado a los componentes poblacionales y gubernamentales para ello. En este enfoque el concepto de poder se visualiza articulado y en balance entre los componentes político, psicosocial, económico y militar para el cumplimiento de Objetivos Nacionales, otorgando al uso violento del Poder Nacional la necesidad de una justificación para su empleo, y como último recurso para la resolución de un conflicto de origen humano.

VERSIÓN 1.1

Para Sharp (1990) la Seguridad Nacional es la condición que refleja la ausencia de riesgos y amenazas, a partir de lo cual se pueden alcanzar distintos objetivos o desarrollar los intereses nacionales, lejos de la Razón de Estado:

> *Esto explica la trágica historia del "Estado de seguridad nacional" que, en nombre de esa "seguridad" justifica la represión, la dictadura, la tortura, las desapariciones, los encarcelamientos y los actos de violencia. Es claro que estas prácticas han ido en contra de cualquier preocupación genuina de lo que es la seguridad nacional…Si se incluye "interés nacional" dentro de "seguridad nacional", se deja abierta la posibilidad de la represión de grupos internos que supuestamente ponen en peligro los intereses del país…Al limitar su definición, cada uno de estos conceptos tendría un peso similar…e impediría que fueran relegados a un rango inferior dentro de la escala de seguridad nacional…Por tanto se conceptualizaría la seguridad nacional como la con condición en la que un país está relativamente a salvo de ataques, ya sean internos (usurpación del ejecutivo, golpe de Estado, u otros medios violentos) o externos (invasión militar o actos de destrucción masiva)* (Sharp, 1990, pág. 91 y 92).

Este enfoque aborda con claridad lo que no es seguridad nacional y puede prestarse a confusiones que derivan en represión, autoritarismo y uso excesivo de la fuerza en nombre de un grupo político. Por ello propone una definición conceptual balanceada, en la que la un sistema de inteligencia estratégica cobra un rol central, tanto para la ponderación objetiva de riesgos y amenazas, como por la socialización entre distintos actores dentro del Sistema que puedan evaluar y tomar un consenso nacional sobre eventos presentes o futuros que representen un desafío para el país, bajo un enfoque integral hacia el largo plazo, y no centrado en coyunturas específicas o intereses de grupos o partidos políticos, ya que el sistema estaría constituido por un mosaico representativo de la cultura nacional en México.

VERSIÓN 1.1

Otra definición de Seguridad Nacional contextualizada en la visión de las Fuerzas Armadas es la de Vega, que contrariamente a lo que pudiera inferirse, no descansa estrictamente en el ámbito militar; por el contrario, aporta un enfoque ampliado e inter disciplinario que resalta confusiones y desafíos, ya que para el:

> *El concepto de Seguridad Nacional suele ser confundido con el de Defensa Nacional, el primero corresponde a la concepción donde un Estado debe mantener, la preservación de un estilo de vida para satisfacer los intereses nacionales y garantizar el desarrollo y bienestar de un país dinamizado por su sociedad… La Seguridad Nacional 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…depende del Poder Nacional que pueda manifestar o expresar…* (Vega García, 2002, págs. 9, 75 y 76).

Como se aprecia, existe una confusión entre Seguridad y Defensa Nacional, siendo el segundo contenido del primero, y este a su vez continente del segundo y otros conceptos, como el desarrollo y Poder Nacional, que interactúan y se combinan para lograr el logro de los Objetivos Nacionales.

Debe resaltarse que este concepto es de los pocos desarrollos nacionales, que por su origen y naturaleza ha permeado con mayor intensidad en el ámbito de las Fuerzas Armadas más que en el civil; sin embargo, su contenido articula exitosamente los conceptos que sirven de base para su vinculación con la inteligencia estratégica, que es en sí una herramienta para la toma de decisiones al más alto nivel para garantizar el cumplimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes y Actuales.

VERSIÓN 1.1

2.8. Marco Jurídico

Cabe mencionar que mucho de las elaboraciones teóricas y conceptuales aquí referidas se reflejan en el marco legal asociado a la inteligencia y seguridad nacional, como es la Constitución Política de México, la Ley de Seguridad Nacional y el Reglamento para la Coordinación Ejecutiva de Acciones en Materia de Seguridad Nacional, así como el Programa para la Seguridad Nacional, que en su segunda emisión (2013 – 2018) considera un amplio desarrollo del Sistema de Inteligencia Estratégica, que se abordarán más adelante.

2.8.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La primera referencia dentro del marco jurídico asociada con la Seguridad Nacional se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto por menciones específicas como por elementos relacionados con la condición necesaria para el desarrollo nacional mencionada anteriormente por otros autores, que se materializa a través de los componentes del Estado: población, territorio y gobierno, así como otros elementos de carácter estratégico para el Cumplimiento de los Objetivos Nacionales.

En materia de inteligencia, la única referencia en el texto constitucional es sobre inteligencia financiera y la materia electoral, sin profundizar en detalles, que son desarrollados en el ordenamiento legal específico: la Ley de Seguridad Nacional y su Reglamento.

Con relación a la Seguridad Nacional, el texto constitucional considera dentro de las facultades del Congreso (artículo 73, fracción XXIX-M):

> *…expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes* (Constitución Política de México).

VERSIÓN 1.1

En esta primera aproximación directa a la Seguridad Nacional, adicionada en abril de 2004, otorga ex profesamente al Poder Legislativo la facultad de legislar en la materia, asociándolo con el concepto de "investigaciones", que no inteligencia, por lo cual es posible inferir que el espíritu del legislador se enfocó principalmente en una vertiente operativa, que menciona solamente una de las etapas asociadas al ciclo de inteligencia, con lo cual se pierde la precisión conceptual en la materia a nivel constitucional, que permea incluso al ámbito de los reglamentos.

Otro de los artículos constitucionales que aborda explícitamente la Seguridad Nacional es el 89, fracción VI, en la que se mencionan las facultades y obligaciones del Presidente de la República, que establece como atribución presidencial:

> *Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación* (Constitución Política de México).

En este artículo se hace una clara referencia a la Ley de Seguridad Nacional, además de facultar al Titular del Poder Ejecutivo Federal para disposición de las Fuerzas Armadas en dos circunstancias concretas, como son la seguridad interior de la nación y defensa exterior, que están directamente vinculados a temas militares.

Como se aprecia, son sólo dos las referencias directas en la Constitución sobre Seguridad Nacional, aunque de manera indirecta se aborden otros temas relacionados con el concepto utilizado en la Ley. Dentro de estos conceptos destacan los siguientes:

- Composición e integración de la nación mexicana (elemento poblacional, así como cultura e identidad nacional, reconocidas en el Artículo 2º).

VERSIÓN 1.1

- Igualdad y derecho a la alimentación garantizada por el Estado (Artículo 4º), que implica esquemas de seguridad y soberanía alimentaria, en los que el manejo de inteligencia resulta central.
- Libertad de expresión y ejercicio del derecho de acceso a la información (Artículo 6º, Inciso A, fracción I), que podrían interpretarse como un insumo asociado al ciclo de inteligencia, en tanto manejo de información.
- Seguridad Pública, como responsabilidad a cargo de federación, estados y municipios, así como restricción a actos de molestia por parte de las autoridades sin orden judicial explicita. Este artículo constituye uno de los pilares para los Sistemas de Inteligencia, en tanto atiende el principio de seguridad que equilibra la seguridad nacional (Artículo 16).
- Desarrollo nacional, que es otro de los principios cuya rectoría corresponde al Estado (Artículo 25), para garantizar que sea integral y sustentable, y es también otros de los elementos que equilibra en concepto de seguridad nacional.
- Planeación democrática, bajo una visión sistémica para el crecimiento económico planificado, que permita la seguridad económica de la nación, mediante la existencia de un Banco Central (Artículos 26 y 28).
- Tenencia de la tierra, recursos del suelo y subsuelo nacionales, como un elemento que ha forjado la identidad nacional con la lucha agraria, además de establecer la disposición y destino de recursos estratégicos minerales y energéticos, que resultan fundamentales para la seguridad de un país (Artículo 27).
- Suspensión de Garantías, que conceptualmente podría remontarse a la Razón de Estado, pero que Constitucionalmente otorga al Titular del Poder Ejecutivo Federal la potestad de suspender derechos en supuestos de invasión, alteración de la paz o riesgo para la sociedad (Artículo 29).

Son varios los principios relacionados con Seguridad Nacional, y por tanto con inteligencia, que requieren el desarrollo de un Sistema ampliado que responda y atienda los principios señalados anteriormente, desarrollados con más detalle en la Ley de Seguridad Nacional, que adicionalmente en más específica sobre la conceptualización de inteligencia aplicada para la Seguridad Nacional.

VERSIÓN 1.1

2.8.2. Ley de Seguridad Nacional

Este ordenamiento jurídico especializado surge en el 2005, tras un intenso debate en el que se dotaba de una ley a las tareas de Seguridad Nacional e inteligencia, que desde años atrás había sido buscada infructuosamente, como lo refiere Alegre (2009):

> *…El CISEN no podía continuar sin un marco legal adecuado. Había sido un proceso largo iniciado por Tello que luego retomé yo y no fuimos exitosos, ni Jorge ni yo. Por las circunstancias, las que hayan sido, fallamos en ese objetivo. Debo reconocer – y lo he dicho muchas veces. que Eduardo Medina-Mora construyó un acuerdo en el Congreso sin precedente para que se diera el dictamen, para que se aprobara, para que se promulgara y desembocara en el marco legal que tenemos actualmente* (Alegre, 2008, pág. 65).

En la Ley se señala la rectoría del Presidente de la República, así como la observancia general de la Ley en todo el país. En el Artículo 3º se establece que:

> *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.* (Ley de Seguridad Nacional, 2005).

VERSIÓN 1.1

En este artículo se mencionan claramente los propósitos y las bases que implica la Seguridad Nacional en México, y que por ende son el marco de trabajo del Sistema de Inteligencia Estratégica, orientados al mantenimiento de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, considerando riesgos y amenazas, que son abordados en otro artículo de la Ley, además de principios de soberanía e independencia, mantenimiento del Estado de Derecho e instituciones democráticas, así como de la unidad nacional y defensa legítima del Estado Mexicano, en un sentido amplio (población, territorio y gobierno), con los recursos diplomáticos y de fuerza disponibles para el país.

Con relación a las amenazas para la Seguridad Nacional que se estipulan en la Ley, se considera que por el comportamiento y naturaleza dinámica de riesgos y amenazas, enmarcarlos en una ley resulta insuficiente, por ello la necesidad de articular un Sistema de Inteligencia Estratégica que permita realizar las estimaciones de riesgos y amenazas más allá de lo establecido en la Ley, que sólo se concentra en los "temas duros"[6] de la Seguridad Nacional, como se aprecia en el Artículo 5º de la Ley correspondiente:

> *Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional: I. Actos tendientes a consumar espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que pudieran implicar una afectación al Estado Mexicano; III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; IV. Actos tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Actos tendientes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación; VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático; VIII.*

[6] Dentro de estos temas se consideran los asociados al uso de la fuerza, como un ataque militar, delincuencia organizada, subversión y terrorismo.

VERSIÓN 1.1

> *Todo acto tendiente a consumar el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; X. Todo acto o financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; XI. Actos tendientes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y XII. Actos tendientes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos* (Ley de Seguridad Nacional, 2005).

Como se mencionó anteriormente, las amenazas listadas por la Ley se enmarcan bajo un enfoque al interior del país, como se observa en el inciso I del Artículo 5º, además de concentrarse en temas asociados al uso de fuerza y no vertiente estratégica, como la seguridad alimentaria, energética o ambiental, como se aprecia en la misma Constitución.

Resulta atípico que se considere como una amenaza el bloqueo de actividades de inteligencia, ya que refleja el enfoque parcial en la aplicación de la teoría clásica de inteligencia, que considera este concepto como conocimiento, actividad y organización, por ello llama la atención que sólo se destaque el aspecto de actividades, que hacen clara alusión al ciclo de inteligencia.

Este enfoque parcial del concepto de inteligencia se aprecia también en el Artículo 6º, en el que se establece lo que se entiende en la Ley por distintos conceptos, sin mencionar específicamente el de inteligencia, quedando solamente una mención en el párrafo V que podría asociarse, al referirse a la Información gubernamental confidencial, con lo que podría inferirse que inicialmente se considera una división entre inteligencia y seguridad nacional, lo cual limita el debate y los procesos de toma de decisiones del Titular del Poder Ejecutivo Federal, al contar con un enfoque parcial.

Más adelante la Ley tiene mayor precisión, como se aprecia en el Titulo Tercero de la Inteligencia Para la Seguridad Nacional, integrado por un capítulo y 4 artículos, que mencionan lo siguiente:

VERSIÓN 1.1

> *Artículo 29.- Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional* (Ley de Seguridad Nacional, 2005).

En esta definición de la Ley el tratamiento que se da a la inteligencia es de conocimiento, con algunos elementos del ciclo de inteligencia (actividad), incluyendo la fase de análisis en el procesamiento, dejando de lado el componente organizacional de la inteligencia, así como el nivel estratégico, que corresponde a la toma de decisiones.

Sin embargo, al referir la inteligencia a las decisiones en materia de Seguridad Nacional, en los términos definidos por la propia Ley, el ámbito de acción solo estaría considerando las amenazas enlistadas por el propio marco jurídico, que están asociados a los "temas duros" y posen pocos elementos estratégicos, que requieren ser integrados para el óptimo funcionamiento de un Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional.

> *Artículo 30.- La información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas* (Ley de Seguridad Nacional, 2005).

Bajo esta redacción se aprecia que se recurre nuevamente a la actividad de inteligencia, al retomar algunos elementos del ciclo de inteligencia, particularmente del apartado de producción, sin tomar elementos del consumo. Adicionalmente se aprecia que al establecer que los fines de la información son de Seguridad Nacional, y definirla en base a los "temas duros", los temas estratégicos quedarían sin el debido tratamiento, confinando la atención de la inteligencia a eventos coyunturales, que parecieran tener un enfoque operativo, como se aprecia en el siguiente artículo de la Ley:

VERSIÓN 1.1

> *Artículo 31.- 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* (Ley de Seguridad Nacional, 2005).

Mediante este artículo es posible apreciar el tratamiento mixto de inteligencia, como actividad y conocimiento, además de un diseño específico para el acopio de información, que tiene como limitante las Garantías Individuales y los Derechos Humanos, como debe ser en un contexto democrático, que se fortalece con la vinculación a instancias, que de acuerdo a las definiciones de la ley integra a instituciones y autoridades que participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional, con lo cual se abre la posibilidad para que dependencias ajenas a los temas "duros" participen en una vertiente estratégica.

Adicionalmente debe señalarse que en la Ley se contemplan otros poderes y autoridades que deben formar parte activa del Sistema de Inteligencia Estratégica, por lo que su consideración en temas de seguridad nacional es un buen punto de partida.
En el Artículo 57 se establecen las facultades para la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, confiriendo un rol de mayor pasividad, al adjudicarle principalmente atribuciones relacionadas con la Agenda Nacional de Riesgos, reportes de los acuerdos de las sesiones del Consejo de Seguridad Nacional e informes generales, sin estable contrapesos o medidas de supervisión, que serían de gran apoyo para impulsar políticas de seguridad nacional bajo una racionalidad de Estado.

Con relación a estados y municipios, la Ley contempla su participación en el Artículo 65, en tareas de coordinación en las "políticas, acciones y programas" asociados a la seguridad nacional, por lo que su incorporación ha resultado poco visible, especialmente porque el concepto de seguridad nacional de acuerdo a la propia Ley está más vinculado a temas operativos, lo cual relativamente se subsana en el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, como se analizará a continuación.

VERSIÓN 1.1

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

Dentro de lo más notorio del Reglamento es el énfasis en los procesos de coordinación a nivel Ejecutivo, más que el ordenamiento de los elementos que participan en el Sistema de Seguridad Nacional, o la conceptualización de la seguridad nacional o inteligencia. Otro de los valores del Reglamento en comento es la incorporación de definiciones específicas sobre inteligencia, específicamente en la fase de actividad, al definir el ciclo de inteligencia en su Artículo 4º como:

> *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* (Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, 2006).

De esta definición que se autodefine como "ciclo de inteligencia", es decir, la actividad de inteligencia, se aprecia una confusión, al referirse a la vertiente del conocimiento que señaló Sherman Kent 50 años anterior. Sin embargo, aporta elementos para los tomadores de decisiones, aunque ubica a la inteligencia en la vertiente de amenazas, más que de riesgos.

Otra de las aportaciones del Reglamento es el establecimiento de la vertiente de inteligencia estratégica, que es materia de la presente investigación, y por tanto punto de referencia y reflexión obligada. Cabe mencionar que de manera paralela en el Artículo 5º también se contempla la vertiente de políticas públicas en materia de Seguridad Nacional, que sería el complemento de la generación de inteligencia estratégica, y es complemento de los conceptos abordados en este documento.

Con relación a las políticas de Seguridad Nacional, el Reglamento en su Artículo 6º señala que:

VERSIÓN 1.1

En la vertiente de políticas públicas en materia de Seguridad Nacional, el Secretario Técnico propondrá al Consejo, considerando las prioridades respectivas, las políticas, lineamientos y acciones procedentes. Las propuestas que formule el Secretario Técnico al Consejo tendrán por objeto promover:

I. El desarrollo institucional permanente de los sistemas y procesos de Seguridad Nacional, propios de un Estado democrático de Derecho, y

II. Las estrategias y acciones de desarrollo que contribuyan a disminuir los riesgos a la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y las Amenazas a la Seguridad Nacional (Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, 2006).

Con el objeto de promoción que se contempla, es posible apreciar el desarrollo institucional como uno de los componentes de la seguridad nacional, para atender las amenazas que contempla la Ley, que como ya se comentó, se enfocan predominantemente en los "temas duros", por lo que el enfoque de inteligencia estratégica resulta crucial para incorporar otros actores con incidencia potencial en los riesgos y amenazas a la seguridad nacional.

Sobre la inteligencia estratégica, el Reglamento en el Artículo 7º señala que:

La vertiente de inteligencia estratégica, a que se refiere el artículo 5 de este Reglamento, tendrá por objeto la generación de conocimiento útil, veraz, oportuno y pertinente para la toma de decisiones y la coordinación de acciones en materia de Seguridad Nacional. Sin perjuicio de las facultades y principios de actuación de las dependencias competentes, la vertiente de inteligencia estratégica para la Seguridad Nacional se orientará por lo siguiente:

VERSIÓN 1.1

I. *Seguridad: La generación de datos para detectar, prevenir, disuadir, contener y posibilitar la desactivación de Amenazas, y*

II. *Desarrollo: La generación de datos para la ejecución de proyectos estratégicos para el desarrollo del Estado mexicano, de conformidad con los lineamientos que establezca el Consejo* (Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, 2006).

Desde esta perspectiva la inteligencia estratégica que contempla el Reglamento está enfocada en su vertiente de conocimiento, orientada por los criterios de seguridad preventiva para la desactivación de amenazas, que no de riesgos, lo cual muestra un área de oportunidad. El otro criterio está relacionado con el desarrollo del Estado mexicano, confiriendo la puntualización al Consejo de Seguridad Nacional, con lo que se abre una ventana de oportunidad para integrar los distintos componentes del Poder Nacional para reducción de riesgos y desactivación de amenazas.

Posteriormente el Reglamento enlista en su Artículo 9º, fracción II el proceso de Inteligencia Estratégica, al cual:

> *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* (Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, 2006).

Este artículo aporta definiciones en tanto establece al CISEN (Centro) para conducir las acciones de inteligencia estratégica, lo cual podría ser complementado con tareas de promoción y fortalecimiento de la cultura de inteligencia nacional en otras dependencias federales, estados y municipios.

VERSIÓN 1.1

Debe mencionarse que es su Artículo 14 el Reglamento considera también los niveles de inteligencia, bajo el siguiente enfoque:

> *La atención integral y la actuación integrada en los temas de Seguridad Nacional, iniciará con una evaluación exhaustiva de la Amenaza de que se trate, de la cual se obtendrá información e inteligencia estratégica, táctica y operativa necesaria. Con base en la inteligencia sobre las Amenazas, el Secretario Ejecutivo propondrá al Consejo las acciones, proporcionales e integrales, para prevenir o mitigar sus efectos o, en su caso, para controlar sus consecuencias, sin perjuicio de las facultades que competen al Secretario Técnico* (Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, 2006).

Del contenido del texto se desprende un incipiente manejo de la inteligencia por niveles, aunque limitado a la fase de amenazas, lo cual reduce el horizonte de tiempo de la inteligencia estratégica, además de circunscribirla a los temas "duros" de la seguridad nacional. Sin embargo, es rescatable el enfoque integral que se maneja, así como el desarrollo ampliado del proceso de integración de inteligencia estratégica, al cual se le dedica un Capítulo (V) completo dentro del Reglamento, mismo que se revisará más adelante. Esta etapa inicial de la conceptualización de inteligencia en México se aprecia dentro de la redacción del propio Reglamento, al señalar en su Artículo 18º que:

> *Corresponde a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Centro, elaborar estudios y valoraciones objetivas para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la preservación de la gobernabilidad democrática, de conformidad con lo dispuesto por la Ley y sin prejuicio de las atribuciones que correspondan a otras instancias y autoridades. El Secretario Ejecutivo tomará en consideración los estudios y valoraciones a que se refiere el párrafo anterior para el ejercicio de sus funciones* (Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, 2006).

VERSIÓN 1.1

Al respecto debe señalarse que los estudios y valoraciones citados en el artículo podrían haberse resumido al asumirlos como sinónimos de inteligencia estratégica, ya que al manejar categorías distintas se sigue abonando a la confusión conceptual sobre inteligencia, ya que la redacción de "estudios y valoraciones objetivas" pudo haberse sustituido por productos de inteligencia, que de acuerdo a lo establecido en las normas oficiales tiene esta característica.

Como ya se mencionó anteriormente, el Reglamento contempla un capítulo sobre el proceso de integración, que se orienta al intercambio de información entre los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional, lo cual restringe el ámbito de los datos al enfoque operativo, mientras que se requiere contar con un enfoque ampliado.

Dentro del proceso de integración de inteligencia estratégica el Reglamento establece los mecanismos para la "integración de información e inteligencia", estableciendo en su Artículo 29º las acciones para las dependencias del Consejo participantes, que consisten en:

I. Coadyuvar con el Centro y con los titulares de los órganos de información e inteligencia de los integrantes del Consejo en la realización de las investigaciones que deriven del Programa, de la Agenda y del Plan Estratégico;

II. Formular proyectos de programas, guías y metodologías en el ámbito de sus atribuciones;

III. Programar, asesorar, orientar y participar en la ejecución de las acciones y operaciones, en coordinación con las unidades de información e inteligencia que lo requieran y, en su caso, solicitar el apoyo de las autoridades federales, de las entidades federativas o de los municipios competentes, de conformidad con las disposiciones y convenios aplicables;

IV. Elaborar y promover la realización de programas de capacitación en materia de investigación de Amenazas;

VERSIÓN 1.1

V. *Formular los estudios y requerimientos necesarios para llevar a cabo la contratación de tecnología especializada, así como para la protección de seguridad de la información y documentación que obtenga con motivo de sus funciones;*

VI. *Proponer la celebración de convenios, bases de colaboración o acuerdos interinstitucionales, en el ámbito de sus funciones;*

VII. *Practicar, en el ámbito de su competencia, las investigaciones que se le encomienden sobre las Amenazas y,*

VIII. *Las demás que determine el Consejo* (Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, 2006).

Si bien se enlista una amplia gama de acciones para interactuar, principalmente al interior del país, poco se trata sobre la integración de inteligencia estratégica, por lo que la integración de un Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional debe pasar por la interacción de Poderes del Estado y expresiones del poder nacional, más allá de la lógica gubernamental reactiva.

Cabe señalar que en el Artículo 33º se establece que:

> *El Secretario Ejecutivo presentará al Consejo, previa consulta con sus integrantes, los programas operativos de inteligencia que se deriven de los temas que integren la Agenda, así como los planes emergentes de inteligencia de carácter coyuntural relacionados con las Amenazas* (Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, 2006).

Al respecto resalta el enfoque operativo y coyuntural de inteligencia, que se contrapone al concepto de inteligencia estratégica, y da cuenta de una visión poco armonizada en la legislación, como se aprecia en las diferentes decisiones de inteligencia que se establecen tanto en la Ley y el Reglamento, como se aprecia en la figura 3.

VERSIÓN 1.1

Fuente	Definiciones de inteligencia
Ley de Seguridad Nacional	• *Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional (Artículo 29).*
Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional.	• *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).*
	• *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 (Artículo 9º, fracción I).*

Ilustración 3. Figura 3. Definiciones de Inteligencia comparadas del marco jurídico en México
Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Seguridad Nacional y Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional.

Como puede apreciarse, las definiciones son complementarias, y se mantienen dos componentes centrales: la inteligencia como conocimiento, y su relación con el proceso de toma de decisiones, aplicado a las amenazas señaladas en la ley, dificultando la implementación de un Sistema de Inteligencia Estratégica, pero que es atendido en el Programa para la Seguridad Nacional 2013–2018 con un enfoque ampliado, a revisar en el apartado siguiente.

2.8.4. Programa para la Seguridad Nacional

Aun cuando el fundamento jurídico para la existencia de este instrumento programático data desde hace una década (2010), a la fecha sólo se cuenta con dos programas de este tipo, lo cual se explica por su naturaleza sexenal y el número de administraciones federales que han sucedido tras la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional (2005).

VERSIÓN 1.1

El primero de estos programas correspondió a la administración 2006 – 2012, cuya emisión se generó a mitad de la administración, tras haberse publicado en 2009, en el marco de un intenso debate sobre la aplicación de lo que se diseñó y aplicó como Estrategia Nacional de Seguridad. El segundo de los programas es autoría de la administración 2012 -2018, y tiene como innovación plantear un concepto ampliado de seguridad nacional, en el que se incorpora una agenda aislada de los temas "duros", ya que:

> *Al adoptar un enfoque multidimensional, el Programa reconoce el impacto de aquellas tendencias y factores que podrían incidir negativamente sobre los intereses y objetivos nacionales de México y sobre las condiciones para el desarrollo social y económico de su población. Asimismo, presta atención a aquellos riesgos globales derivados de la transformación del panorama tecnológico, energético, demográfico y ambiental. Del mismo modo, reconoce las vulnerabilidades que pueden comprometer la estabilidad y el desarrollo de la nación* (Presidencia de la República, 2014).

Bajo este enfoque ampliado de seguridad nacional se cuenta con la plataforma más apropiada para institucionalizar y sistematizar las capacidades de inteligencia, que aún se encuentran en una etapa de desarrollo, como da cuenta el propio Programa, al señalar que:

> *…se desarrollará el Sistema Nacional de Inteligencia (SIN), el cual sustentará el proceso de deliberación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) con productos de inteligencia de carácter estratégico. Con ello, las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa podrán evaluar oportunamente los desafíos presentes y futuros…Esta Administración establecerá un Sistema Nacional de Inteligencia. Su propósito será generar productos de inteligencia con un alcance estratégico multidimensional para sustentar la toma de decisiones del Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Nacional. En su carácter de*

VERSIÓN 1.1

> *componente central del Sistema de Seguridad Nacional permitirá integrar las inteligencias especializadas de la Administración Pública Federal, incluyendo la generada por la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, las Fuerzas Armadas y el órgano de inteligencia civil del Estado mexicano* (Presidencia de la República, 2014).

De lo señalado, resalta la necesidad de un sistema de tipo estratégico, además del reconocimiento de las "inteligencias especializadas" de la Administración Pública Federal, lo cual da pie a la participación de otras dependencias y organismos gubernamentales no relacionados con los temas "duros" de la Seguridad Nacional, a los cuales se hace mención específica, con lo cual el sistema toma su dimensión estratégica.

Los conceptos presentados pueden ser complementados con la participación de la sociedad civil, además de otros órdenes de gobierno, considerados en los fines del Programa (ilustración 4).

Ilustración 4. Fines del nuevo Sistema Nacional de Inteligencia.
Fuente: Elaboración propia con base en el Programa para la Seguridad Nacional (2013-2018).

VERSIÓN 1.1

Como se puede apreciar, el diseño del sistema amplía el enfoque de seguridad nacional tradicional, al conectarlo con la vertiente de desarrollo, además incorporar la vertiente de Derechos Humanos, lo cual resulta innovador y necesario, por lo que en la operación del sistema deberán considerarse los Órganos Constitucionales Autónomos especializados en Derechos Humanos.

Resalta también el enfoque de proyección de intereses nacionales en el exterior, lo cual en un ámbito global y complejo resulta uno de los principales retos para los servicios de inteligencia, en los que la lógica de los órdenes de gobierno sería un elemento sustantivo para desarrollar conceptos como “fusión de inteligencia”, que puede ser apoyado por plataformas tecnológicas, pero debe ser fortalecido por redes humanas y coordinación con la sociedad civil, que posiblemente se encuentre figurativamente inserto en los objetivos del sistema, más no de manera explícita.

Aun cuando se destaca el esquema dual de prevención y previsión, la finalidad del Sistema propuesto se desconecta de un proceso central de la inteligencia, que es el proceso de toma de decisiones.
Con las herramientas legales y programáticas disponibles en la materia, la consolidación del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional no iniciaría de “cero”, pero sí tendría como reto inmediato aclarar la confusión conceptual existente y establecer las diferencias de cada uno de sus elementos, para facilitar su aculturación entre los tomadores de decisiones del Estado mexicano, además del desarrollo de una comunidad especializada en los gobiernos, sociedad y academia para debatir y repensar el concepto de inteligencia y los riesgos a los que se aplicaría en México.

En síntesis, se aprecia que hay los elementos para el impulso del sistema, pero es necesario identificar, definir y establecer los componentes que serían integrados, además de la interacción entre sí, bajo enfoques ampliados a todos los poderes públicos, ordenes de gobiernos y componentes del Estado mexicano.

VERSIÓN 1.1

Para ello en el capítulo 3 se establecen los principales elementos y mecanismos de interacción identificados a partir del diagnóstico que surge de entrevistas a productores y consumidores de inteligencia de los ámbitos civil y militar de México y Estados Unidos.

VERSIÓN 1.1

Capítulo 3: Marco Teórico

En el presente capítulo se aborda el objeto de estudio, objetivos, problema de investigación, planteamiento del mismo, justificación, vinculación del tema, estado del arte, metodología y aproximación alternativa, que integran el cuerpo teórico de la presente investigación aplicada.

Como herramienta metodológica se incorpora la minería de datos, tomando como base entrevistas a consumidores y productores de inteligencia del ámbito civil y militar, tomando como esquema los conceptos centrales de la Teoría General de Sistemas.

A partir de este enfoque se generaron las categorías y códigos analíticos, de acuerdo a la mención y frecuencia con las que la revisión y estudio de las entrevistas permitieron generarlas para poder modelar la propuesta de Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional

3.1 Objeto de estudio

Dentro del objeto de estudio se considera el proponer un modelo para consolidar el Sistema Nacional de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional, tomando como punto de partida los Programas para la Seguridad Nacional que se generaron en la administración 2006 – 2012 y 2012 – 2018. El modelo incorporará la visión de tomadores de decisiones civiles y militares relacionados con el sector seguridad y defensa nacional en ambas administraciones.

Se considera que el enfoque sistémico resulta el más apropiado para conocer los elementos que permitan el fortalecimiento del Sistema, que enfrenta como principal desafío la fragmentación de los esfuerzos de cada una de las partes, y un paradigma enfocado mayoritariamente a los temas de uso de fuerza del Poder Nacional, lo cual podría dar motivo a un enfoque predominantemente operativo y no estratégico.

VERSIÓN 1.1

3.1.1. Objetivo General

Como objetivo general de la presente investigación se considera proponer el modelo para consolidar el Sistema Nacional de Inteligencia Estratégica aplicado para la seguridad nacional, bajo un enfoque integral que considere la participación de la sociedad civil, los tres órdenes de gobierno, así como el Poder Legislativo y Judicial, y las características específicas del territorio nacional.

Lo anterior derivado de la atomización percibida, y necesidad de estructurar un referente, basado en características nacionales propias, que oriente los esfuerzos institucionales para fortalecer y mejorar las capacidades de inteligencia en México.

3.1.2. Objetivos particulares

Dentro de este rubro se consideraron tres objetivos, centra dos en el análisis de Procesos Sociales Básicos, incorporación de conocimiento disponible de la inteligencia nacional, y descripción de características para articular la inteligencia bajo un enfoque sistémico, como se detalla a continuación:

- Analizar los procesos sociales básicos e influencias que han caracterizado a la inteligencia para la seguridad nacional en México, plasmados en los instrumentos programáticos correspondientes, con la finalidad de conocer las principales características que le han dado sentido los últimos 6 años.
- Incorporar el conocimiento disponible de inteligencia en México en una propuesta de sistematización bajo la racionalidad estratégica y orientada en el cumplimiento de Objetivos Nacionales Permanentes.
- Aportar elementos que apoyen la cultura de inteligencia en el país mediante la descripción de las principales características que deben articular y dar sentido a la inteligencia estratégica en México bajo una visión sistémica.

VERSIÓN 1.1

3.2. Problema de Investigación

El Sistema Nacional de Inteligencia (SNI) se encuentra en proceso de desarrollo, orientado bajo un enfoque estratégico, por lo que se requiere un modelo de consolidación del de dicho sistema, sumando todas las capacidades y recursos del poder nacional, bajo una vertiente integral que se apoye en los instrumentos legales y programáticos disponibles.

De acuerdo con el Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018 (DOF, 30/4/14) "*se desarrollará el Sistema Nacional de Inteligencia (SIN), el cual sustentará el proceso de deliberación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) con productos de inteligencia de carácter estratégico. Con ello, las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa podrán evaluar oportunamente los desafíos presentes y futuros"*.

Bajo esta óptica se percibe que los componentes asociados a la inteligencia para la seguridad nacional se orientan mayoritariamente a la vertiente táctico – operativa, generando una ventana de oportunidad para consolidar el Sistema de Inteligencia que plantea el Programa para la Seguridad Nacional, que a lo largo de dos administraciones ha señalado los elementos del Sistema de Inteligencia, que requieren ser integrados bajo la vertiente estratégica, como un bien público del Estado - Nación.

Adicionalmente se identifica una demora en la cultura de inteligencia nacional, motivada por los orígenes y evolución del concepto en México, como se expuso en el capítulo 1, lo cual motiva una profunda confusión conceptual y operativa del concepto, tanto en los 4 campos del Poder Nacional, como órdenes de gobierno, haciendo necesario sistematizar la experiencia de productores y consumidores de inteligencia en México. Derivado de lo anterior se aprecia que es necesario un modelo para consolidar el Sistema de Inteligencia Estratégica Nacional, por lo que la presente investigación pretende proponer dicho modelo, basado en un enfoque integral, revisión periódica, y en armonía con los campos del poder nacional, tres poderes legalmente establecidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil.

VERSIÓN 1.1

3.3. Planteamiento del problema

Durante los últimos 25 años la inteligencia para la seguridad nacional en México pareciera haber tenido dificultades para incidir en eventos como el alzamiento zapatista, conspiraciones para asesinatos políticos al más alto nivel y devaluaciones en 1994.

Desde ese entonces, hasta la fecha los servicios de inteligencia registran notables avances en el marco jurídico, profesionalización y vinculación con la sociedad, sin embargo, todavía se percibe una tendencia enfocada mayoritariamente a la atención de coyunturas, eventos de corto plazo y enfoque interno, con predominio de una visión política más que administrativa, que lleva a recordar la dicotomía política – administrativa planteada por Talcot Parsons.

Uno de los avances más significativos ha sido la capacitación del personal de inteligencia civil y militar, además de la creación en las Fuerzas Armadas de áreas administrativas específicas para la producción de inteligencia nacional. Adicionalmente también se registran avances en las capacidades de la Unidad de Inteligencia Financiera, como un instrumento para combatir el lavado de dinero, financiamiento al terrorismo y evasión fiscal.

Dentro de las características más notables que dan cuenta de la evolución de los servicios de inteligencia a nivel nacional, están las capacidades de la Policía Federal en la materia, aunque predominantemente se orientan hacia la vertiente operativa, al igual que otros servicios civiles, como el del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Otro de los avances para la inteligencia mexicana es la existencia de instrumentos legales y programáticos en los cuales soportar su quehacer institucional, reflexionar sobre su naturaleza, identificar su composición y tratarse de articular en un esfuerzo nacional con las entidades federativas mediante los convenios para elaboración de agendas estatales de riesgo.

VERSIÓN 1.1

Pese a los avances, se percibe la necesidad contar con inteligencia estratégica nacional, enfocada en el largo plazo, para poder explicar la alta incertidumbre que prevalece en el país desde hace siete años en materia de: seguridad pública, cultura de la legalidad, reducción de la violencia, acotamiento de las organizaciones delictivas y pacificación nacional, que parecieran motivar la respuesta gubernamental de manera aislada, en la que los órdenes y agencias de gobierno encargadas del cumplimiento de la ley compiten entre sí.

Otro de los elementos que sugiere la ausencia de visión estratégica en la producción de inteligencia nacional, es la escaza relación del Poder Ejecutivo con los otros dos Poderes, pero de manera puntual con el Poder Legislativo, que, de acuerdo a la Ley de Seguridad Nacional, a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, conocería de los aspectos vinculados a la producción de inteligencia. No obstante, no existe una relación dinámica y permanente en la que los legisladores actúen como contrapeso en el diseño, implementación y evaluación de las políticas nacionales de inteligencia.

En el poder ejecutivo la producción de inteligencia nacional pareciera orientarse todavía bajo una racionalidad no integrada, que impide su sistematización, tanto por las características propias de cada agencia, como por las diferencias naturales en las relaciones cívico – militares, además de la novedad del tema, que gradual y lentamente se ha empezado a hacer más presente en los discursos oficiales. Otra de las restricciones para su sistematización radica en su asociación con la seguridad nacional, que, al ser una facultad del titular del Poder Ejecutivo Federal, pareciera no ser del interés de entidades federativas y municipios u otros poderes, que también son componentes del Estado mexicano y sus capacidades, pero que sin embargo no participan en el proceso de toma de decisiones.

VERSIÓN 1.1

El marco legal también presenta serios retos para la inteligencia nacional, ya que pese a la necesidad de contar con una herramienta de este tipo las regulaciones y normatividad jurídica son claramente insuficientes para enfrentar los actuales desafíos que enfrenta el país.

Hasta ahora el Programa para la Seguridad Nacional, contemplado en la Ley de la materia pareciera aportar los elementos más sólidos para la sistematización de la inteligencia nacional, sin embargo, por la relativa novedad de esta ley (2005) existen solamente dos Programas, que esbozar elementos para sistematizar la inteligencia nacional, el segundo más que el primero, pero sin considerar la vertiente estratégica ni la visión integral que trascienda los "temas duros" de la seguridad nacional, además de incorporar a las entidades federativas, municipios y sociedad civil.

3.4. Justificación.

La inteligencia como herramienta para la reducción de la incertidumbre en riesgo aplicada para la seguridad nacional requiere articularse con una visión estratégica para que la implementación de políticas en materia de seguridad nacional pueda incidir en las causas estructurales, más que en los efectos, amenazas y riesgos para el logro de los Objetivos Nacionales.

Hasta ahora, y en el marco de la actual coyuntura de violencia e inseguridad que se vive en México y la región Centroamericana, además del contexto internacional de "Guerra contra el Terrorismo" es necesario contar con un Sistema de Inteligencia Estratégica que incorpore de manera integral todos los componentes del Estado mexicano para la formulación de diagnósticos y planteamiento de políticas públicas, bajo una vertiente de largo plazo que permita reducir la incertidumbre e incidir en la solución de los desafíos actuales y prevenir riesgos futuros.

VERSIÓN 1.1

Los instrumentos programáticos más sólidos para el diseño y articulación del Sistema de Inteligencia se encuentran plasmados en los Programas para la Seguridad Nacional, que son un ejercicio elaborado desde la vertiente de planeación, más que de inteligencia o seguridad nacional, por lo que el enfoque está más orientada a las coyunturas sexenales, que, bajo la crisis de violencia e inseguridad, parecieran ser generacionales.

En este sentido se requiere retomar los principales elementos de ambos Programas, contrastarlos con los enfoques teóricos contemporáneos e incorporar la experiencia y visión de ex tomadores de decisiones en la materia.

La selección del objeto de estudio parte de la experiencia laboral y académica del investigador, que ha permitido conocer la racionalidad de los dos órdenes de gobierno (municipal y estatal) en materia de seguridad pública, así como la racionalidad del orden federal en materia de seguridad nacional, tanto en el ámbito civil como militar.
A partir de esta experiencia se registra la necesidad de profundizar en los estudios de inteligencia aplicada para la seguridad nacional desde una perspectiva integral y estratégica, que pueda orientar a los tomadores de decisiones y articular las distintas racionalidades que convergen en la formulación de políticas públicas en la materia.

Como herramientas teóricas se considera emplear el enfoque de weberiano, para identificar los “tipos ideales” que dan sentido al paradigma de inteligencia en México, basado en el análisis de los Programas para la Seguridad Nacional, y estar en condiciones de formular una propuesta a partir de la Teoría de Sistemas de Nikkas Luhmann, que resulta apropiado para diseñar y construir un Sistema de Inteligencia Estratégica Nacional.

Como método se considera el histórico - comparativo, del cual se parte para la construcción de códigos y categorías de inteligencia presentes en los Programas para la Seguridad Nacional, a los que se adiciona la visión de tomadores de decisiones, como insumo para la propuesta a formular.

VERSIÓN 1.1

La posición del investigador se ubica en la necesidad de vincular la producción de inteligencia nacional para los integrantes del Consejo y Gabinete de Seguridad Nacional, con los elementos teórico – conceptuales del contexto académico, que parecieran estar ausentes de la lógica gubernamental.

3.5. Vinculación del tema.

Actualmente uno de los principales desafíos para la administración pública, en los tres órdenes de gobierno, pareciera ser la generación de inteligencia en el largo plazo, identificando las causas finales y componentes estructurales de amenazas y riesgos para la seguridad nacional, bajo una lógica integral, que trascienda los paradigmas de corte militarista, que asocian a la inteligencia con la lógica militar y policial, más que de desarrollo nacional y crecimiento económico, además de dar poca participación a entidades federativas y municipios, y en menor proporción a la sociedad civil.

La investigación parte de una vinculación académica con el tema desde hace tres lustros, y relación laboral en los tres órdenes de gobierno, así como ámbito civil y militar en los últimos trece años, a lo largo de los cuales ha sido posible constatar la necesidad de contar con un Sistema de Inteligencia Estratégica Nacional que acerque las racionalidades civil y militar, además de integrar a todos los componentes del Estado mexicano y poder integrar una visión de largo plazo en la atención de riesgos para el país.

3.6. Estado del arte

Por la naturaleza del tema la investigación académica no tiene los avances deseados para México. En el contexto nacional destaca la investigación de la Dra. Elena Jeannetti, que se orienta principalmente al estudio de la seguridad nacional, aunque dedica una importante proporción de su estudio al tratamiento de la inteligencia.

VERSIÓN 1.1

Con relación a otros esfuerzos académicos, es probable que el Colegio de Defensa Nacional y la Escuela de Inteligencia del CISEN cuenten con algunas investigaciones sobre el tema. Cabe mencionar que con la inauguración del Programa de Doctorado en Seguridad y Defensa Nacional del Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) se han trabajado líneas de investigación bastante sólidas en materia de inteligencia para la seguridad nacional. Por su parte la UNAM ha producido también tesis de licenciatura que abordan la relación entre inteligencia y seguridad nacional.

Otra literatura de corte periodístico o histórico también está disponible, aunque mayoritariamente con un enfoque narrativo, siendo el libro del Dr. Sergio Aguayo, "La Charola" uno de los productos más conocidos y con mayor información en la materia.

Cabe mencionar que en la vertiente gubernamental se registran esfuerzos meramente testimoniales sobre inteligencia y seguridad nacional, destacando el volumen "Testimonio", publicado por el propio CISEN, con base a entrevistas realizadas a sus ex directores, con motivo del XX aniversario de este centro en 2009. El volumen tiene una gran riqueza en tanto incorpora la visión de los ex directores.

A nivel internacional la literatura existente es más amplia, particularmente en Estados Unidos, España y el Perú, donde la inteligencia ha sido una constante en los procesos de toma de decisiones e instrumentación de políticas de gobierno para enfrentar al terrorismo. En el caso peruano desde la década de 1990s contra Sendero Luminoso, mientras que en España de 1980s contra la ETA. El caso de Estados Unidos resulta particular al registrar dos grandes momentos: guerra fría, en el que la inteligencia se orientaba bajo una lógica militar de "Guerra de Tercera Generación", y post 11 de septiembre, en la que los atentados contra los "Torres Gemelas" y el Pentágono motivaron un reajuste en la administración pública de este país.

Estas circunstancias han llevado a la producción de información valiosa, tanto en los Centros de Fusión de Inteligencia como en la Comisión Legislativa responsable de investigar los hechos del 11S.

VERSIÓN 1.1

Con respecto a la visión de los tomadores de decisiones en México en temas de inteligencia y seguridad nacional, destacan las obras de Jorge Carrillo Olea, responsable en su momento de coordinar las tareas de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y asegurar la transición hacia lo que posteriormente sería en Centro de Investigación para la Seguridad Nacional (CISEN), pasando por la Dirección de Seguridad Nacional (DISEN), que incorporó las funciones de la DFS y la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales. Por su trayectoria y experiencia el libro de Carrillo, "México en Riesgo" (2011) es un texto obligado para conocer su visión sobre la situación actual de la inteligencia en el país.

Otro libro de gran valor es el de Guillermo Valdés Castellanos, ex director del CISEN (2006 – 2011), "Historia del Narcotráfico en México", que desde una visión más "aterrizada", reflexiona sobre uno de los fenómenos más complejos y violentos que hoy enfrenta el país, por lo que su revisión es fundamental.

3.7. Metodología

La metodología empleada considera tres vertientes, partiendo del método histórico – comparativo planteado por Max Weber, para poder identificar los "tipos ideales" del Sistema de Inteligencia que se proponen en los Programas para la Seguridad Nacional.

En un segundo momento la Teoría General de Sistemas propuesta por Niklas Luhmann se considera relevante en tanto permitirá identificar los elementos a proponer el modelo para la consolidación del Sistema de Inteligencia, así como identificar otros componentes del enfoque sistémico que pudieran incidir en la consolidación del modelo.

VERSIÓN 1.1

3.8. Aproximación alternativa

El Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional requiere ser consolidado bajo un enfoque holístico, que permita alcanzar los Objetivos Nacionales permanentes mediante la suma de capacidades de todas las expresiones de los campos del poder nacional.

El principal obstáculo se encuentra en el proceso de profesionalismo de inteligencia que tiene México, que resulta insuficiente para atender las necesidades de entidades federativas y municipios, además de articularse con un enfoque transversal hacia los tres Poderes. Adicionalmente el desarrollo de las relaciones cívico – militares requiere un proceso de mayor aceleración para compartir visiones sobre la concepción, tipos y usos de la inteligencia, lo cual apoyaría para la reconciliación entre los "temas duros" asociados a la seguridad nacional, y aquellos vinculados con el componente de desarrollo, o ubicados en los campos de poder económico y político.

De adoptarse el modelo propuesto en la presente investigación para consolidar el Sistema de Inteligencia Estratégica Nacional, será posible incidir favorablemente en el proceso de producción y consumo de inteligencia en la vertiente ejecutivas, que actualmente parecen estar encuadradas en una dinámica mayoritariamente operativa.

El fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Estratégica permitiría contener estructuralmente y de manera sistemática las manifestaciones de violencia que actualmente impactan al país, además de fortalecer la unidad nacional y desarrollar capacidades de prevención y desactivación de riesgos, previo a su transformación en amenazas, garantizando con ello condiciones mínimas de gobernabilidad.

VERSIÓN 1.1

Capítulo 4: Diagnóstico del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México.

Como se revisó en los capítulos anteriores, México ha desarrollado capacidades propias de inteligencia, que desde la época prerrevolucionaria se orientaban a la toma de decisiones, y se mantuvieron, aunque con funciones distintas, con el primer Presidente constitucionalista del país, de manera que las vertiente organizacional de inteligencia se encuentra próxima a cumplir 100 años, a lo largo de los cuales han atendido agendas de seguridad nacional marcadas por diferentes riesgos, que han ido desde la pacificación del país, la expropiación petrolera, las actividades de la Segunda Guerra Mundial, atención a grupos subversivos y combate al crimen organizado, de reciente aparición.

Pese a esta larga historia el Sistema de Inteligencia Estratégica se aprecia en algunas de sus partes, más no en la suma de ellos, como un todo integrando, quedando asignaturas pendientes como la desmitificación del propio concepto de inteligencia, el fortalecimiento del marco jurídico, así como la suma de nuevos actores a la construcción del Sistema de Inteligencia.

Para conocer más a detalle la situación actual del Sistema de Inteligencia, así como sus perspectivas, en el presente capítulo se formula un diagnóstico basado en cuatro entrevistas a productores y consumidores de inteligencia, así como tomadores de decisiones de los distintos niveles de inteligencia. Dentro de las características de los entrevistados, destacan sus responsabilidades al frente de la Secretaría de Gobernación; el órgano de inteligencia civil mexicano; e inteligencia naval. En la experiencia internacional se incorporó la visión de quien tuvo la responsabilidad de investigación y difusión de inteligencia en la Agencia de Defensa de Inteligencia de Estados Unidos.

Las entrevistas se llevaron a cabo en 2015, dos cara a cara y 2 por vía remota (correo electrónico), procesando sus resultados y analizando los mismos durante ese mismo año y 2016.

VERSIÓN 1.1

Para la realización de las entrevistas se integró un cuestionario de 20 preguntas, distribuidas en cinco apartados, a detallarse más adelante, orientados bajo la Teoría General de Sistemas. El primer apartado se centra en una visión general de los entrevistados sobre el Sistema de Inteligencia Estratégica, para continuar con el segundo bloque, de insumos; mientras que el tercero se centra en los procesos, para posteriormente entrar al cuarto bloque, de productos; que da pie al quinto bloque, de relaciones y valores dentro del Sistema.

Posterior a la realización de las entrevistas se procedió a su transcripción y análisis cualitativo, mediante un programa de cómputo para minería de datos, "Quantitative Data Análisis Miner" (QDA miner), que permitió la generación de códigos y categorías analíticas para identificar los principales componentes y características del Sistema de Inteligencia en México.

De acuerdo con Saldaña (2009)

> *Un código en la investigación cualitativa suele ser una palabra o frase corta que asigna simbólicamente un atributo sumativo, destacado, de captura de esencia y/o evocador de una porción del lenguaje base o datos visuales Codificar es arreglar las cosas en un orden sistemático, para hacer a algo parte del sistema o clasificación, para categorizar* (Saldana, 2009).

De esta manera los códigos generados en la investigación agrupan bloques de información más pequeños, que permiten agrupar r la información en unidades más pequeñas, identificadas como categorías. De esta manera *las categorías a menudo se comparan entre sí para discernir posibles relaciones que permitan crear proposiciones basada en su combinación* (Saldana, 2009).

VERSIÓN 1.1

4.1. Instrumento de captación de información.

Como ya se comentó al inicio del capítulo, el cuestionario está integrado por 20 preguntas agrupadas en cinco bloques. Cada uno de los bloques con sus correspondientes preguntas se detallará a continuación.

Debe mencionarse que el instrumento en comento retoma las preguntas plasmadas en el protocolo de investigación, que son las siguientes:

1. ¿Es posible contar con un Sistema de Inteligencia Estratégica Nacional?, ya que con esta pregunta se busca conocer la situación actual y perspectivas del sistema, identificando los principales óbices para su logro.
2. ¿Quiénes deben integrar el Sistema y en qué proporción participar?, para identificar los elementos constitutivos y del sistema y aportaciones al mismo.
3. ¿Por qué el Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México se encuentra aún en desarrollo?, con lo que se busca identificar en la visión de los entrevistados los principales elementos que han inhibido el desarrollo de la inteligencia estratégica nacional.

A partir de estas preguntas se articulan los bloques y demás interrogantes que buscan identificar los componentes que permitan modelar el Sistema de Inteligencia Estratégica.

El primero de los bloques es la visión general, que busca conocer de los entrevistados su percepción general, sobre la composición, utilidad, funciones y marco legal del sistema, para lo cual se formularon las primeras cuatro preguntas:

1. ¿Cuáles considera que son los principales elementos que deben integrar un Sistema de Inteligencia Estratégica?
2. ¿A quién y en qué medida le sería útil un Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional?
3. ¿Qué funciones debe realizar este Sistema para apoyar la seguridad nacional?

VERSIÓN 1.1

4. ¿Considera que el marco legal actual es suficiente para el funcionamiento del Sistema?

El segundo bloque se concentra en los insumos del Sistema, con preguntas articuladas para identificar tipología de información, participantes del sistema, proporción de información por órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), temas de la agenda y cronograma de actualización. Con base a esto se construyeron las siguientes cinco preguntas:

5. ¿Qué información debe integrar el SIE?
6. ¿Quiénes deben de participar y aportar información al SIE?
7. ¿Con que periodicidad de debe de alimentar el SIE?
8. ¿En qué proporción la información debe ser municipal, estatal nacional e internacional?
9. ¿Cuáles serían los principales temas que deberían alimentar al SIE?

En tercer orden se consideraron los procesos realizados por el sistema, para identificar a los responsables del acopio e integración de la información, así como mecanismos más idóneos de lograrlo, además de tipo de datos a considerar, así como mecanismos de participación de los componentes del sistema. De acuerdo a lo anterior se formularon las siguientes cuatro preguntas:

10. ¿Qué autoridad sería responsable de acopiar e integrar la información?
11. ¿Cómo debe integrarse la información que recibe el SIE?
12. ¿Considera que los datos deben ser cerrados, fuentes abiertas o ambos?
13. Además de aportar información ¿en qué otras medidas deben participar las agencias que aporten información al SIE?

VERSIÓN 1.1

El cuarto bloque considera los productos emanados del sistema, identificando líneas de producción, mecanismos de centralización o departamentalización, características de los productores y usuarios del sistema. Para ello se formularon cuatro preguntas enlistadas a continuación:

14. ¿Que debe producir un SIE?
15. ¿Considera que la producción del SIE debe ser Centralizada o Departamentalizada (Secretarias, agencias, órdenes de gobierno)?
16. ¿Cuáles deben ser las características de los productores del SIE?
17. ¿Quiénes serían los usuarios inmediatos del SIE?

El quinto y último bloque considera las relaciones y valores dentro del sistema, considerando cuáles deben ser éstos; la relación entre los integrantes del sistema (horizontal), así como entre productores y consumidores (vertical), para lo cual se plantearon las siguientes tres preguntas:

18. ¿Cuáles deben ser los valores que distingan al SIE?
19. ¿Qué relación debe haber entre todos los integrantes del SIE?
20. ¿Cómo debe ser la relación entre productores y consumidores dentro del SIE?

A través de estas preguntas fue posible identificar los grandes referentes de la historia nacional, además de los microcomponentes que se omiten o se asumen en la construcción de un Sistema de Inteligencia Estratégica, pero que podrían ser el elemento de integración y transformación de la inteligencia nacional para enfrentar las amenazas asimétricas que enfrenta el país, especialmente las vinculadas al crimen organizado trasnacional.

Como se verá en el siguiente apartado, derivado de las entrevistas fue posible identificar categorías analíticas del sistema, peso específico y relación entre ellas como partes de un todo.

VERSIÓN 1.1

4.2. Categorías y códigos del Sistema de Inteligencia Estratégica

Para la creación de las principales categorías analíticas se consideró inicialmente los componentes de la Teoría de Sistemas, junto con un ejercicio de análisis de contenido que permitió integrar los primeros códigos (Anexo 1).

Se establecieron 9 categorías y 165 códigos, que representan los componentes básicos del Sistema. Las dos primeras categorías son actores relevantes, federales y estatales, y en ellas se identifica y agrupa a los operadores del Sistema de Inteligencia Estratégica.

Dentro de actores federales relevantes, se integran 14 códigos, que son: Presidencia de la República, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Procuraduría General de la República, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Policía Federal, Comisión Nacional de Seguridad, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Poder Legislativo y Poder Judicial.
Cabe mencionar que se hubiera esperado identificar otros actores federales relevantes, más orientados a los aspectos de desarrollo, sin embargo, los entrevistados no los mencionaron, lo cual armoniza con la legislación vigente, comentada en el capítulo 2.

La segunda categoría, de actores estatales relevantes, considera 4 códigos, que son: Gobernador, Policía Estatal, Policía Municipal y Procuraduría General de Justicia en los Estados. Al igual que en la categoría anterior, la mayoría de los casos se refieren al enfoque policial, dejando como área de oportunidad los componentes de desarrollo.

La tercera categoría, comentada en el bloque de preguntas, integra la visión general de los entrevistados, agrupados en 33 códigos: elementos ideales, objetivos claros, disciplina, marco normativo, doctrina, Estado – Nación, legalidad, legitimidad, democrático, principios nacionales, insuficiencia normativa, secretos, problemas complejos, credibilidad, anticipación, correlación, autonomía, ética, contexto internacional, servicios homólogos, visión tridimensional, largo plazo, prevención, prospectiva, riesgos a la seguridad nacional, objetivos nacionales, control y supervisión,

VERSIÓN 1.1

liderazgo, instalaciones adecuadas, necesidades, respeto, desgobierno y responsabilidad.

En la cuarta categoría se integran los códigos relacionados a los elementos que sirven para el funcionamiento inicial del sistema (insumos), identificando 44 de ellos: información permanente, nivel estratégico, demografía, impacto en la Agenda Nacional de Riesgos, fuentes, empresas paraestatales, entidades federativas, empresas, gabinete federal, sistema nacional de seguridad pública, sistema de energía, sistema de abasto, sistema de agua, información programada, información espontánea, municipios, calidad de información, cantidad de información, ciudadanos, impacto, probabilidad, importancia, tomadores de decisiones, fuentes abiertas, fuentes cerradas, nivel táctico, nivel operativo, conocimiento de la agenda, sentido práctico, participación ciudadana, seguridad pública, Derechos Humanos, políticos, económicos, operaciones encubiertas, fuentes internas, actores relevantes, evaluación permanente, infraestructura crítica, información oportuna e investigación.

La quinta categoría integra los 29 códigos relativos a los procesos realizados dentro del Sistema de Inteligencia Estratégica, que son los siguientes: participación, obligatoriedad, coordinación, interpretación, integración, priorización, límites, promoción, vigilancia, descentralización, centralización, decisión, financiamiento, desarrollo tecnológico, especialización, intercambio, productor, consumidores, organización, compartimentación, profesionalización, cooperación, competitividad, retroalimentación, desarrollo profesional, análisis, fusión y cruce.

En la sexta categoría, de productos, se identificaron 19 códigos, que definen todo el proceso de producción de inteligencia bajo los siguientes referentes: conocimiento útil, valores, normas, agenda de inteligencia estratégica, estimaciones estratégicas, producto de iniciativa, opinión pública, construcción de confianza, inteligencia local, gobernabilidad, institucionalización, reducción de incertidumbre, protocolos, seguimiento histórico, seguimiento semestral, seguimiento mensual, seguimiento semanal, seguimiento diario, e indicadores.

VERSIÓN 1.1

La séptima categoría, de relaciones, se identificaron 13 códigos, siendo los siguientes: eficacia, control, sacrificio, lealtad, discreción, utilidad, armonía, interés compartido, comunidad, obstáculos artificiales, comunicación, atipicidad y atomización.

Con relación a la octava categoría, hace referencia directa a los campos de poder, integrando los 4 códigos correspondientes a los campos: político, económico, sociocultural y militar. Cabe mencionar que esta categoría y sus respectivos códigos emergieron ante la referencia frecuente de los entrevistados sobre el concepto del Estado – Nación, por lo que se consideró necesario identificar los componentes del poder nacional.

La novena y última categoría hace relación a los riesgos que consideraron los entrevistados con más evidentes para la operación del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional, que se identificaron en 5 códigos: migración involuntaria, medio ambiente, movimientos subversivos, crimen organizado, movimientos antisistema y autodefensas.

En síntesis, puede apreciarse (figura 5) que el Sistema se caracteriza por un amplio porcentaje dedicado a la visión general del mismo, además de un importante componente de insumos, seguido de procesos, y en tercer lugar de productos, lo cual nos permite identificar que en las circunstancias actuales el Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional está sobre cargado, con un nivel de producción que no corresponde con los insumos recibidos y procesos que realiza, aunque guarda una mejor proporción con estos. Destaca también que las relaciones al interior del Sistema tengan un bajo porcentaje, lo cual podría ser representativo de la necesidad de desarrollar conexiones entre los distintos componentes para fortalecer las capacidades, especialmente al incluir aspectos vinculados con el desarrollo social.

VERSIÓN 1.1

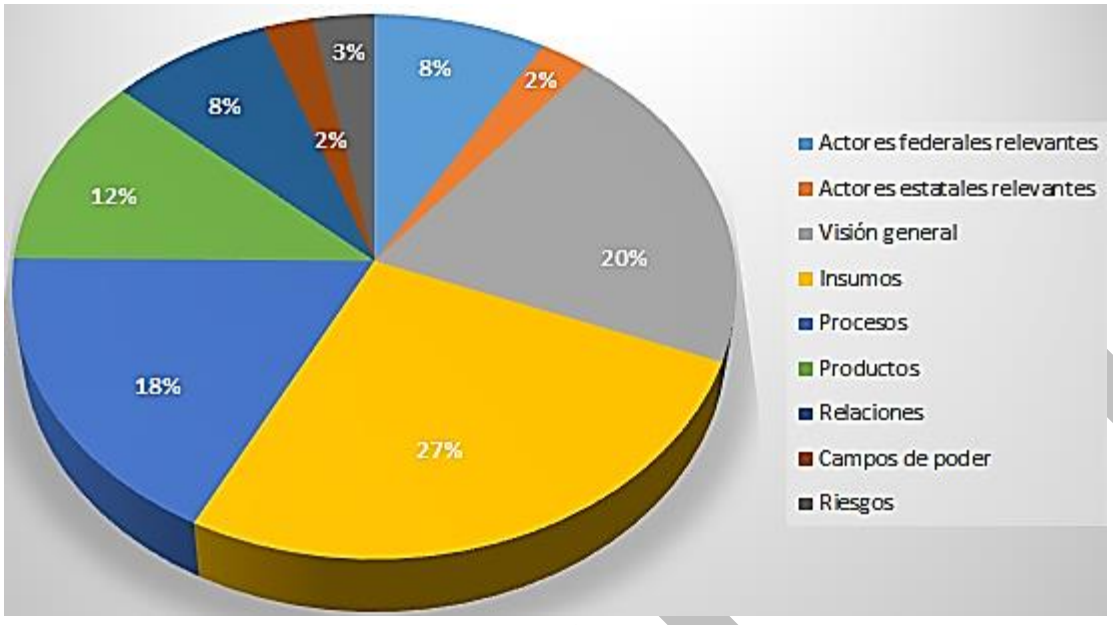

Ilustración 5. Porcentaje de códigos y categorías del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México.
Fuente: Elaboración propia, basado en entrevistas a actores estratégicos.

Destaca también el bajo porcentaje asignado a los actores estatales y federales relevantes, con 2 y 8% respectivamente, considerando que estos códigos tendrían un doble rol en el sistema, al ser productores y consumidores de inteligencia, por lo que se esperaría que en el proceso de consolidación del Sistema tuvieran una mayor participación.

Igualmente debe señalarse que los riesgos identificados por los entrevistados implican un bajo porcentaje dentro del Sistema, lo cual posiblemente se explique al estar varios de ellos integrados en los insumos, aunque se estima que podrían ampliar su participación en la dirección del Sistema, que pareciera responder a una dinámica propia, más que al control de tomadores de decisiones en base a una agenda de riesgos basada en procesos muy sólidos que amplíen el rango de productos, para lo cual es importante reconsiderar el rol de entidades federativas, municipios y sector privado en la generación de inteligencia estratégica, como lo han identificado otras investigaciones (Ortega, 2015), ya que:

VERSIÓN

> *…es necesario integrar todas las capacidades nacionales, de manera particular el esfuerzo federal, así como las entidades federativas a corto plazo, y a mediano a los municipios. El sector privado 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* (Ortega, 2015).

En los siguientes apartados se revisará a detalle el peso específico asignado a cada uno de los códigos y categorías señalados anteriormente, en el orden de los porcentajes identificados para cada uno de los códigos.

Cabe mencionar que la relación de categorías entre sí dentro de sus propios códigos, así como con las correspondientes a los de otras categorías son la base para generar el diagnóstico del estado en que se encuentra actualmente el Sistema de Inteligencia Estratégica, y sirve de base para proponer la modernización del mismo.

4.2.1. Insumos

Con relación a las categorías analíticas de este código (figura 6) destaca en primer término el “nivel estratégico”, seguido de “tomadores de decisiones”, que integrarían el bloque con mayor frecuencia en la codificación, lo cual reflejaría el funcionamiento del sistema a partir de consignas provenientes de los tomadores de decisiones.

No obstante, en un ambiente complejo y de incertidumbre la activación del ciclo de inteligencia a partir de consignas puede ser insuficiente para la contención de riesgos a la seguridad nacional, especialmente si en el concepto de seguridad nacional se vinculan preferentemente los temas “duros”, además de considerar que:

> *…el modelo actual del ciclo de inteligencia no es lo suficientemente rápido para mantenerse al día, mucho menos para anticiparse a las prioridades de inteligencia actuales, que son mayores en número y frecuentemente son más obscuras en naturaleza* (Brockington, 2012).

VERSIÓN 1.1

En tercer lugar, se ubicó la “información permanente”, que fluye de manera sistemática y tendía su origen en la “Agenda Nacional de Riesgos” (que ocupa el quinto lugar), además de provenir de las “entidades federativas”, que ocupan el cuarto lugar.

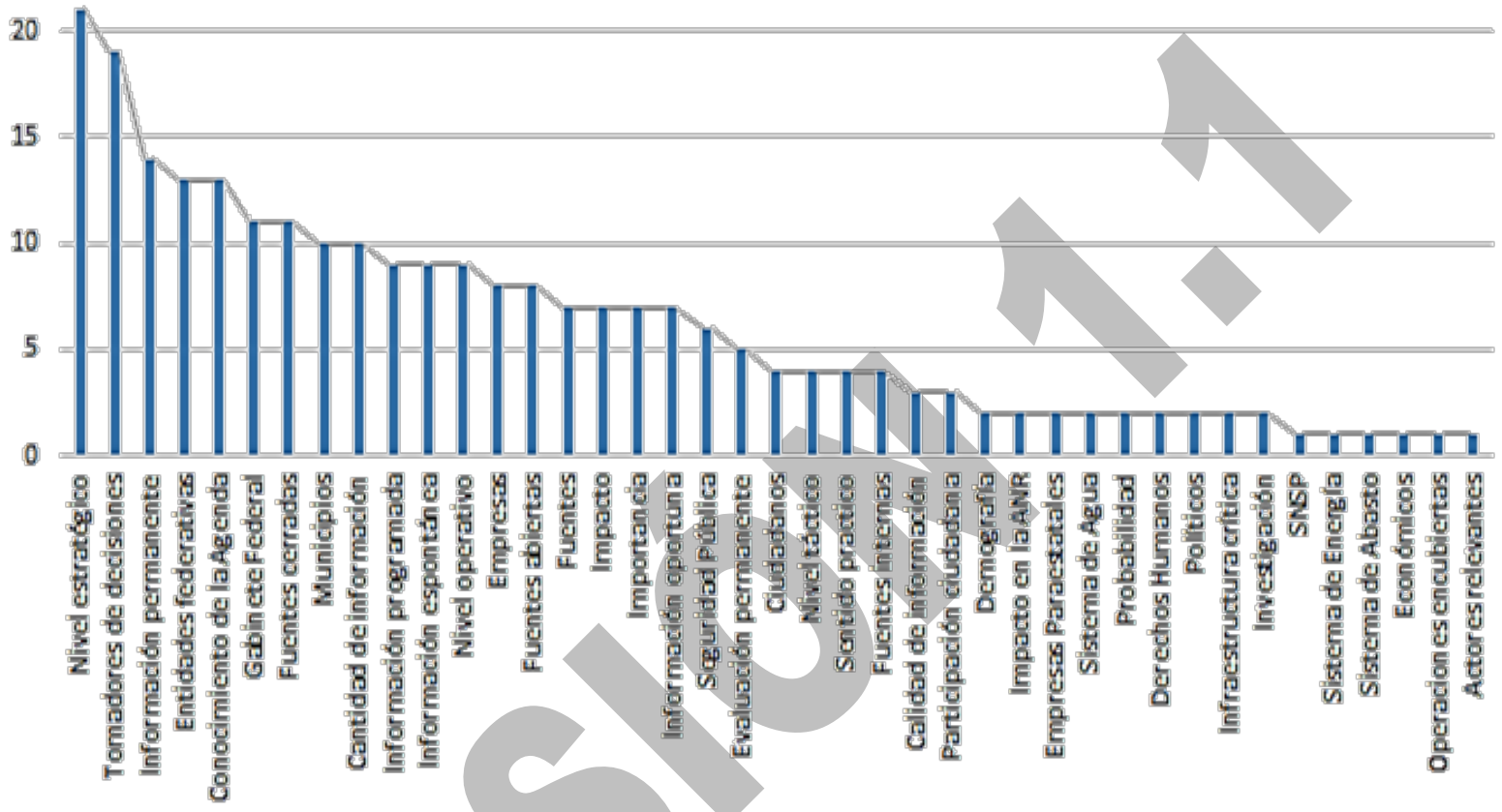

Ilustración 6. Categorías y frecuencias contenidas en el código insumos.
Fuente: Elaboración propia, basado en entrevistas a actores estratégicos.

El “Gabinete Federal” es otro de los insumos del sistema, ubicado en sexto lugar. En séptimo sitio se encuentran las “fuentes cerradas”, que deberían ocupar uno de los últimos sitios, al ser un recurso de costos elevados y límites legales muy sensibles, por lo que su uso debería considerarse como uno de los últimos insumos en la integración y seguimiento del Sistema de Inteligencia Estratégica.

En una tercera categoría de frecuencias, se encuentran los “municipios”, que son las categorías que más información deberían aportar a la inteligencia nacional, aunque por el diseño del sistema político mexicano, son pocos los ayuntamientos que de manera ordinaria son tomados en cuenta desde las estructuras centrales de inteligencia.

VERSIÓN 1.1

Se identifica también la “cantidad de información”, que es una de las características de la inteligencia en el Siglo XXI, en la que existe el riesgo que sea subanalizada por los amplios caudales de datos que se generan.

“Información programada” también aparece, como aquella que se genera de manera rutinaria en función de fechas emblemáticas, agendas de gobierno o eventos históricos que detonan algunas expresiones del poder nacional, particularmente del campo sociocultural. Seguidamente se ubica la “información espontánea”, que surge a partir de eventos imprevistos o fuera de cualquier expectativa.

El “nivel operativo” es otra fuente de información, mayoritariamente asociada al despliegue de personal, (militar, policial o de tareas relativas a la conservación ambiental, desarrollo social o protección civil), que por ahora parecen concretarse solo en el despliegue federal de seguridad, restando potencial a los insumos del Sistema.

Dentro de una escala similar se ubican los “empresarios” y las “fuentes abiertas”, que resultan dos categorías centrales como insumos para el Sistema de Inteligencia Estratégica, pero que hasta ahora parecieran no estar integrados, posiblemente por un paradigma tradicional sobre la integración del Estado – Nación, abordado en el capítulo 1, en el que se establece una puntual distinción entre sociedad y gobierno, sin considerar la interdependencia de ambos, cada uno desde su propio campo de poder. Con relación a las fuentes abiertas, se estima que la brecha digital y falta de conocimiento sobre las mismas, lleva a que no sean consideradas como primera opción dentro de los insumos del sistema, aun cuando su costo y disponibilidad son mucho más amplios que las fuentes cerradas.

Otra de las categorías encontradas en un punto intermedio de los códigos, son las “fuentes” en general, que son el origen de la información para articular el ciclo de inteligencia, por lo que deberían estar ubicadas dentro de los primeros sitios más que en el medio, ya que de ello depende que la información pueda ser oportuna, que es otro de los códigos considerados por los entrevistados.

VERSIÓN 1.1

“Impacto” e “importancia” son dos elementos identificados que requieren tener los insumos del Sistema de Inteligencia Estratégica. Aunque es evidente el valor de estos elementos, también lo es la subjetividad que los rodea, por lo que elementos como la doctrina, a comentarse más adelante, pero que define la identidad de los servicios de inteligencia en función de la cultura nacional.

Otro de los códigos emergidos en la categoría de insumos, es el de “seguridad pública”, como un área generadora de información permanente de interés nacional con origen local, pero que posiblemente por un paradigma anacrónico, no visualiza el potencial que este código puede aportar a la inteligencia nacional.

“Evaluación permanente” es también una de las categorías intermedias dentro de los insumos, que podría considerarse como articuladora para mejora continua el Sistema de Inteligencia Estratégica, ya que a través de ella es posible conocer ventanas de oportunidad para fortalecer la generación de inteligencia, así como ventanas de vulnerabilidad que sería necesario reducir, ya que suelen ser las que en el mediano y largo plazo representan mayores riesgos. Sin embargo, se debe considerar también que la evaluación permanente en esquemas de baja profesionalización podría ser mal percibidos y difíciles de impulsar por resistencia del propio cuerpo administrativo de organizaciones de inteligencia.

Otro de los insumos considerados es el de “Ciudadanos”, que resulta central para la alimentación del Sistema de Inteligencia Estratégica, ya que es a través de ellos como se puede conocer las tendencias, ideas, opiniones y sensaciones de la población. Se estima que actualmente existe una desvinculación entre sociedad y gobierno, que hace que este insumo no esté integrado, por lo que los datos provenientes de esta categoría llegan a destiempo y no pueden ser valorados integralmente, desaprovechando una de las fuentes más importantes de información para el sistema.

VERSIÓN 1.1

Otro insumo es el “nivel táctico”, que desde el punto de vista de las Fuerzas Armadas (armonizada con los niveles de la guerra), sería el de contacto directo con el terreno; mientras que en la visión sería un punto intermedio entre lo operativo (contacto de campo y lo estratégico). Esta distinción conceptual podría ser reveladora de la necesidad de una doctrina integradora cívico – militar en materia de inteligencia, a fin de asegurar que a nivel de insume aporte todos los elementos que este código representa.

El “sentido práctico” es otro de los insumos que alimenta a la inteligencia estratégica nacional, lo cual tendría amplia validez siempre y cuando el concepto de Estado – Nación estuviera profundamente arraigado en las organizaciones y tomadores de decisiones, además de sólidos esquemas de profesionalismo, ya que de otra manera se corre el riesgo de limitar las producción estratégica, al minimizar otros insumos, lo cual podría ser quizá una de las características de la situación actual en México.

Por su parte “fuentes internas” son otro de los códigos identificados como insumos, que podrían aportar grandes volúmenes de la información necesaria; no obstante están consideradas con baja presencia, posiblemente por el celo burocrático, enfoque de compartimentación y aislamiento tradicional del concepto de inteligencia, lo cual limita el alcance estratégico del Sistema, ya que aun cuando se cuenta con la información, o indicios sólidos, se percibe una limitación para su integración y transformación en inteligencia estratégica, reduciendo el valor del acervo informativo que se tiene internamente, pero no se vincula. En este sentido el concepto de fusión de inteligencia, acuñado tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, podría ser una alternativa, aunque se requiere como primer paso que en el nivel ejecutivo los tomadores de decisiones y sus equipos cercanos perciban el valor de una herramienta de este tipo.

“Calidad de la información” se percibe también como otro de los códigos dentro de los insumos, con una baja frecuencia, lo cual podría ser reflejo de la falta de atención a un insumo central, que es desplazado por la “cantidad de información”, que registró mayores frecuencias. Esta situación se puede apreciar en instituciones que por su capacidad de

VERSIÓN 1.1

despliegue pueden tener mucha información disponible (cantidad), que posiblemente por procesos de subanálisis su calidad dentro de un producto de inteligencia estratégico tenga menor calidad, limitando los alcances para la toma de decisiones.

"Participación ciudadana" fue otro de los códigos emergentes, que podría pensarse como sinónimo de "ciudadanía", ya abordado anteriormente. Sin embargo, ambos códigos se visualizan complementarios, no suplementarios, dado que la participación ciudadana requiere de un proceso más integrado y sistemático, que requiere una estructura administrativa como promotora de esta participación, mientras que la ciudadanía tendría un espectro más amplio, que se complementa con el código de "actores relevantes", que obtuvo la frecuencia más baja. No obstante, debe considerarse sobre la participación ciudadana y los actores relevantes, que:

> *no era ni con escritos ni con informes como se hacía la alta policía, que había para ello medios más eficaces; por ejemplo, que el propio ministro debía estar en contacto con los hombres marcados o influyentes de cada opinión, de cada doctrina, de todas las clases superiores de la sociedad. Este sistema siempre me ha dado buen resultado y he conocido mejor la Francia oculta, mediante conversaciones orales y* confidenciales y por conversaciones expansivas, que con el fárrago de escritos que me han pasado ante los ojos (Fouche, 1998).

En esta perspectiva el código "participación ciudadana" podría tener un mayor desarrollo potencial, que aportaría elementos importantes para identificar las perspectivas y expectativas de las principales corrientes de opinión e influencia nacional, incorporándolas como insumos dentro de la producción de inteligencia estratégica.

El código "demografía" es uno de los insumos que aporta elementos para cualquier estimación estratégica de inteligencia, e incluso intervenciones tácticas y operativas, sin embargo, como se aprecia en la gráfica, su baja frecuencia refleja poco uso como insumo.

VERSIÓN 1.1

Otro de los códigos que integra los insumos es el “impacto en la Agenda Nacional de Riesgos”, que podría pensarse está incluido en “impacto”, sin embargo, se debe de considerar que este código en particular se encuentra vinculado a un instrumento programático de la seguridad nacional, como es la Agenda nacional de Riesgos, mientras que el otro hace referencia a otros temas, presentes o no en la agenda, que pueden impactar en la seguridad y estabilidad del país. De esta lectura se aprecia la necesidad de vincular la agenda hacia otros temas que hoy en día no están incluidos, pero que tienen capacidad de impactar en el desarrollo nacional.

Las “empresas paraestatales” emergieron también como un código dentro de la categoría de insumos, que son consideradas en menor medida que el código “empresas”, asociado estrictamente al sector privado. En este caso particularmente destacan las paraestatales dedicadas al sector energético: electricidad y petroquímica, vinculado a otro de los códigos dentro de la categoría insumos, que es la “infraestructura crítica” o instalaciones estratégicas. En este aspecto resalta la poca o baja frecuencia que estos códigos tienen a la generación de inteligencia estratégica, lo cual podría ser revelador de un área poco atendida y vital para los intereses del Estado Mexicano, con una amplia vulnerabilidad frente a riesgos específicos, lo que representa un área de oportunidad para reajustar el flujo de información de estos dos códigos.

Adicionalmente se identificaron códigos sistémicos, que en el marco del Sistema de Inteligencia Estratégica se transformarían en subsistemas del mismo, destacando los de “nacional de seguridad pública”, “agua”, “abasto” y “energía”, que se identifican como básicos para el cumplimiento de los Objetivos Nacionales, pero poco presentes dentro de los insumos, por lo que podrían reconsiderarse, junto con la infraestructura crítica, para aportar mayores elementos en la generación de productos estratégicos de inteligencia.

VERSIÓN 1.1

El código de “probabilidad” (de ocurrencia), se encuentra presente con menor frecuencia dentro de los insumos, destacando que no se encuentre cerca de otros códigos, como “impacto” e “importancia”, generando la impresión que hubiera un manejo más pragmático y “político” (otro de los criterios dentro de insumos) que técnico, al no considerar las probabilidades con menor presencia, lo cual genera la posibilidad de sobre o subestimación de riesgos y amenazas.

Otro de los códigos es “Derechos Humanos”, que registró una frecuencia muy baja dentro de la categoría de insumos, que podría reflejar la poca correlación que se visualiza entre inteligencia y Derechos Humanos, lo cual si bien resulta complejo, es uno de los desafíos de cualquier sistema de inteligencia estratégica para la seguridad nacional en un contexto democrático, aunque se percibe que es necesario familiarizar a los tomadores de decisiones con otros conceptos de manera simultánea, como inteligencia y seguridad nacional.

Por su parte el código de “investigación” se visualiza también con una de las frecuencias más bajas, cuando debería ser uno lo contrario, y considerarse uno de los principales componentes de los insumos, al aportar elementos centrales para la articulación del ciclo de inteligencia, en su la etapa analítica. Se estima que la poca recurrencia de este código puede aportar evidencia que la generación de inteligencia estratégica responde más a criterios pragmáticos y “políticos”, que técnicos y estructurales, lo cual limita las capacidades nacionales.

El código “económicos”, también se encuentra presente con una frecuencia baja en la categoría de insumos, reflejando la necesidad de vincular este tipo de elementos al planteamiento de inteligencia y seguridad nacional, que se desarrolla mayoritariamente en los campos sociocultural y militar en México, por lo que se considera que incorporar más elementos de los campos de poder político y económico servirían para fortalecer una visión integral para el logro de los Objetivos Nacionales Permanentes.

VERSIÓN 1.1

Finalmente, el código de “operaciones encubiertas” es uno de los de menores frecuencias, lo cual se considera apropiado, al tener este tipo de actividades fronteras muy tenues con la legalidad, además del elevado costo que implican y la necesidad de control y supervisión directa por parte de altos funcionarios responsables de la producción de la inteligencia nacional en México.

4.2.2. Procesos

Dentro de los procesos asociados a la generación inteligencia estratégica, se identificaron (ilustración 7) 28 categorías analíticas que dan cuenta del funcionamiento y operación del Sistema de Inteligencia estratégica.

La categoría identificada con mayores frecuencias es el proceso de **integración**, que resulta entendible en el marco de múltiples fuentes requeridas para generar inteligencia estratégica. Sin embargo, la alta frecuencia a esta categoría contrasta con la de cruzar, que se encuentra en último sitio, lo cual muestra la necesidad de contar con un proceso adicional, no identificado en las entrevistas, para validar la información que se recibe de todos los integrantes del sistema, lo cual resultaría entendible por la lógica coyuntural en que opera el Sistema, como dan cuenta las demás categorías analíticas. La integración de la información debe de tener sentido a la luz de diferentes agendas, pero objetivos comunes, apreciados desde una perspectiva multidimensional, que incorpore de manera gradual y progresiva los recursos del poder nacional. Este proceso debe funcionar para darle una utilidad al conocimiento, articulando los procesos de decisión desde la vertiente estratégica hasta la operativa, mediante un proceso dinámico.

En segundo lugar, el proceso de **coordinación** refleja los esfuerzos destinados por los participantes del Sistema para integrar las distintas fuentes de información que los distinguen, lo cual resulta complejo por las distintas lógicas y naturaleza administrativas de las dependencias y órdenes de gobierno que deben integrar el sistema. Se estima que el proceso de coordinación podría ser reducido significativamente si se sientan las bases de manera sólida, sustituyendo este proceso por otros de mayor profundidad.

VERSIÓN 1.1

Dentro de la tercera categoría se ubica la **centralización**, que debería considerar este proceso como una oportunidad para normar directivas y normar órdenes de gobierno, incluyendo el federal, logrando el balance entre campos de poder.

En el caso mexicano, los entrevistados refirieron que no sería recomendable incorporar la rectoría del Sistema de Inteligencia Estratégica a la Secretaría de Gobernación o la Presidencia de la República, por la dinámica de poder que les caracteriza a ambas. No obstante, basados en experiencias sobre el funcionamiento de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, se estima, que la Presidencia de la República sería la instancia más apropiada para conducir los procesos de centralización del Sistema.

En cuarto lugar, y con una frecuencia inferior a las principales categorías, se ubica la **especialización**, como un componente central para la producción de inteligencia, en campos tan amplios, que van desde los municipios hasta el sector privado, como se señala en el apartado anterior de insumos. Adicionalmente se debe considerar que, en un contexto de altos volúmenes de información, como el que domina en el siglo XXI, el contar con especialistas resulta central para la administración de riesgos a la seguridad nacional, aunque se debe señalar que quizá sea uno de los procesos más complejos, por la necesidad de formar, de manera integral y permanente, a los especialistas que se requieren en el seguimiento de la agenda de los distintos campos del Poder Nacional.

El quinto sitio lo ocupa el proceso del **productor**, por lo que no es casual que se ubique justo después de la categoría de especialización, ya que se requiere un nuevo rol de los productores de inteligencia nacional, respondiendo más allá de lógicas políticas o atención a coyunturas específicas, por lo que el rol de los productores cobra mayor relevancia, sumado a la especialización, para hacer funcional el Sistema de Inteligencia Estratégica.

La sexta categoría es la **profesionalización**, que se requiere para garantizar la especialización permanente dentro del sistema y mejorar la producción de inteligencia estratégica, mediante un cuerpo especializado, no concentrado sólo en las dependencias

VERSIÓN 1.1

responsables de la operación de los temas “duros” de la seguridad nacional, sino que trascienda en las distintas expresiones de los campos del Poder Nacional para generar inteligencia en cada uno de ellos, con la capacidad de integrarse centralizadamente.

De esta manera es posible identificar una “trilogía” vinculante entre las categorías de especialización, producción y profesionalización, necesarias en igual proporción para la modernización del sistema de inteligencia nacional, y que hoy no se encuentran del todo presentes y proporcionales a los desafíos que enfrenta México.

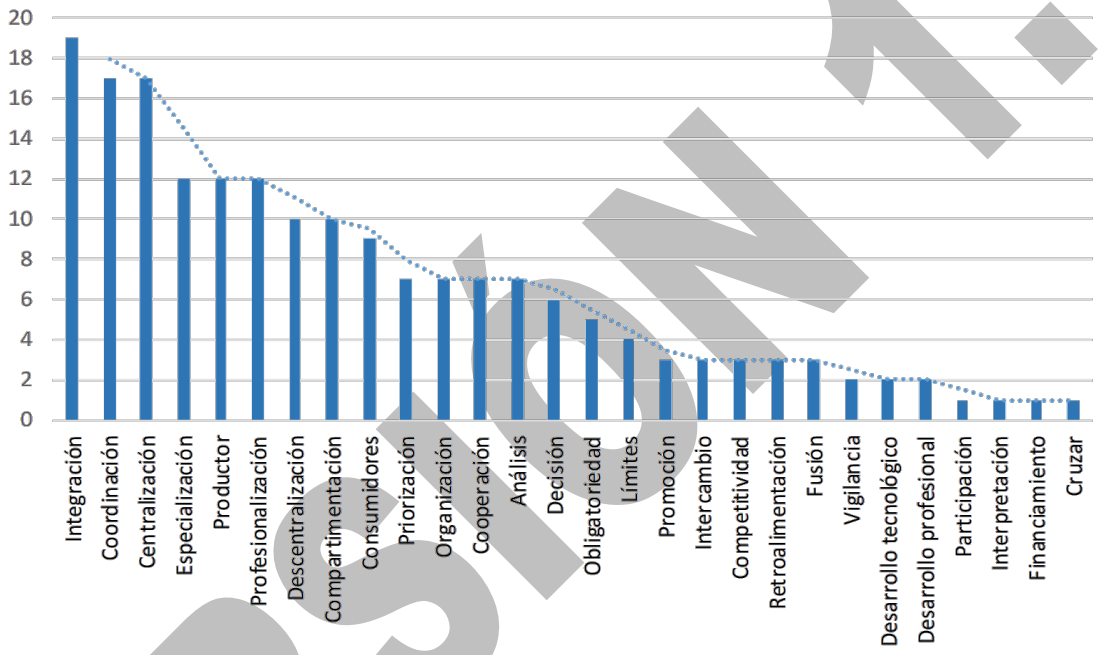

Ilustración 7. Categorías y frecuencias contenidas en el código procesos.
Fuente: Elaboración propia, basado en entrevistas a actores estratégicos.

La categoría de **descentralización** presentó una menor frecuencia en las entrevistas, y es distintiva de la inteligencia nacional, que desde la modernización de los órganos responsables a finales de la década de 1980s, ha funcionado de manera descentralizada, con una agencia civil (CISEN) responsable del seguimiento de las expresiones de los campos político y sociocultural, desvinculada de otras agencias o dependencias estratégicas, como Desarrollo Social, Economía, Relaciones Exteriores o Hacienda. Adicionalmente debe destacarse que los campos de poder militar y económico también han desarrollado capacidades de inteligencia descentralizadas, con vinculación interinstitucional por mandato legal y procesos poco especializados.

VERSIÓN 1.1

En octavo lugar se ubica la **compartimentación**, una categoría dentro del código de procesos que es central para la producción de inteligencia estratégica, pero poco entendida, lo cual en el caso mexicano ha llevado a esquemas de poca coordinación que limita el potencial de la inteligencia generada, y es entendible que se encuentre cercana al proceso de descentralización de la inteligencia, en la que cada actor se queda con la inteligencia que genera, sin compartirla, posiblemente por un concepto mal entendido de compartimentación y esquema de funcionamiento de las oficinas dedicadas a la producción de inteligencia, que suelen competir entre sí. Uno de los desafíos del modelo propuesto será justamente establecer los parámetros y actores bajo los cuales será posible y necesario mantener la compartimentación, sin que eso implique descentralización y descoordinación entre agencias y órdenes de gobierno.

El noveno lugar dentro de los procesos, lo ocupa categoría de **consumidores**, que son los usuarios finales del Sistema, y que teóricamente deberían estar más cercanos a los productores, así como a los procesos de profesionalización, en los que es importante también la experiencia de los tomadores de decisiones en la materia, para que el sistema tenga mayor alcance, precisión y velocidad. En las entrevistas se identificó que el proceso de producción de inteligencia sobrepasa a la capacidad de consumo, por lo que podría considerarse que existe una sobreproducción de inteligencia, además de un consumo de la misma no coordinado, lo cual explicaría porque los esfuerzos se dispersan y la dinámica de riesgos y amenazas al proyecto nacional en ocasiones genere la percepción de desbordar a las instituciones, aun cuando esto no sea así.

Por su parte la categoría de **priorización** se ubica en el décimo lugar, cuando debería ubicarse en los primeros sitios del apartado de procesos de inteligencia, dado que, al ubicarse un poco más delante de la línea media, es posible visualizar que el funcionamiento del sistema de inteligencia, que no de las dependencias, aún no incorpora de la definición de prioridades de manera integral, respondiendo mayoritariamente a coyunturas que inhiben el desarrollo de la visión estratégica.

VERSIÓN 1.1

El proceso de **organización** se ubica en el onceavo sitio, estimando que su posición es consistente con la realidad del sistema, al requerir una definición en la dimensión ejecutiva para establecer las funciones, fines y límites del sistema de inteligencia estratégica, integrando todos los insumos identificados en el apartado anterior, y que actualmente se encuentran desvinculados, en espera de un esfuerzo organizativo que les permita aportar al sistema los recursos y características que les son propios.

Por su parte la categoría de **cooperación,** que resulta central para cualquier sistema de inteligencia, se ubica en una escala intermedia (lugar 12), que refleja la gran área de oportunidad para todos los participantes del sistema para cooperar en el marco de sus atribuciones y competencias, bajo un enfoque centralizador, que integre los esfuerzos de Poderes públicos, órdenes de gobierno y sociedad civil en sus distintas expresiones.

Por su parte los procesos de **análisis** se ubican en una posición intermedia, que en un contexto de alta generación de información muestra un gran desafío, ya que las capacidades del Sistema de Inteligencia Estratégica deben orientarse justamente hacia el análisis, que actualmente no se encuentra en las principales categorías de los procesos. Asimismo, al percibirlo poco vinculado al proceso de profesionalización, es posible considerar que no se tiene la claridad suficiente sobre la relevancia del análisis y su necesidad de vincularlo a la profesionalización, para modernizar y consolidar la Inteligencia Estratégica en México.

En el décimo cuarto lugar se encuentra el proceso de **decisión,** que debería ubicarse dentro de los primeros lugares de los procesos que definen al Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional. El encontrar esta categoría en un sitio intermedio muestra la necesidad de reestructurar el sistema para garantizar que funcione para el proceso de toma de decisiones, más que para tareas de coordinación, tan necesarias actualmente por la arquitectura legal y administrativa del Estado Mexicano, pero que eclipsan la verdadera esencia del Sistema de Inteligencia, haciendo que las tareas de los órganos de inteligencia orientes sus esfuerzos principalmente hacia procesos más adjetivos que sustantivos en la toma de decisiones para la seguridad nacional.

VERSIÓN 1.1

Por su parte la categoría de **obligatoriedad** como proceso muestra una de las principales debilidades del Sistema, al contar con integrantes que no consideran necesario participar, por lo es requerido un elemento coercitivo para asegurar la participación mínima de distintos actores normados por la ley. Al respecto se debe considerar que un Sistema de Inteligencia, con amenazas tan diversas y complejas, la obligatoriedad quizá no sea el proceso más virtuoso para lograr efectividad en los productos generados.

La siguiente categoría hace referencia a uno de los procesos centrales, que son los **límites** del Sistema de Inteligencia, ya que, al estar vinculado a la seguridad nacional, en un país con un marco jurídico relativamente reciente (2005), y con poca cultura de inteligencia nacional en las estructuras gubernamentales, se requiere siempre considerar los límites a la inteligencia. Uno de los principales límites es el tiempo de los tomadores de decisiones, por lo que el sistema debe considerar la maximización del uso de tiempo, depurando la información y generando productos ejecutivos que en el proceso de decisión impliquen varias dimensiones y/o racionalidades de manera ejecutiva.

En este sentido, se deben tener muy claros los límites para los servicios de inteligencia, con la finalidad de garantizar una mejor funcionalidad y la eficiencia de los mismos, además de dotar de herramientas que sirven de mecanismos de control, y evitar abusos en el ejercicio de un campo de la administración pública tradicionalmente ajeno a mecanismos de rendición de cuenta, por lo que los límites de la ética y la ley son la base para construir un proceso permanente que garantice la seguridad del país en estricto apego a la legalidad.

La categoría de **promoción** es central para el fortalecimiento y modernización del Sistema, ya que es un proceso permanente, que consiste en incentivar a las partes del todo a mantener los esfuerzos y evitar la entropía, además de retroalimentarles con productos de inteligencia, de acuerdo a sus necesidades, que les faciliten la toma de decisiones en sus propias agendas, alineadas con la racionalidad del Sistema.

VERSIÓN 1.1

En este sentido, uno de los roles centrales de las agencias de inteligencia sería la promoción del propio sistema, así como la generación de doctrina al interior del mismo sistema y dentro de sus áreas de procedencia.

El proceso de **intercambio** ocupa la posición décimo-octava dentro de los procesos del Sistema, y resulta central para otros procesos, como los de integración y coordinación, vinculados también a la obligatoriedad. En este sentido se considera que es necesario incrementar el intercambio de información para el fortalecimiento del sistema, que será tan robusto como dinámico y sistemático su intercambio, que actualmente parece regirse por la obligatoriedad, comentada anteriormente.

La categoría de **competitividad** podría considerarse aspiracional dentro del Sistema, al ubicarse dentro de los últimos lugares de los procesos, además de la evidente necesidad de ajustar los procesos para que estén competitivamente orientados hacia los tomadores de decisiones, que requieren de productos de inteligencia estratégicos.

Por su parte el proceso de **retroalimentación** ocupa una de las categorías con menores frecuencias, haciendo evidente el distanciamiento, mencionado anteriormente, entre productores y consumidores, que impacta directamente en la calidad de los productos de inteligencia y eficacia del Sistema, por lo que se requeriría garantizar un mecanismo para asegurarse que la producción de inteligencia responsa a los objetivos nacionales y necesidades de los tomadores de decisiones. Debe mencionarse que este proceso requiere también de avance y maduración en el modelo democrático nacional, en el que el espacio al disenso en los altos niveles políticos tenga espacio como instrumento de profesionalización, particularmente en la generación de inteligencia nacional; para ello se requiere aumentar la formación de funcionarios especializados, además de establecer un sólido vínculo con la academia y centros de pensamiento, que se encuentran aún en proceso de desarrollo en México.

VERSIÓN 1.1

Por su parte la categoría de **fusión** ocupa el vigésimo primer lugar, lo cual resulta entendible por lo relativamente nuevo de la conceptualización del concepto, del que existen numerosas definiciones, tendientes a destacar la colaboración entre dos o más agencias, desde su propia racionalidad para el logro de objetivos compartidos. En este sentido Fussell, Hough y Pedersen (2009) consideran a la fusión como:

> *… un espacio físico donde dos o más organizaciones combinan personal, recursos e información en un esfuerzo sinérgico diseñado para ayudar a una misión en una magnitud más grande que el esfuerzo unilateral puede proveer* (Fussell, Hough, & Pedersen, 2009, pág. 9).

En este sentido, y para la racionalidad mexicana, un proceso de fusión de inteligencia debe considerar también la integración de fuentes cerradas, internas y abiertas, que sería una tarea a realizarse en cada una de las dependencias o entidades que participen en la generación de inteligencia estratégica, mediante el proceso de promoción, ya comentado anteriormente.

Por otra parte, la categoría de **vigilancia**, también ocupa una de las frecuencias más bajas dentro de los procesos, lo cual se explica por el halo de secrecía que tradicionalmente ha rodeado a los servicios de inteligencia en función de su propia naturaleza. Sin embargo, es importante que el sistema de inteligencia estratégica en las partes y el todo cuente con mecanismos de supervisión y rendición de cuentas, que se incluirían en el proceso de vigilancia, idealmente realizado por el Poder Legislativo, que en el caso mexicano ha estado poco participativo en la generación de inteligencia nacional.

Por su parte la categoría **desarrollo tecnológico** se ubica también como uno de los procesos con más bajas frecuencias, lo cual se estima es un área de oportunidad para fortalecer las capacidades del Sistema, particularmente dadas las características del Siglo XXI de alta producción de información y sofisticados dispositivos para atención y seguimiento de objetivos específicos en la agenda de seguridad nacional.

VERSIÓN 1.1

La categoría de **desarrollo profesional** contrasta con la frecuencia que los entrevistados confirieron a la de profesionalización, marcando una diferencia profunda sobre un mismo tema, que se percibe desvinculado y resulta de gran utilidad para el mejoramiento continuo de las funciones del sistema. Por desarrollo profesional se considera el proceso correspondiente a la selección, ingreso, permanencia, promoción y retiro de los operadores de las áreas responsables de la inteligencia nacional, que deberán contar con los saberes y habilidades diseñadas para las responsabilidades que les sean encomendadas, para lo cual la profesionalización sería la herramienta indicada. En este sentido esfuerzos como la creación de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, pueden servir de base para desarrollar el proceso de desarrollo de los profesionales de inteligencia dentro del sistema, considerando una base doctrinaria, teórica y conceptual general, para posteriormente especializarse de acuerdo a las áreas de responsabilidad y naturaleza de las oficinas en las que los funcionarios se desempeñen.

La categoría de **participación**, ubicada en uno de los últimos sitios, es reveladora de la necesidad de incentivar que mayores actores y partes del sistema se involucren, ya que aun cuando existe el andamiaje legal para ello entre las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional, pocas son las que participan activamente, además del Poder Legislativo, que ha tenido poca participación, al igual que las entidades federativas, municipios, la sociedad civil, sector empresarial y academia.

Por su parte la categoría de **interpretación** registró también bajas frecuencias, que resulta explicable por la marcada asociación de la inteligencia con la vertiente operativa de la seguridad nacional, mayormente orientada hacia los enfoques de inteligencia como actividad y de tipo táctico – operativo. Es importante mencionar que con el marco legal existente se cuentan con las herramientas para determinar el rol y funciones de los componentes; no obstante, es necesario un mayor desarrollo conceptual para forjar una cultura propia de inteligencia nacional.

VERSIÓN 1.1

En penúltimo lugar de los procesos se ubica la categoría de **financiamiento**, que debe ir en estrecha vinculación con otras categorías como vigilancia y participación, fundamentales para asegurar recursos suficientes a la operación del sistema, sin caer en excesos, enfocados a la compra de equipo tecnológico, que no desarrollo de capacidades tecnológicas.

Por su parte, la categoría de **cruzar** se ubica en último lugar, y representa uno de los principales desafíos del sistema de inteligencia, que tiene frente a sí revertir una tendencia estructural, de compartimentar información en función de la agencia que la genera o el tomador de decisiones al que va dirigido, sin considerar que el valor de las bases de información puede tener mayor potencial si interactúa con otras, tal y como se contempla en el concepto de fusión, ya que de no hacerlo se está en riesgo de mermar la calidad de los productos del sistema, o bien que su contenido no sea funcional para el proceso de toma de decisiones, particularmente en los temas de la agenda ampliada de seguridad nacional, como se verá en el apartado correspondiente a productos.

4.2.3. Productos

Con relación a lo que debe producir el sistema de inteligencia estratégica, generados a partir de los insumos y procesos analizados previamente, se identificaron 19 productos (figura 8) que actualmente orientarían los esfuerzos nacionales, y aportan hallazgos interesantes sobre los elementos con los que cuentan los tomadores de decisiones en la conducción nacional.

Sobre los productos, destaca de manera general la vocación interior que los caracteriza, dejando el componente exterior con menor presencia, lo cual en un ambiente global de alta complejidad y conflictos *intermésticos* (Putnam,1988), que requieren agendas más amplias que el ámbito doméstico. Sin embargo, esta situación resulta entendible en contextos como el de México, en donde el proceso de institucionalización del concepto de seguridad nacional es relativamente nuevo, ya que fue hasta 1988, con la creación del Gabinete especializado, cuando inició el proceso de institucionalización y fortalecimiento conceptual asociados a inteligencia y seguridad nacional.

VERSIÓN 1.1

Resalta que el 47% de las frecuencias se concentre en 3 categorías, de las cuales sólo una de ellas (agenda de inteligencia estratégica) se perfila como un producto en sí mismo, en tanto las otras dos representan instrumentos de orden interno para el funcionamiento del sistema o manejo de los tomadores de decisiones con sus pares.

Debe señalarse también que la mayoría de las categorías encontradas guardan relación con la inteligencia desde la perspectiva de conocimiento, por lo que la suma de las partes de esta categoría podría interpretarse como una ruta para el desarrollo de procedimientos a difundir con todos los actores del sistema, como se verá en la revisión de cada una de las categorías de análisis.

Otro de los productos que se identifica de manera constante, con distintas modalidades, es el seguimiento, que va desde su vertiente histórica (considerada como la más relevante por los entrevistados), hasta diaria, y refleja la necesidad de mantener actualizados a los consumidores sobre los temas de la agenda.

En primer término, destaca la categoría de **conocimiento útil**, que destaca conceptualmente como sentido práctico para la administración del conocimiento, que resulta fundamental en cualquier sistema de inteligencia estratégica, al ser su finalidad la producción del conocimiento para la toma de decisiones de tipo estratégicas, definidas por Curzio (1988) como:

> *En este tipo de decisiones los elementos que condicionan la decisión no son estables. El agente que decide no se enfrenta a parámetros fijos fácilmente controlables, sino a otros agentes tan racionales como él, con objetivos, pretensiones y, sobre todo, capacidades tácticas y estratégicas no controladas ni necesariamente conocidas por él. La decisión depende de lo que harán los demás sabiendo que los otros están exactamente en la misma posición. Es decir, que quieren anticipar la decisión del otro actor. La mayor parte de las decisiones militares, en caso de conflicto, son de este tipo* (Curzio, 1998, pág. 27).

VERSIÓN 1.1

Como puede apreciarse, el conocimiento útil está adscrito a las decisiones estratégicas, en un ambiente de alta complejidad, en el que la acción o inacción basadas en el conocimiento útil representan el primer efecto de los productos de inteligencia en el sistema, aunque en ocasiones los tomadores de decisiones permanecen solamente con el conocimiento, sin darle el sentido de utilidad, manteniendo la incertidumbre como tal, sin transfórmala en un riesgo manejable.

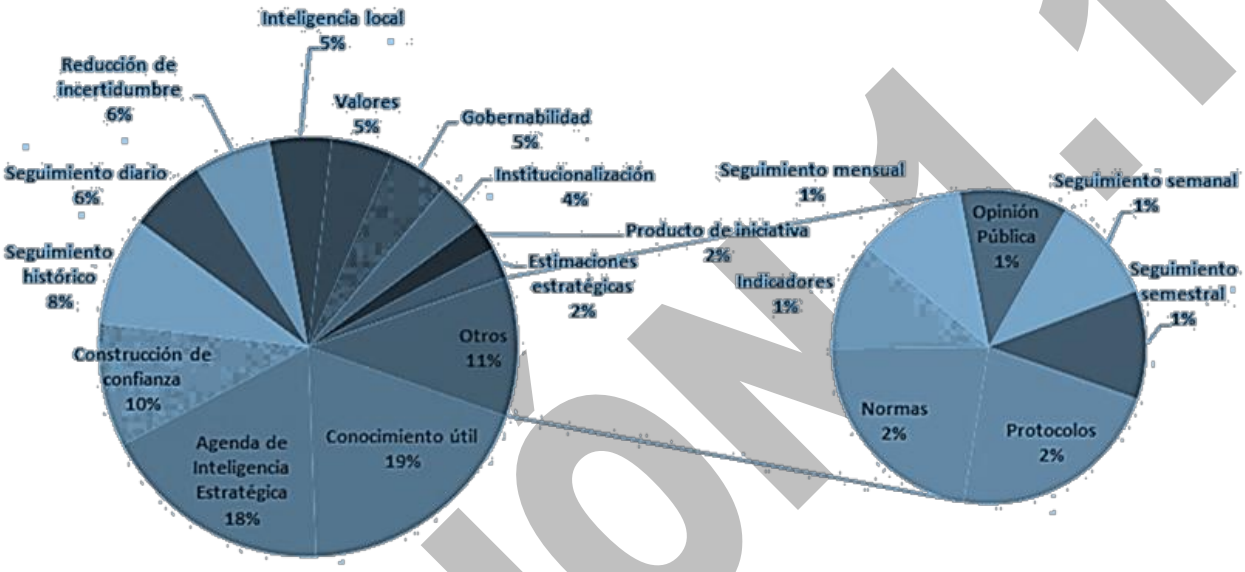

Ilustración 8. Porcentaje de categorías y frecuencias contenidas en el código productos.
Fuente: Elaboración propia, basado en entrevistas a actores estratégicos.

La segunda categoría de productos con más porcentaje de frecuencias fue la **Agenda de Inteligencia Estratégica,** que debe actualizarse a partir de una revisión a sí misma, que debería ser permanente para articular los reajustes con oportunidad. En casos como la dinámica demográfica o el medio ambiente puede tardar más tiempo, por la actualización de censos; sin embargo, proyecciones de población y datos de los Registros Civil pueden aportar elementos para realizar las estimaciones.

Una Agenda de Inteligencia Estratégica debe considerar una sola agenda de seguridad nacional, que se integra por la estatal y municipal, que a su vez se desdoblan y de ser parte de un todo, se transforman en el todo en sus correspondientes dimensiones y órdenes de gobierno. Así, en la articulación con los gobiernos locales, la agenda de inteligencia estratégica debe hacer converger las distintas racionalidades de las agendas estatales con la federal, o bien con los municipios. En este sentido la coordinación es

VERSIÓN 1.1

central, pero previamente se tienen que identificar los elementos de convergencia entre agendas, considerando los valores nacionales.

Por otra parte, la Agenda de Inteligencia Estratégica debe tener una retroalimentación diaria, sobre todo para los temas más relevantes. En algunos otros casos es necesario ver la dinámica y comportamiento de las fuentes para identificar fecha de actualización, aunque se debe considerar que cuando no esté fluyendo la información, por la dinámica propia de la fuente, entonces se pasa a un proceso de análisis y construcción de modelos. Es importante mencionar también la inclusión del tema de Derechos Humanos, que resulta fundamental para la actual coyuntura nacional, además de enfatizar los esfuerzos en profesionalización, mejora de cuerpos de seguridad, así como el proceso de toma de decisiones.

La tercera categoría con mayor porcentaje dentro del código de productos es la **construcción de confianza**, que quizá sea uno de los productos con mayor valor no percibidos dentro del sistema, ya que de él puede depender la mejora en el funcionamiento integral del sistema, en tanto suma de las partes. En este sentido, a decir de uno de los entrevistados, los campos de confianza se alimentan de comunicación permanente, que permiten la coordinación, y derivan en la confianza. Adicionalmente se puede anotar que la claridad de objetivos dentro del sistema y sus partes es fundamental, junto con la homologación de doctrina y capacitación, para que la confianza pueda surgir y mantenerse como un producto fundamental.

Por su parte el **seguimiento histórico** ocupa el cuarto sitio dentro de los productos generados por el Sistema, que armoniza con el enfoque teórico propuesto por Kent (1948) en la vertiente de conocimiento, al contar con un producto *básico descriptivo,* que sería justamente el seguimiento histórico, o punto de partida de los temas centrales de la agenda. Al respecto se percibe que este producto podría ser la base para iniciar procesos de fusión tendientes a integrar las distintas partes que integran el sistema.

VERSIÓN 1.1

El producto siguiente, que se identificó con mayores porcentajes de frecuencias, es el **seguimiento diario**, lo cual podría ser complejo en algunos temas de la agenda estratégica, ya que dependiendo de su naturaleza sería posible que la información disponible fuera insuficiente para actualizar diariamente un tema, a menos que su tratamiento versara sobre las estimaciones estratégicas, formulación de escenarios y prospectiva, que implicaría la vertiente *evaluativa prospectiva* considerada por Kent. En caso de temas de coyuntura el seguimiento diario sería posiblemente uno de los productos más fáciles de obtener para el sistema, aunque se corre el riesgo de generar grandes volúmenes de información sin el proceso de análisis, con lo que rápidamente podría perder su valor, por lo que se requeriría que el proceso de retroalimentación estuviera presente para mejorar este tipo de productos diarios.

La categoría **reducción de incertidumbre** ocupó el sexto lugar, como un producto que apoya a los tomadores de decisiones a contar con mayores elementos sobre un tema, fenómeno o tendencia, haciendo que sea explicado en términos de riesgo, y por lo tanto manejable. Sobre la incertidumbre Beck (1998) señala que:

> *Regreso de la incertidumbre en la sociedad significa aquí, por de pronto, que cada vez más conflictos no pueden ser tratados como problema de orden sino de riesgo. Estos problemas de riesgo pueden ser caracterizados por el hecho de que para ellos ya no hay soluciones unívocas; ellos se manifiestan más bien por una ambivalencia esencial, que generalmente puede ser captada por cálculos de probabilidades…* (Beck, 1998, pág. 42).

En séptimo lugar se encuentra la categoría de **inteligencia local**, como uno de los productos, probablemente, más apreciados dentro del sistema de inteligencia estratégica, y que podría también ser de utilidad para los procesos de intercambio y fusión, explicados anteriormente.

VERSIÓN 1.1

Debe mencionarse que la inteligencia local como producto, pareciera un bien escaso en el caso mexicano, y aun cuando resulta complejo generar inteligencia sobre ambientes locales, su valor es extremamente apreciado, particularmente en un contexto de amenazas asimétricas y conflictos intermésticos.

El código **valores** ocupa el octavo lugar, y resulta de particular relevancia, ya que en este caso el mismo sistema de inteligencia estaría produciendo sus propios valores, con lo que podría considerarse entonces que el sistema sería de tipo *autopoiético*, que de acuerdo con Corsi (1996) puede se explica de la siguiente manera:

> *El concepto autopoiesis fue formulado por el biólogo chileno Humberto Maturana al intentar dar una definición a la organización de los organismos vivos. Un sistema vivo, según Maturana, se caracteriza por la capacidad de producir y reproducir por sí mismo los elementos que lo constituyen, y así define su propia unidad…La teoría de sistemas sociales adopta el concepto de autopoiesis y amplía su importancia…De esta manera se individualizan dos niveles ulteriores de constitución de sistemas autopoiéticos…Las operaciones de un sistema social son las comunicaciones, que se reproducen con base en otras comunicaciones reproduciendo de esta manera la unidad del sistema…* (Corsi, 1996).

De esta manera la producción de valores estaría orientada bajo los parámetros mismos del sistema, que al ser cerrado se reproduce a sí mismo, con poco impacto nacional.

La ventaja de contar con un sistema de inteligencia estratégica para la seguridad nacional que se rige por una dinámica cerrada y *autopoiética* radica en que es posible evitar o limitar la “contaminación” de prácticas no deseables presentes en la cultura nacional; no obstante, se aprecia como principal desventaja que el sistema tiene grandes dificultades para incidir en los valores nacionales y articulación de la inteligencia nacional en toda la administración pública federal, que será uno de los principales desafíos a resolver.

VERSIÓN 1.1

Otro de los productos identificados es **gobernabilidad**, que ocupa el noveno sitio en el porcentaje de frecuencias. Esta categoría es una de las que mejor representan la producción de inteligencia nacional, asumiendo, como lo menciona Alcántara (1995), que la gobernabilidad:

> *…pareciera estar ligada no sólo al tipo de régimen sino al factor tiempo que señala el calendario político, esto es, al momento concreto en que se realiza la política. De esta manera, el estudio de la gobernabilidad tiene que tener en cuenta que se pueden distinguir dos momentos o situaciones temporales bien diferenciados de la vida política. Por una parte, se encuentra el escenario cotidiano definido por aspectos coyunturales de la política del "día a día" …Enfrente, aparece el momento conceptualizado como de "coyuntura crítica" …cuyo significado básico se refiere a las discontinuidades que exhibe la vida política en determinados hitos históricos* (Alcántara Sáez, 1995, pág. 185)

Desde esta perspectiva, el producto gobernabilidad del sistema de inteligencia estratégica tendría las dos dimensiones consideradas por Alcántara, siendo la "coyuntura crítica" la etapa en que las deficiencias o fortalezas del sistema de inteligencia son puestas a prueba, mientras que en el "día a día" pueden prevenirse las crisis y fortalecer las instituciones nacionales, que es otro de los productos.

De esta manera la **institucionalización** sería la décima categoría identificada en la producción de inteligencia nacional, que es la base de cualquier servicio de inteligencia, para que pueda permear a otras áreas de la administración nacional, como lo reconoce para el caso mexicano, uno de los actores clave de la transformación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y ex director del mismo, expresó lo siguiente:

> *Fue precisamente gracias a que las instituciones de Estado funcionaron, que fue posible una transición democrática, ordenada, institucional y pacífica, como la que se dio en México; eso fue posible gracias a la*

VERSIÓN 1.1

> *fortaleza de las instituciones: las Fuerzas Armadas, el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y, lo digo con mucho orgullo, el propio CISEN, institución que mantuvo un comportamiento institucional de principio a fin en ese proceso* (Tello Peón, 2008, pág. 47).

Cabe mencionar que el valor de la institucionalización se encuentra estrechamente vinculado a la gobernabilidad, y puede apreciarse en contextos de transición o crisis, como sucedió en México en el año 2000, en el que las instituciones del Estado mexicano vivieron un proceso de alternancia política armonioso por el desempeño institucional.

Siguiendo con las categorías identificadas en los productos de inteligencia, se identifica en décimo primer lugar al **producto de iniciativa**, como resultado espontáneo del proceso de inteligencia de una manera no esperada, pero con valor informativo para el tomador de decisiones, particularmente en una coyuntura. Pareciera que en el contexto mexicano los "productos de iniciativa" son un bien escaso, poco visto, lo cual sería entendible por los procesos de burocratización, que son poco receptivos a este tipo de esfuerzos, además de posiblemente no hacer compatibles los intereses de su personal con las agendas nacionales, apreciadas en estimaciones estratégicas, que es la siguiente categoría.

De esta manera, la categoría de **estimaciones estratégicas** representa también uno de los productos del sistema. Aunque formalmente no está reconocida por los entrevistados como tal, se identifica a partir de la vertiente de inteligencia como conocimiento, en la variable *evalautivo – especulativa* señalada por Kent (1994), con un alto valor para el desarrollo de escenarios y prospectiva, o bien para vislumbrar el comportamiento de grandes tendencias demográficas, económicas y sociales. En síntesis, de acuerdo a Tetlock y Gardner (2015):

VERSIÓN 1.1

> *La palabra clave en el trabajo de Kent es estimación. Como Kent lo escribió "estimación es lo que haces cuando no sabes". Y Kent enfatizó una y otra vez, nunca podremos verdaderamente saber qué es lo que pasará después* (Tetlock & Gardner, 2015)

Bajo este enfoque la producción de estimaciones estratégicas cobra aún mayor relevancia, especialmente de grandes temas nacionales, cuya información podría estar disponible entre todas las partes del sistema. Sin embargo, se percibe que aún existe un área de oportunidad para estos productos en la relación de los productores con los tomadores de decisiones.

Por otra parte, resaltan 7 categorías de análisis, que representan el 11% del total de los productos de inteligencia identificados (figura 8), resaltando que el **seguimiento** (semestral, mensual y semanal) con 3%, como parte de la necesidad de los consumidores de inteligencia de mantenerse actualizados, en lo que sería la inteligencia como conocimiento en su vertiente periódica complementaria.

Resalta también el código **opinión pública**, que podría entenderse como un efecto colateral de la producción del sistema, salvo en casos en que los tomadores de decisiones emplean los servicios de inteligencia, que no el sistema, para atender temas mediáticos, en respuesta a crisis, o mostrar la existencia de capacidades, aun cuando ello no sea de las mejores prácticas para la profesionalización de la inteligencia nacional.

La categoría de **protocolos** es uno de los productos con mejor porcentaje de frecuencias, pero no por ello menos relevante, ya que son de gran utilidad para la profesionalización del sistema de inteligencia, aunque debe señalarse que, en el caso mexicano, fuera del ámbito de las Fuerzas Armadas, la diplomacia y el sector financiero, el empleo de protocolos aún está en proceso de arraigo como cultura institucional, pero será de gran utilidad para hacer converger en el sistema de inteligencia estrategia las expresiones de los 4 campos del poder, además de integrar el esfuerzo de todos los actores que cuentan con el potencial de integrarse al sistema.

VERSIÓN 1.1

Las **normas** ocuparon el penúltimo lugar, como un producto principalmente de orden interno que ordenan las relaciones entre los integrantes del sistema, a revisarse en el aparado siguiente. Es conveniente anotar adicionalmente al marco legal ya revisado anteriormente, existen normas marcadas en la práctica, y aplicables a todos los miembros de la comunidad de inteligencia, hasta hoy solamente representada por las oficinas públicas federales, con una incipiente participación de gobiernos locales (estatales), y marginal de la sociedad civil y la academia, que mantiene una relación de muy bajo perfil con las organizaciones responsables de los temas "duros" de inteligencia para la seguridad nacional.

Finalmente se identificó la categoría de **indicadores**, como un producto que resulta de alta complejidad por la dificultad que implica el desarrollo de una métrica propia de los conceptos de inteligencia y seguridad nacional. Se estima que, mediante el fortalecimiento del sistema y aplicación de códigos y categorías analíticas, es posible establecer indicadores que permitan medir la calidad de inteligencia producida y consumo de la misma, así como nuevos requerimientos en función de riesgos y amenazas que sean detectados por el sistema e integrados en la agenda nacional de riesgos desde una visión ampliada.

4.2.4. Relaciones

Este código está integrado por 13 categorías de análisis (figura 9), y define las relaciones que norman al sistema de inteligencia estratégica para la seguridad nacional, de acuerdo a la visión de los consumidores y productores de inteligencia entrevistados. Cabe mencionar que estas relaciones representan valores que los usuarios identificaron, así como mecanismos de interacción entre todos los integrantes desde sus distintas esferas de competencia.

La primera categoría con mayor frecuencia es el **interés compartido**, que representa la convergencia de todas las partes del sistema en los intereses nacionales, que de acuerdo a Thiago Cintra (1991) son:

VERSIÓN 1.1

> *…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* (Thiago Cintra, 1991, pág. 2).

Como puede apreciarse en la definición, el interés compartido de los integrantes del sistema de inteligencia se define en función de las necesidades nacionales, y es el principal motivo de la relación entre los distintos actores. Hasta ahora, por aspectos doctrinarios, el sector seguridad y defensa mexicano es el que visualiza con mayor claridad el interés compartido para mantener la seguridad nacional, más allá de una racionalidad de uso de la fuerza.

De esta manera se considera que el interés compartido es una oportunidad para la integración de otras partes del sistema, ubicadas en sectores ajenas a la seguridad o poderes distintos al Ejecutivo Federal, pero que convergen en interés de atender las necesidades nacionales.

En segundo lugar, el porcentaje del código **utilidad** destaca como un elemento necesario para el funcionamiento del sistema en dos dimensiones. La primera de ellas orientada a que todas las partes del sistema sean útiles al mismo dentro su esfera de competencia y responsabilidades, mientras que la segunda dimensión haría referencia a la utilidad del sistema a los tomadores de decisiones, en tanto articuladores de los intereses nacionales. El cumplimiento de estas dos dimensiones evitaría la generación de estructuras burocráticas y funcionamiento integral del sistema, que actualmente refleja mayor fortalecimiento en las instituciones relacionadas con los temas “duros” de la seguridad nacional.

El tercer lugar lo ocupa la categoría correspondiente a **comunicación**, que es una de las relaciones más sustanciales dentro del sistema de inteligencia estratégica, en tanto

VERSIÓN 1.1

permite conectar a productores con consumidores, así como a las partes del sistema, dotando de sentido la producción y al sistema mismo, tal como lo plante Luhmann (1995):

> *La comunicación es el último elemento o la operación específica de los sistemas sociales. Se presenta por la síntesis de tres selecciones: 1) emisión o acto de comunicar; 2) información; 3) acto de entender la diferencia entre emisión e información. Existe comunicación si Ego comprende que Alter ha emitido (y por lo tanto es posible atribuir a su responsabilidad) una información.*

De esta manera las relaciones de comunicación los sistemas de inteligencia parecieran estar orientados por las secciones 1 y 2, en donde los productores emiten información a los consumidores, sin que necesariamente se atienda a la etapa 3 del entendimiento y distinción entre emisión e información, lo cual atomiza los esfuerzos y resta valor a los productos de inteligencia, reduciendo la utilidad de los mismos. Debe señalarse también que el proceso de comunicación puede confundirse por los aspectos de compartimentación y secrecía con que se manejan las esferas de inteligencia, así como su asociación, desde el ámbito externo, a los temas de seguridad nacional, lo cual en algunas ocasiones podría derivar en incomprensión.

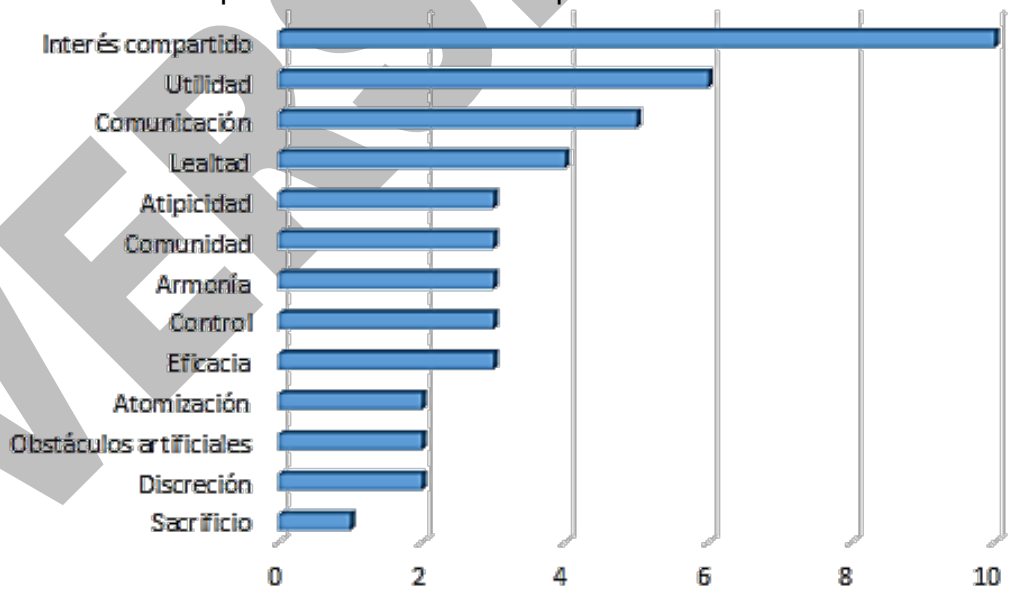

Ilustración 9. Categorías y frecuencias contenidas en el código relaciones.
Fuente: Elaboración propia, basado en entrevistas a actores estratégicos.

VERSIÓN 1.1

En cuarto lugar, se ubica la **lealtad**, como una categoría que podría considerarse transversal para todo el sistema de inteligencia estratégica, y en ocasiones está poco diferenciada entre la vinculación a liderazgos personales que a direcciones institucionales. Cabe mencionar que todos los entrevistados coincidieron en la lealtad al Estado – Nación como un atributo esenciar para la generación de inteligencia, lo cual frecuentemente está asociado a la doctrina, como elemento integrador de la lealtad nacional.

En este contexto debe señalarse que, en contextos poco profesionales y gobiernos con mecanismos democráticos limitados, la lealtad al país suele confundirse con protección a intereses de grupo y camarillas políticas, algo que se apreció en el contexto mexicano a mediados de la década de 1980s, y ha sido superado de manera gradual y progresiva en el contexto nacional, sin embargo, en el ámbito de gobiernos locales es posible encontrar que el espacio de la doctrina puede diluirse al tener una dimensión menor del concepto de Estado – Nación, y derivar en lealtades a grupos que operan en tenues fronteras con la legalidad.

Otra de las categorías encontradas fue la **atipicidad,** entendida como la condición en la que los elementos al interior del sistema cambian su patrón de comportamiento, y es uno de los objetivos a detectar por el sistema, lo cual resulta altamente complejo cuando en la categoría de insumos los códigos de organización y cooperación no ocupan los primeros lugares, quedando relegados a los sitios 11 y 12. En este sentido, al no tener como prioridad la organización de insumos para el sistema, la atipicidad es uno de los principales desafíos del sistema, que pude reducirse en tanto los productos básico-descriptivos y periódico-complementarios se mantengan actualizados y sean comunicados a los tomadores de decisiones en términos que les permitan dimensionar la información, más que la emisión de la misma.

VERSIÓN 1.1

El sexto lugar se ubica la categoría de **comunidad**, que sería la más apropiada para el fortalecimiento y desarrollo del sistema, ya que contar con una comunidad de inteligencia ayudaría en la armonización de criterios y refuerzo a los procesos de coordinación, además de representar una ventana de oportunidad para establecer conexiones con la sociedad civil.

Hasta ahora se perciben esfuerzos aislados de manera informal, tanto desde la academia como del gobierno, sin que se tenga todavía una organización que permita integrar, sobre plataformas de conocimiento, a los integrantes de la comunidad de inteligencia, para poder debatir conceptos desvinculados de agendas vivas de seguridad nacional.

Por su parte la categoría de **armonía**, garantiza la estabilidad del sistema, en tanto comparte criterios entre organizaciones, productores y consumidores del sistema; sin embargo, al no estar ubicado dentro de las principales frecuencias del código relaciones, es posible apreciar la falta de armonía dentro del sistema de inteligencia estratégica para la seguridad nacional en México, lo cual es explicable por el celo institucional, divergencia doctrinaria entre instituciones civiles y militares, así como falta de integración de gobiernos estatales y municipales en una visión nacional integral, lo cual genera competencia entre las partes más que cooperación, con lo que se atomiza el poder nacional y merman sus capacidades en todos y cada uno de sus campos.

En octavo lugar se encuentra la categoría de **control**, entendida como la capacidad para ordenar y determinar la disposición de elementos dentro del sistema de inteligencia estratégica, que responde a mecanismos propios que han permitido la reproducción del sistema mediante la restricción del acceso a nuevos participantes en el nivel intermedio, garantizando con ello mantener los esfuerzos de desarrollo y transformación de acuerdo a su propia agenda, con el ánimo de mantener las asimetrías, presiones, riesgos y amenazas a la seguridad nacional en parámetros manejables para evitar que causen daño a los intereses nacionales.

VERSIÓN 1.1

Sin embargo, la desarmonización del sistema y fallas en la comunicación entre productores y consumidores, podrían generar espacios de pérdida de control en los que distintos riesgos aumentan su potencial de daño a los intereses nacionales actuales.

Por su parte la categoría de **eficacia** fue señalada por los entrevistados como uno de los atributos del sistema, por lo que se considera es necesario esté presente para reducir ventanas de vulnerabilidad y brechas de descontrol del sistema. De esta manera, la eficacia se considera como una categoría transversal, que se vincula a otras, siendo la de comunicación probablemente la más relevante, estableciendo que a mayor eficacia en las tres selecciones señaladas por Luhmann (1995), mejor es la comunicación entre los integrantes del sistema, y sentaría las bases para un sistema más eficaz.

En décimo lugar se encuentra la categoría de **atomización**, que posiblemente sea el resultado de una desviación dentro del sistema de la compartimentación, necesaria para el funcionamiento del sistema de inteligencia, pero posiblemente mal entendida por las deficiencias en la comunicación, dando como resultado que los esfuerzos institucionales de dispersen, así como la información. En este sentido la categoría fusión, señalada en el código de proceso, podría ser uno de los instrumentos para revertir la atomización, lo cual debe sumarse al desarrollo y fortalecimiento de la compartimentación, para su mejor entendimiento, además de mejorar las etapas del proceso de comunicación, que serviría también para reducir los niveles de atomización, que aun cuando no se perciben muy elevados, podrían afectar.

La antepenúltima categoría, **obstáculos artificiales,** se registra casi como inexistente, sin embargo, su presencia dentro del código relaciones implica un valor negativo y desafío para el sistema, que deberá considerar los obstáculos como uno de los mayores desafíos, que posiblemente puedan ser reducidos mediante el fortalecimiento de la categoría comunicación.

VERSIÓN 1.1

Se debe mencionar que, dentro de los obstáculos artificiales, están aquellos generados por la ausencia de protocolos o conducción política de alto nivel ante la naturaleza institucional de las agencias y oficinas participantes. En segundo lugar, estarían los obstáculos motivados por la interpretación de equipos de trabajo con un mismo objetivo, pero orígenes distintos, sin proceso previos de acoplamiento o aprendizaje mutuo. En tercer y último lugar se ubicarían los obstáculos artificiales generados por motivos personales, siendo quizá los más sutiles y con menor nivel de detección, pero que podrían ser eclipsados si las demás categorías positivas del sistema de fortalecen.

Con la décimo segunda posición, la categoría **discreción**, que es una de las relaciones más apreciadas en la construcción de un Sistema de Inteligencia Estratégica, y muy cercana al producto construcción de confianza. Es posible señalar que esta categoría implica el mantener bajo reserva los temas propios de las agendas de inteligencia y seguridad nacional, bajo una lógica institucional, que guarda estrecha vinculación con la categoría secretos, a revisarse más adelante. Debe señalarse que la discreción tendría un sentido volitivo más que imperativo, siendo una relación dada dentro del sistema, cuya aplicación genera un valor agregado al sistema.

Sin embargo, es importante que esta categoría debe estar en todo momento vinculada con el marco legal, para garantizar que la discreción responda a una lógica institucional, más que visiones unipersonales o agendas de grupos políticos, que es una de las presiones recurrentes para cualquier Sistema de Inteligencia.

Finalmente, la última categoría identificada en el código de relaciones hace mención al **sacrificio** que implica la dedicación integral al cumplimiento de los objetivos nacionales a través de la dependencia o agencia en la que se sirve al Sistema de Inteligencia Estratégica. Cabe mencionar que, en los niveles operativos, Fuerzas Armadas o cuerpos de policía nacionales, así como en los altos ejecutivos con una alta doctrina, cuyas carreras han crecido al amparo de las instituciones nacionales, lo cual resulta una fortaleza para el Sistema, y pieza de cambio para que los mandos medios de organizaciones civiles compartan la visión del sacrificio.

VERSIÓN 1.1

4.2.5. Visión general

Dentro del enfoque sistémico, se considera también la visión general que los entrevistados consideran sobre el mismo, identificando en esta categoría 18 códigos (figura 10), entre los que destacan el Estado – Nación, objetivos claros, marco normativo, problemas complejos, legalidad y legitimidad, entre otros, que se analizarán y presentarán de manera individual en este apartado.

El código **Estado - Nación** es el de mayor frecuencia en las relaciones generales, ya que a través de él se da sentido a todo el Sistema de Inteligencia Estratégica, en tanto articula y da sentido a todos los componentes, aunque se percibe que, por sus orígenes, el paradigma tradicional de varios tomadores de decisiones podría considerar al Estado – Nación como un sinónimo de gobierno, lo cual limita el alcance y aplicación del concepto, al no incorporar elementos del campo de poder sociocultural en una visión ampliada, en la cual los intereses nacionales, dentro y fuera del país estarían integrados por todos los elementos constitutivos del Estado mexicano.

El segundo lugar lo ocupa el código de **objetivos claros** dentro del Sistema, derivados del enfoque del Estado – Nación en lo inmediato, y decantando hacia aspectos más específicos que deben provenir del Plan Nacional de Desarrollo, Programa para la Seguridad Nacional, y Agenda Nacional de Riesgos, que aun cuando tienen un enfoque nacional, encabezado por la autoridad federal, requieren la concurrencia de los gobiernos locales (estatales y municipales), así como sociedad civil, para su materialización.

Debe mencionarse que en el aspecto operativo la claridad de objetivos puede realizarse con mayor facilidad. Sin embargo, en el entorno estratégico, con múltiple participación institucional, los objetivos pueden representar mayor complejidad, lo cual representa un área de oportunidad para la inteligencia estratégica para la seguridad nacional, siempre y cuando exista una sólida doctrina o marco normativo, como se revisará posteriormente.

VERSIÓN 1.1

El tercer código es el **marco normativo**, que tuvo un auge muy significativo a principios del siglo XXI, como se revisó en el capítulo 2, apartado 2.8. Esta situación contrasta con la existente a finales del siglo XX, que presentaba un andamiaje normativo tenue.

Debe señalarse que, pese a la existencia del marco normativo, se identifica que aún no se emplea todo el potencial del mismo en la escala federal, y menos aún en los gobiernos locales, siendo uno de los aspectos que requieren mayor atención y desarrollo para el fortalecimiento integral del Sistema de Inteligencia Estratégica.

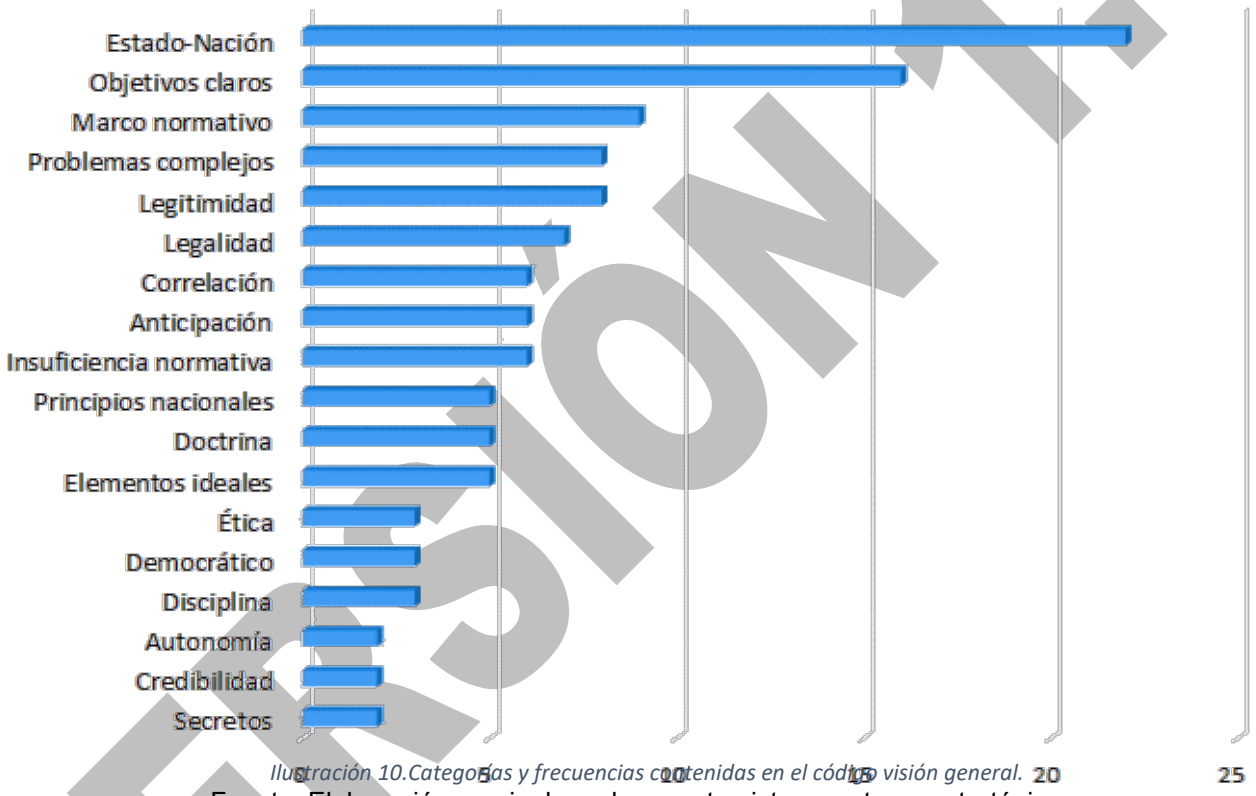

Ilustración 10.Categorías y frecuencias contenidas en el código visión general.
Fuente: Elaboración propia, basado en entrevistas a actores estratégicos.

Con relación a la categoría **problemas complejos**, se considera que son parte estructural del Sistema, ya que le dotan se sentido y razón de ser. De esta manera los problemas son aceptables dentro del sistema, sólo que es necesario que tengan un origen legítimo para que puedan procesarse, ya que cuando uno de los integrantes tiene un interés de otra naturaleza, ajena a la agenda nacional, es posible el surgimiento de inestabilidad en el sistema.

VERSIÓN 1.1

Se debe destacar también que, dentro de los problemas complejos identificados en el sistema, radica la proliferación, no controlada, de entes dedicados a la producción de inteligencia, que en el mejor de los escenarios podría derivar en un proceso de desinformación. También es necesario considerar que el posible enfoque operativo de estos entes podría derivar en eventuales violaciones al marco normativo, al no tener límites claros ni entes reguladores desde la lógica federal.

En este sentido es importante considerar el término de "jugadores invisibles", siendo aquellos que no se consideran ni identifican visiblemente, pero se perciben y tienen la capacidad de enrarecer el ambiente, por su ímpetu para realizar operaciones de inteligencia bajo una agenda grupal, probablemente no armonizada con los Objetivos Nacionales.

En quinto lugar, el código de **legitimidad** representa el motivo por el cual el sistema y sus partes funcionarían para servir a un fin superior, representado en los Objetivos Nacionales, y permitir el funcionamiento del Estado – Nación. De esta manera, se considera que la legitimidad aplicada al Sistema de Inteligencia Estratégica armoniza con lo planteado por Savater (1995), al señalar que:

> *…de lo que se trataba era de asegurar la estabilidad y el funcionamiento de la sociedad, evitando en lo posible los trastornos políticos, los enfrentamientos civiles y las novedades peligrosas en favor de un grupo respecto al del conjunto* (Savater, 1993, pág. 22).

De esta manera, la legitimidad entre las partes del Sistema se da en tanto todas y cada una de ellas cumple con el rol asignado para el logro de los Objetivos Nacionales. No obstante, en caso de que esto no se cumpla y prevalezcan las novedades peligrosas, por una lógica de grupo, se erosiona la legitimidad del Sistema y del propio Estado – Nación.

VERSIÓN 1.1

En sexto lugar el código **legalidad** guarda estrecha relación con el marco normativo, sin embargo, está más orientado a los límites en la operación de las agencias y dependencias de inteligencia, lo cual hace a este código dependiente del andamiaje jurídico, que como se mencionó aún pareciera ser poco conocido por los consumidores del Sistema de Inteligencia.

La frecuencia de este código con los entrevistados estuvo orientada hacia la necesidad de dotar de legalidad la existencia misma del Sistema, y por consecuencia su propia operación, lo cual es uno de los principales desafíos por el limitado desarrollo conceptual de la inteligencia en México, dando pie a profundas confusiones.

El séptimo sitio fue para el código **correlación**, que hace referencia a la interacción de distintas variables ente sí o con otros entornos. En este sentido, puede señalarse que el Sistema de Inteligencia está en todo momento correlacionado, y parte sustantiva del trabajo dentro del mismo consiste en hacer evidentes las correlaciones y estimar su impacto, ya que de acuerdo con Tetlock y Gadrner (2015):

> *…vivimos en un mundo en el que las acciones de un hombre casi sin poder pueden tener un efecto dominó en todo el mundo. Con ondas que nos afectan a todos en diversos grados… A menudo las conexiones son más difíciles de detectar, aun cuando están a nuestro alrededor* (Tetlock & Gardner, 2015).

Bajo estas consideraciones, que son normalmente las dominantes en el siglo XXI, el establecimiento de correlaciones sería uno de los propósitos del Sistema, para generar estimaciones sobre el potencial de impacto de las mismas. Fue posible identificar en los entrevistados una clara visión sobre la importancia de las correlaciones, sin embargo, debe mencionarse que todos ellos tienen carreras como productores o consumidores de inteligencia con más de 30 años de servicio, por lo que el enfoque mostrado por ellos no necesariamente lo es de otros tomadores de decisiones con menos experiencia, siendo otro de los desafíos pendientes para el Sistema.

VERSIÓN 1.1

Seguidamente el código de **anticipación** representa la esencia de cualquier Sistema de Inteligencia, al desarrollar capacidades para poder anticipar la existencia de riesgos a su seguridad nacional, así como estimar el desarrollo y potencial impacto de los mismos. Este código armoniza con los postulados de Sherman Kent (1949) sobre la inteligencia como conocimiento, en la vertiente *evaluativo – especulativa*.

En México la confusión conceptual existente hace que el enfoque de anticipación no sea necesariamente una de las primeras expectativas de los tomadores de decisiones, por lo que los productores de inteligencia posiblemente hayan rezagado sus capacidades al respecto, remitiendo al Estado – Nación a la vida permanente en coyunturas posiblemente previsibles si la anticipación fuera un valor esperado dentro del Sistema.

El noveno lugar lo registró el código **insuficiencia normativa**, que como se comentó anteriormente, fue una de las constantes del Sistema y servicios de inteligencia hasta finales del siglo XX, que fue solventado durante la primera década del siglo XXI, que dota de herramientas a los servicios de inteligencia, pero no aborda, posiblemente por desconocimiento, aspectos internos de la mecánica de los servicios, agencias y Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México.

Esta insuficiencia normativa puede ser la oportunidad para atender internalidades como lealtad extrema no regulada, convertida en complicidad, además de articulación con gobiernos locales y sociedad civil. Sin embargo, es necesario cuidar no llegar a extremos de regulación excesiva o no aplicada, como sucede actualmente.

De esta manera, se reconoce la necesidad de contar con un marco normativo suficiente para normar el quehacer de la inteligencia estratégica, que se encuentra acotado, y mucho podría servir en la actual coyuntura nacional contra la inseguridad. Desalentadoramente se registra la ausencia de avances en las reformas propuestas de seguridad, que son urgentes, por lo que se considera que poco se puede lograr en algo de mayor complejidad conceptual, como una Ley de Inteligencia Estratégica.

VERSIÓN 1.1

El décimo lugar lo ocupa el código de **principios nacionales**, que de acuerdo a los entrevistados son los que dan sentido al quehacer de inteligencia, y guardan estrecha relación con la doctrina, que se revisará posteriormente.

Estos principios, al representar la esencia del Estado – Nación, son los que orientan la acción del Sistema de Inteligencia, definiendo los parámetros, que hasta ahora se han centrado en aspectos más operativos que estratégicos, aun cuando por su propia naturaleza estos principios deben tener el componente estratégico, en tanto nacionales. En esta vertiente el reto consistiría en aplicarlos en racionalidades locales bajo una lógica institucional, que se apoyaría en el siguiente código: doctrina.

Por su parte la **doctrina** fue referido como uno de los códigos que definen y articulan el Sistema de Inteligencia, al dar sentido al quehacer institucional de las agencias. Cabe mencionar que previo a la existencia del marco jurídico actual, las instituciones responsables de la inteligencia nacional consideraban a la doctrina un activo suplementario, por lo que, en la refundación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, se abrevó de las instituciones con mayor solidez doctrinaria en México: las Fuerzas Armadas y la Cancillería.

Desde esta perspectiva se considera que en el futuro el Sistema debe contar con una doctrina muy robusta, alimentada de los principios, intereses, valores y objetivos nacionales, en armonización y fortalecimiento del marco jurídico.

Otra de las categorías identificadas en la visión general, fueron los **elementos ideales** que deben integrar al Sistema, como un elemento aspiracional, sintetizado principalmente en la cooperación entre todas las partes del Sistema, para lo cual se requiere identificar plenamente el rol de cada uno de los actores participantes, funcionamiento y expectativas, lo cual puede ser más complejo en tanto más actores se involucran en el Sistema y menor claridad hay sobre sus funciones, por lo que los ejes doctrinarios y de principios serán fundamentales para fomentar la cooperación, dando pie al surgimiento de otros elementos ideales dentro del Sistema en el futuro.

VERSIÓN 1.1

Por su parte la categoría **ética** resulta central en cualquier sistema de inteligencia, que, vinculado a la doctrina, disciplina y elementos ideales, es central como límite auto inducido, que, en un caso como el mexicano, con pocos contra pesos, es fundamental para evitar cualquier tipo de desviación en la acción de las agencias de inteligencia, o bien ser cooptadas por estructuras criminales, como sucedió en el siglo pasado, llevando a la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad.

Debe mencionarse que posiblemente la ética sea también la categoría menos comprendida en la inteligencia nacional, por lo que su entendimiento, difusión y asimilación en los servicios de inteligencia será uno de los principales desafíos en el fortalecimiento del sistema.

Por su parte, la categoría referida a lo **democrático** se identifica como el elemento ideal para el funcionamiento del Sistema de Inteligencia, ya que a mayor democracia se asume una mayor existencia de contrapesos, actores y poderes participantes, que son fundamentales para mantener los equilibrios del sistema, reducir la entropía y lograr que se mantenga lo más apegado posible a los principios del Estado-Nación. Finalmente se debe resaltar que el componente democrático dentro de la visión generar debe fortalecerse a través de la doctrina para impulsar la promoción y protección de valores más que de grupos o facciones políticas que eventualmente puedan controlar los órganos y agencias de inteligencia.

En décimo quinto lugar, **disciplina** fue identificada dentro de las entrevistas como una de las categorías requeridas en la visión general para lograr que los servicios de inteligencia, y en consecuencia el sistema, pueda cumplir con los objetivos, reduciendo los riesgos y ampliando las oportunidades para el proyecto nacional.

Cabe destacar que las relaciones de disciplina pueden ser fortalecidas mediante la construcción de protocolos de aplicación general para el sistema, y específicos de cada agencia, con mecanismos de revisión establecidos, que podrían ser la plataforma para

VERSIÓN 1.1

promover la integración entre los elementos del sistema, sin vulnerar elementos como la compartimentación, necesaria para mantener la secrecía en las tareas de inteligencia. Otra de las categorías dentro de la visión general, es la **autonomía,** cuya presencia en las entrevistas muestra la importancia que esta categoría exista en todas las agencias de inteligencia, especialmente en las de tipo estratégico, ya que de esta manera se garantiza una mayor objetividad en la captación de información y el tratamiento de la misma, reduciendo sesgos que pudieran ser inducidos por consignas políticas.

En penúltimo lugar la categoría de **credibilidad,** enfocada hacia los productos de las agencias de inteligencia, y por ende del sistema de inteligencia estratégica, refleja la necesidad de construir y funcionar sobre campos de confianza. Para ello sería necesario elevar los niveles de certeza, y desarrollar sistemas de medición y evaluación del alcance logrado por las estimaciones generadas en las agencias de inteligencia.

Sin embargo, es posible que esto se entorpezca ante el rechazo de una parte mayoritaria del componente de organización, que se sentiría en riesgo ante la posibilidad de ser evaluado e iniciar una mecánica de funcionamiento totalmente diferente a como se ha venido funcionando hasta la fecha.

Finalmente, la categoría de **secretos** cierra la visión general de los entrevistados, que aportaron elementos para definir esta categoría como los eventos cuya difusión podría generar daño e impactar negativamente en la seguridad del país. Bajo este enfoque debe considerarse también que la inteligencia se enfoca en el descubrimiento de secretos de otros Estados – Nación, y la protección de los propios, sin embargo, un alto nivel de secrecía sobre productos, organizaciones y actividades de inteligencia puede llevar a una descomposición o parálisis de los servicios de inteligencia, como sucedió con la desaparecida Dirección Federal de seguridad, por lo que es necesario mantener la secrecía acompañada de credibilidad, disciplina y autonomía, que fueron parte de las categorías que acompañan a los secretos, y son fundamentales para enfrentar los principales riesgos visualizados para el sistema, a desarrollarse en el siguiente apartado.

VERSIÓN 1.1

4.2.6. Riesgos

Dentro de los principales riesgos, se encontrar 6 grandes bloques, de los cuales dos están asociados directamente con los temas "duros" de la seguridad nacional, y 4 guardan relación con el enfoque ampliado o seguridad multidimensional, como se explicó en el apartado 2.8.4, correspondiente al Programa para la Seguridad Nacional.

De esta manera, crimen organizado, movimientos subversivos y medio ambiente, ocupan el 81% de los principales riesgos, como se aprecia en la figura 11, seguido de migración involuntaria a gran escala, movimientos antisistema y autodefensas.

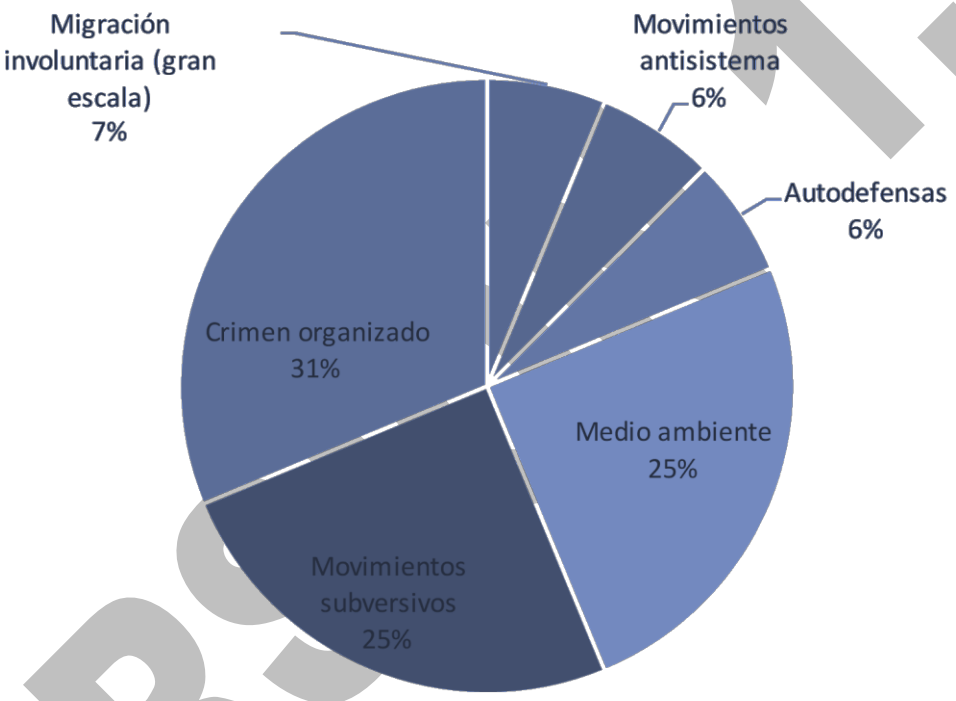

Ilustración 11. Porcentaje de categorías contenidas en el código riesgos.
Fuente: Elaboración propia, basado en entrevistas a actores estratégicos.

En el contexto nacional actual es entendible la clasificación del **crimen organizado** como principal riesgo, dada la atomización de las organizaciones delictivas en México, diversificación de actividades criminales, pasando del trasiego y producción de drogas, a la afectación sistemática de actividades productivas estratégicas (minería, agricultura, combustibles, instalaciones portuarias, entre las principales), venta de protección criminal, distribución de productos apócrifos, autotransporte, secuestros, extorsiones, además del sometimiento de autoridades municipales en algunas zonas del territorio nacional.

VERSIÓN 1.1

De acuerdo a estas características, la agenda de los servicios de inteligencia, así como del propio Sistema de Inteligencia, deberán orientarse para identificar y contener las principales expresiones de este riesgo, además de proponer mecanismos para desarticular de manera integral la capacidad que han mostrado para enfrentar las instituciones y autoridades del Estado-Nación.

Los **movimientos subversivos** son también otra de las expresiones que se considera un riesgo para la seguridad nacional, que aun cuando redujeron su potencial de afectación, se mantienen vigentes como factor disruptivo del orden nacional, a través de organizaciones más ideológicas que militantes, pero con capacidad de desestabilización en distintos puntos de la geografía nacional, enfatizando su presencia en las regiones del sur del país.

Por su parte el **medio ambiente** fue identificado como el tercer riesgo en la agenda, bajo un enfoque ampliado en el que la defensa y protección de los recursos naturales, sumado al deterioro ambiental, así como surgimiento de conflictos para evitar la devastación de recursos y acceso a los mismos en un ambiente de escasez, representa uno de los temas de atención concurrentes en la agenda. Cabe señalar que por su naturaleza, este riesgo trascendería los temas “duros” de la seguridad nacional, vinculándose con las áreas de desarrollo social y preservación del medio ambiente, haciendo necesario un replanteamiento del paradigma más allá del uso de la fuerza o campañas de reforestación, requiriendo el uso de dispositivos tecnológicos y dispositivos de inteligencia para preservar y ampliar la riqueza de recursos naturales estratégicos, como el agua, que pareciera ser uno de los principales elementos que podría ser potencial fuente de conflicto en el futuro.

La **migración involuntaria a gran escala** fue considerada también como otro de los riesgos no asociados al uso de la fuerza, que se ubicó en el cuarto lugar, y representaría por su mismo un fenómeno propio del siglo XXI, bajo dos dimensiones, la externa, con personas provenientes de otras nacionalidades, movilizados por las guerras, desastres naturales o crisis económicas; así como las internas, motivadas principalmente por la

VERSIÓN 1.1

violencia criminal en zonas específicas del país, destacando entidades federativas ubicadas en la frontera norte. Este tipo de migraciones tiene la capacidad de modificar esquemas y capacidades económicas, por lo que su identificación es una llamada muy oportuna para realizar ajustes internos y externos que permitan hacer de esta tendencia una ventana de oportunidad, más que un riesgo.

Por su parte los **movimientos antisistema** también representan un riesgo no convencional, con características propias de un conflicto asimétrico, como se explicó en el apartado 2.3.1, en el que se pasa de una oposición frontal y convencional, a expresiones indirectas no convencionales, que se organizan y expresan en plataformas virtuales, bajo un concepto similar al de guerra en red, Arquilla y Ronfeldt (1998):

> *…se refiere a un modelo emergente de conflicto (y crimen) en niveles sociales, involucrando medidas cortas de guerra tradicional, en la que los protagonistas usan formas de organización en redes, con sus respectivas doctrinas, estrategias y tecnologías sintonizadas a la era de la información. Estos protagonistas consisten en pequeños grupos dispersos, que comunican, coordinan y conducen sus campañas en una manera interna, sin un comando central preciso. De esta manera la guerra en red difiere de los modelos de conflicto y crimen, en los que los protagonistas prefieren organizaciones jerárquicas, doctrinas y estrategias, como en esfuerzos pasados por construir, por ejemplo, movimientos centralizados sobre las líneas leninistas* (Ronfeldt & John, 1998).

Bajo esta definición, aun cuando este tipo de movimientos no tiene un porcentaje tan significativo, debe considerarse que su naturaleza asimétrica hace más complejo para el Estado – Nación enfrentarlos. Además, se deben considerar los postulados de la Ley de Ashby, sobre la dominación de un subsistema inestable en cualquier sistema, por pequeño que sea, lo cual lleva a pensar en el riesgo de movimientos antisistema bajo una dimensión integral y mayor a la identificada.

VERSIÓN 1.1

Finalmente, llama la atención el riesgo de las **autodefensas,** que representa un nuevo paradigma y desafío para la seguridad nacional en México, al ser una expresión del agotamiento de los modelos tradicionales de seguridad del Estado – Nación, que han llevado a grupos sociales hacia un proceso de auto organización para defender uno de los elementos constitutivos de todo Estado: el territorio.

4.3. Diagnóstico

Una vez revisados los códigos y categorías del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México, es posible identificar que está en proceso de construcción, con amplia solidez conceptual en algunos de sus elementos, al estar presentes de manera transversal. Sin embargo, otros se encuentran aún en desarrollo, lo cual hace necesario balancear todos los elementos presentes en el Sistema para su funcionamiento y utilidad.

Para identificar las categorías con mayor frecuencia (figura 12), se configuró el software de minería de datos para presentar las categorías que tuvieran más de 4 repeticiones en uno o más códigos, arrojando algunos con persistencia en los cinco códigos, los cuales han sido considerados transversales, mientras que otros solamente tuvieron frecuencias en por lo menos tres.

Destaca el Estado – Nación, como uno de los referentes centrales del Sistema, que se acentúa en la visión, general, pero se diluye en otros componentes, como insumos y procesos, lo cual podría reflejar que la producción de inteligencia nacional no está mayoritariamente orientada bajo una lógica de Estado.

Por su parte los tomadores de decisiones, que también son considerados con gran relevancia en la visión general, así como en el apartado de producción. No obstante, en insumos, procesos y relaciones se aprecia una menor presencia, mostrando la necesidad de construir una comunidad de inteligencia, impulsada principalmente por los tomadores de decisiones.

VERSIÓN 1.1

Otro de los elementos transversales, con presencia en todas las categorías, es la centralización, principalmente en procesos y productos, lo cual hace evidente la necesidad de descentralizar la producción de inteligencia nacional, tanto en la vertiente administrativa como geográfica, entendiendo la necesidad de enfocar los esfuerzos en las zonas de mayor concentración poblacional, sin dejar de atender espacios que por la falta de acceso a recursos pudieran derivar en riesgos potenciales.

Los productores ocupan también una posición transversal, que toma mayor énfasis en los componentes de relaciones y productos, que son los códigos del sistema en los que su incidencia podría funcionar para descentralizar el sistema y construir una comunidad de inteligencia.

Por su parte la profesionalización es otra de las categorías transversales, que se aprecia principalmente en la visión general y relaciones dentro del sistema, mientras que los insumos, procesos y productos no necesariamente están orientados por la profesionalización, sino más bien por otros elementos de carácter doctrinario y funciones administrativas.

Finalmente, en cuanto a códigos transversales, el interés compartido se identifica como otro elemento con posibilidad de incidir en la transformación y fortalecimiento del sistema, considerando que su coeficiente mayor se ubica en la categoría de relaciones, que hasta ahora pareciera se enfocan en el sector seguridad y defensa, pero requieren ser ampliada hacia otros campos del Poder Nacional.

Tras abordar las categorías transversales, es posible revisar las demás, de acuerdo al orden de presentación de la figura 12. En este sentido la claridad de objetivos se resalta principalmente en las relaciones y la visión general, aunque se va haciendo más tenue en lo correspondiente a productos e insumos, mientras que en la producción se registró inexistente, lo que muestra la necesidad de fortalecer la claridad de objetivos de manera integral dentro del Sistema de Inteligencia.

VERSIÓN 1.1

Sobre los riesgos a la seguridad nacional, tienen mayor fuerza con relación a los insumos, que son los que guían al Sistema de Inteligencia, en lo puede interpretarse como un proceso armónico. No obstante, las relaciones del sistema no comparten plenamente la visión en los riesgos, lo cual es entendible por la asimetría doctrinal sobre inteligencia y seguridad nacional en el país, haciendo evidente la necesidad de fortalecer una comunidad nacional en inteligencia y seguridad nacional.

Otro de los códigos que arrojan datos reveladores es el de necesidades, en el que la categoría de productos está ausente, y tiene menor frecuencia en las otras categorías, arrojando elementos para identificar que la producción de inteligencia nacional, particularmente en la vertiente estratégica, no responde siempre a las necesidades de los consumidores, generando un desequilibrio. En la misma circunstancia se encuentra la información permanente, que en la vertiente estratégica puede demorar más tiempo del deseado en generarse, o bien requerir profundas capacidades analíticas, al parecer aún en proceso de construcción, a lo cual se suma una baja tendencia en los tomadores de decisiones en incorporar a sus actividades el uso de datos estadísticos para la implementación y evaluación de las políticas públicas.

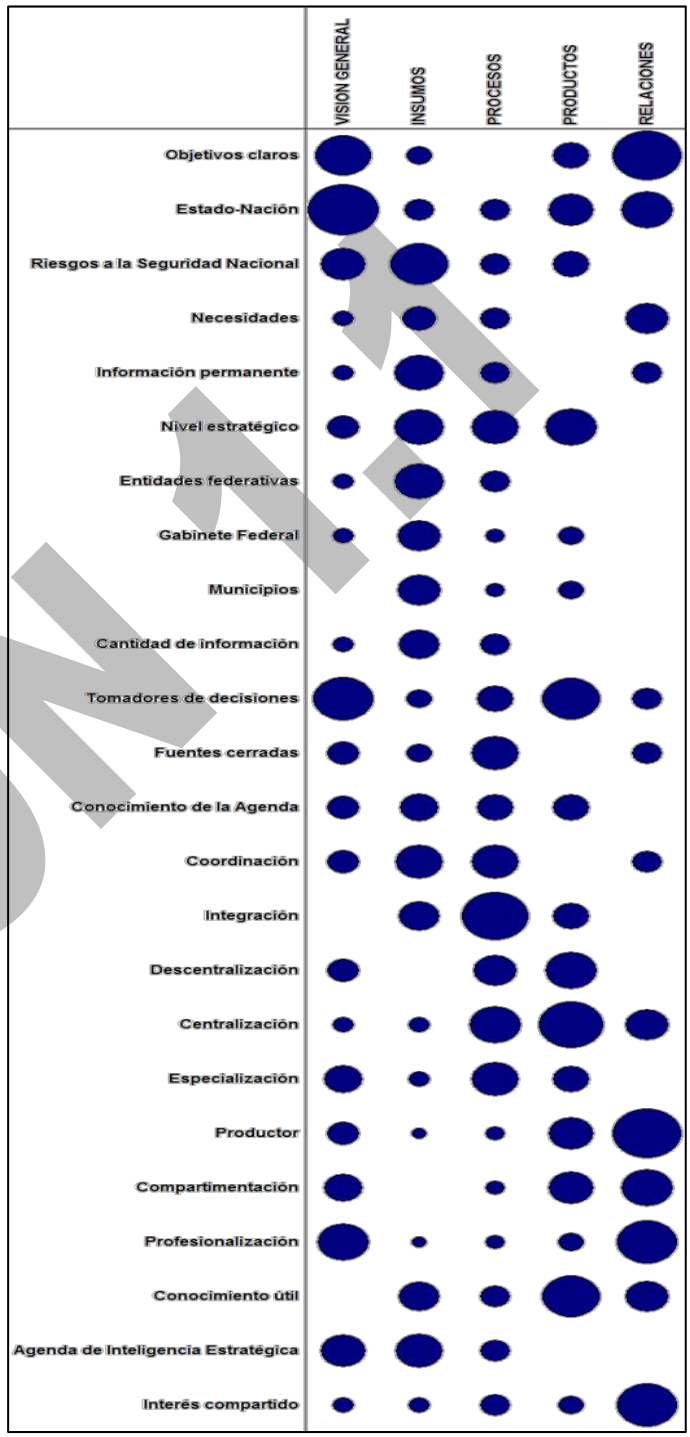

Ilustración 12. Frecuencia de códigos y categorías identificados en el SIE.
Fuente: Elaboración propia.

VERSIÓN 1.1

Esta situación nos lleva al nivel estratégico, otro de los códigos, que registra menos presencia en la categoría de visión general, lo cual explicaría horizontes de tiempo y espacio acotados en la conceptualización del Sistema de Inteligencia, además de no registrar ninguna frecuencia en las relaciones, lo cual nos permite considerar que las relaciones y articulación del sistema es de manera coyuntural más que estratégica, limitando el potencial e impacto de capacidades.

Dentro de estas limitaciones, las entidades federativas, como código de análisis, también guardan una baja relación con las categorías de visión general y productos, siendo la categoría de insumos la más relevante, pero no por ello más completa, reflejando la vocación de entidades federativas como insumos de información, pero ausentes en los productos y relaciones, limitando con ello las capacidades del sistema. Por su parte el código Gabinete Federal, también destaca por los insumos, aunque en menor grado que las entidades federativas, y en la categoría relaciones no registró frecuencia alguna, mostrando una posible desarticulación entre sí, y hacia otros elementos de la arquitectura gubernamental, como entidades federativas y municipios.

Precisamente el código de municipios se aprecia omiso en la categoría de visión general, productos y relaciones, con frecuencias, menores que entidades federativas y gabinete federal, en la categoría de insumos, además de ligera frecuencia en procesos y productos. Bajo esta perspectiva, la integración de la dimensión municipal en todas las categorías sistémicas será uno de los principales desafíos.

Avanzando en los temas propios de la inteligencia, destaca el código de cantidad de información, que tiene mayores frecuencias en la categoría de insumos, seguido de procesos y visión general, sin apariciones en las categorías de productos o relaciones, con lo cual es posible considerar que los productos estratégicos del Sistema de Inteligencia cuentan con poca información, y se quedan acotados al sector seguridad y defensa, sin permear hacia otros entes del sistema.

VERSIÓN 1.1

En el caso de las fuentes cerradas, se identificó su presencia en todas las categorías, salvo en las de productos, lo cual podría explicarse por la vinculación táctica y operativa con este tipo de fuentes, y la naturaleza estratégica del sistema. Destaca también el hecho que las frecuencias conferidas en cada una de las categorías no se desborden, lo cual refleja un uso poco frecuente de estas fuentes en temas propios de la seguridad nacional.

Con relación al conocimiento de la agenda, se observa una frecuencia media en las categorías del sistema, salvo en las relaciones, en donde no hubo registros, lo cual es entendible por el diseño del andamiaje legal y administrativo del Estado Mexicano, limitando que las relaciones se den en el marco de una agenda específica.

Por su parte el código de coordinación se encuentra presente en casi todas las categorías analíticas, exceptuando los productos, mientras que las que registran más frecuencia son insumos y procesos. Esta situación permite apreciar productos aislados, ya que, al no existir coordinación en esta etapa, es posible que las distintas filiaciones institucionales influyan y limiten la producción de inteligencia estratégica nacional, inhibiendo la integración de un sistema.

Sobre el código de integración, registró frecuencias en las categorías de insumos, procesos y productos, dejando de lado la visión general y relaciones dentro del Sistema, lo cual reflejaría el acopio de información integral, pero mostraría también una limitante para los tomadores de decisiones, al no ser percibido en la visión general. Sin embargo, se aprecia que podría ser uno de los elementos para fortalecer los componentes sistémicos y productos.

Con relación a la descentralización, registró frecuencias en la visión general, procesos y productos, mientras que las categorías de insumos y relaciones no registraron ningún tipo de frecuencia, lo cual podría es revelador de un Sistema de Inteligencia Estratégica altamente centralizado, como se comentó anteriormente, lo cual limitaría sus alcances por los insumos contenidos en la información proveniente de estados y municipios;

VERSIÓN 1.1

adicionalmente, con procesos centralizados es más complejo contar con elementos para controlar, en los términos que la Ley de la Variación Requerida (Ashby, 1956), la variedad que implica un Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional, que se encuentra en subsistemas descentralizados, especialmente en los componentes de insumos y relaciones, ya que ello ampliaría la variedad del Sistema.

El código de especialización presentó nula frecuencia en la categoría de relaciones, mientras que en insumos mostró niveles bajos; sin embargo en procesos y visión general mostró mayores rangos, y en menor grado en productos, lo cual permite establecer como interpretación de la política actual, que existe conciencia de la necesidad de especialización del sistema y sus elementos, encontrándose aún en proceso de consolidación, principalmente en las áreas de seguridad y defensa, mientras que en los campos no tradicionales de la seguridad el reto podría parecer aún de mayores dimensiones.

Sobre la compartimentación, se identificó que la categoría de insumos y productos registra una frecuencia importante, lo cual contrasta con el código de insumos, que no tiene ningún registro, mientras que los procesos tienen una frecuencia muy baja. En este sentido es posible apreciar que se requiere incorporar procedimientos para compartimentar información como insumo de una manera que mejore su impacto en el funcionamiento integral del sistema, ya que de ello depende la utilidad que se le dé al conocimiento obtenido, que es otra de los códigos analizados.

De esta manera conocimiento útil registra una alta frecuencia en la categoría de productos, siendo una de las partes más visibles del Sistema, aunque no necesariamente determinante, al no articularse integralmente en todas las demás categorías, siendo incluso evidente la ausencia de frecuencias en el apartado correspondiente a la visión general, lo cual podría significar que en el Sistema no se visualiza el valor del conocimiento útil, que sería uno de los elementos por los que los avances esperados para la integración del Sistema de Inteligencia aún se encuentran en proceso de consolidación.

VERSIÓN 1.1

Por último, la Agenda de Inteligencia Estratégica registra su mayor frecuencia en el apartado correspondiente a insumos, seguido de una visión general y procesos. Esta situación contrasta con los productos y las relaciones, que no registraron elementos en los códigos de productos y relaciones. De esta manera es posible considerar que el componente estratégico se encuentra ausente de la producción de inteligencia nacional, por lo que sería uno de los principales desafíos para consolidar el Sistema y mejorar cada una de las partes que lo integran.

VERSIÓN 1.1

Capítulo 5: Propuesta de Modelo para la Modernización del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México.

Tras analizar la producción de inteligencia estratégica nacional, y sus implicaciones para la Seguridad Nacional en México, se propone un modelo que sistematice e integre los componentes identificados, con la finalidad de aportar elementos que fortalezcan las capacidades de inteligencia nacional.

La propuesta es el resultado de las entrevistas a productores y consumidores de inteligencia, así como experiencia académica y profesional del autor, tras analizar el funcionamiento de otros sistemas y mecanismos colegiados, analizados en el apartado 1.3 (Conceptos de Inteligencia en el Siglo XX), del Capítulo I. Asimismo, se considera que:

> *Un modelo de decisión es sólo un medio para "resumir" un problema de decisión en una forma que permita la identificación y evaluación sistemática de todas las opciones de decisión del problema. Así de llega a una decisión escogiendo la opción que se considera como la "mejor" entre todas las disponibles* (Taha, 1995, pág. 3).

Bajo esta perspectiva, el modelo propuesto busca integrar todos los elementos que directamente influyen en el proceso de toma de decisiones del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México.

Se debe considerar también que el país se encuentra aún en una fase de desarrollo de sus propias capacidades en la materia, librando un debate por la definición de los conceptos de seguridad: pública, ciudadana, interior y nacional, que en la sociedad política no parecieran estar del todo claros, mientras en la sociedad civil existe la necesidad de debatir a suficiencia el tema para identificar la mejor alternativa para el país.

VERSIÓN 1.1

Una vez que se generen los consensos y establezcan los conceptos de seguridad interior, es posible que se avance en las discusiones sobre una legislación sobre inteligencia, aunque debe señalarse que existen las herramientas legales para operar un Sistema de Inteligencia Estratégica, como lo muestra el modelo propuesto.

Debe señalarse que actualmente en el Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018 (PSN), se considera en su apartado "B" del punto 3, la construcción del Sistema Nacional de Inteligencia, al considerar que:

> *Sólo al contar con productos de inteligencia con un alcance estratégico adecuado, se estará en condiciones de poder anticipar el impacto de aquellas tendencias que pueden vulnerar la Seguridad Nacional y el desempeño de las instituciones que ejercen funciones públicas en este ámbito…En su carácter de componente central del Sistema de Seguridad Nacional, el nuevo Sistema Nacional de Inteligencia permitirá integrar las inteligencias especializadas de la Administración Pública Federal, incluyendo la generada por la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, las Fuerzas Armadas y el órgano de inteligencia civil del Estado mexicano* (Presidencia de la República, 2014, pág. 41).

Bajo este enfoque es posible apreciar que el diseño del modelo propuesto por la administración 2012-2018 considera mayoritariamente al núcleo "duro" de la seguridad nacional como generador de inteligencia, sin mencionar de manera explícita a la sociedad civil, sector empresarial o Poder Legislativo y Judicial. Esta situación limitaría los flujos de información, calidad del análisis y alances de la producción de inteligencia nacional, generando la impresión de estar enfocado hacia la coyuntura, más que hacia lo estratégico.

Otra aplicación que se da en el PSN a la inteligencia estratégica está asociada a las Fuerzas Armadas, señalando que:

VERSIÓN 1.1

> *Para coadyuvar en el mantenimiento de la Seguridad Interior, las Fuerzas Armadas continuarán realizando cuatro tipos de acciones: (1) operaciones para reducir la violencia… (2) operaciones de erradicación intensiva en las áreas de mayor cultivo de enervantes; (3) operaciones de intercepción, para inhibir el tráfico de armas, drogas y personas; y (4) operaciones para incrementar la seguridad de las instalaciones estratégicas nacionales. Todas estas acciones serán sustentadas por el uso de inteligencia estratégica, para evitar el empleo desproporcionado de la fuerza o escenarios de confrontación que generen hechos violentos* (Presidencia de la República, 2014).

Este enfoque de inteligencia estratégica asociada al rol de las Fuerzas Armadas es convergente con el planteamiento formulado por Capo y Duarte (2015), en el que, derivado del estudio de caso en Guatemala sobre el rol militar en el combate contra el crimen organizado en ese país, indican que:

> *En vez de enfocarse en el uso de armas y los avances tecnológicos asociados, los militares pueden aplicar la inteligencia a problemas sociales, de una manera que permita al ejército proteger a la población de riesgos. Los militares podrían desarrollar inteligencia en áreas geográficas de interés para el narcotráfico, mediante la obtención de un entendimiento de los matices para analizar los deseos y necesidades sicológicas y económicas de los pobladores. De esta manera los ejércitos de la región podrían establecerse como jefes de los enclaves de gobierno en áreas remotas de riesgo. Ellos obtendrían la información y conocimiento necesarios para llevar ayuda y desarrollo a estas comunidades* (Capo & Duarte, 2015)

VERSIÓN 1.1

En el caso mexicano, dado el despliegue de las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, es evidente que por presencia y despliegue tendrían acceso a información ajena a dependencias federales, y podría ser de gran utilidad para integrar al Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional insumos de información relacionados con los cuatro campos del poder nacional, de acuerdo a las necesidades y competencias, lo cual no sucede en la organización actual, pero se contempla en el modelo propuesto, que integra la información nacional para la generación de inteligencia estratégica.

Adicionalmente se identificó que en el modelo actual existen instancias de la Administración Pública Federal generadoras de inteligencia que se encuentran focalizadas en su propio sector, como la Unidad de Inteligencia Epidemiológica y Sanitaria de la Secretaría de Salud; la Dirección de Planeación e Inteligencia Sanitaria, dependiente del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la Dirección General de Análisis y Prospectiva de la Secretaría de Desarrollo Social; o la Unidad de Inteligencia de Inteligencia de Negocios de PROMEXICO, la Coordinación General Operativa y de Investigación Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), o la Dirección General de Integración de Información Sectorial de la Secretaría de Turismo. Destaca el hecho que ninguna de estas áreas se encuentre catalogada como instancia de seguridad nacional, por lo que su integración a la producción de inteligencia estratégica nacional podría estar vinculada, aunque posiblemente sean la referencia a las “inteligencias especializadas” que señala el PSN.

VERSIÓN 1.1

5.1. Conceptualización General

Tomando en cuenta las características del funcionamiento actual de del Sistema de Seguridad Nacional, del cual depende el Sistema Nacional de Inteligencia (figura 13), es evidente que el paradigma está enfocado hacia una vertiente de fuerza y cumplimiento de la ley, en el marco de lo establecido por la Ley de Seguridad Nacional, con escasas referencias al concepto ampliado que considera el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional.

Ilustración 13. Modelo del Sistema de Seguridad Nacional y del Sistema Nacional de Inteligencia.
Fuente: Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018

Derivado del análisis de este modelo, se identifica que el Sistema Nacional de Inteligencia está subsumido en el Sistema de Seguridad Nacional, teniendo como centro de gravedad el Consejo de Seguridad Nacional, al cual teóricamente ingresaría inteligencia estratégica integrada mediante un proceso de fusión, oscilante en torno a las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional, y que eventualmente pudiera obtener información de entidades federativas, organismos constitucionales autónomos, sociedad civil y ciudadanía, así como otras autoridades de la Administración Pública Federal.

VERSIÓN

Sobre este modelo, se considera que sería altamente funcional en una realidad en la que la cultura de inteligencia estratégica para la seguridad nacional estuviera consolidada, sin necesidad de hacer las puntualizaciones que se contemplan en la propuesta del modelo.

Sin embargo, dada la incipiente cultura en inteligencia estratégica en México, es necesario considerar las dimensiones política, espacial, conceptual y legal programática, (figura 14) de las cuales se derivan procesos que involucran a distintos actores y los articulan entre sí de una manera integral.

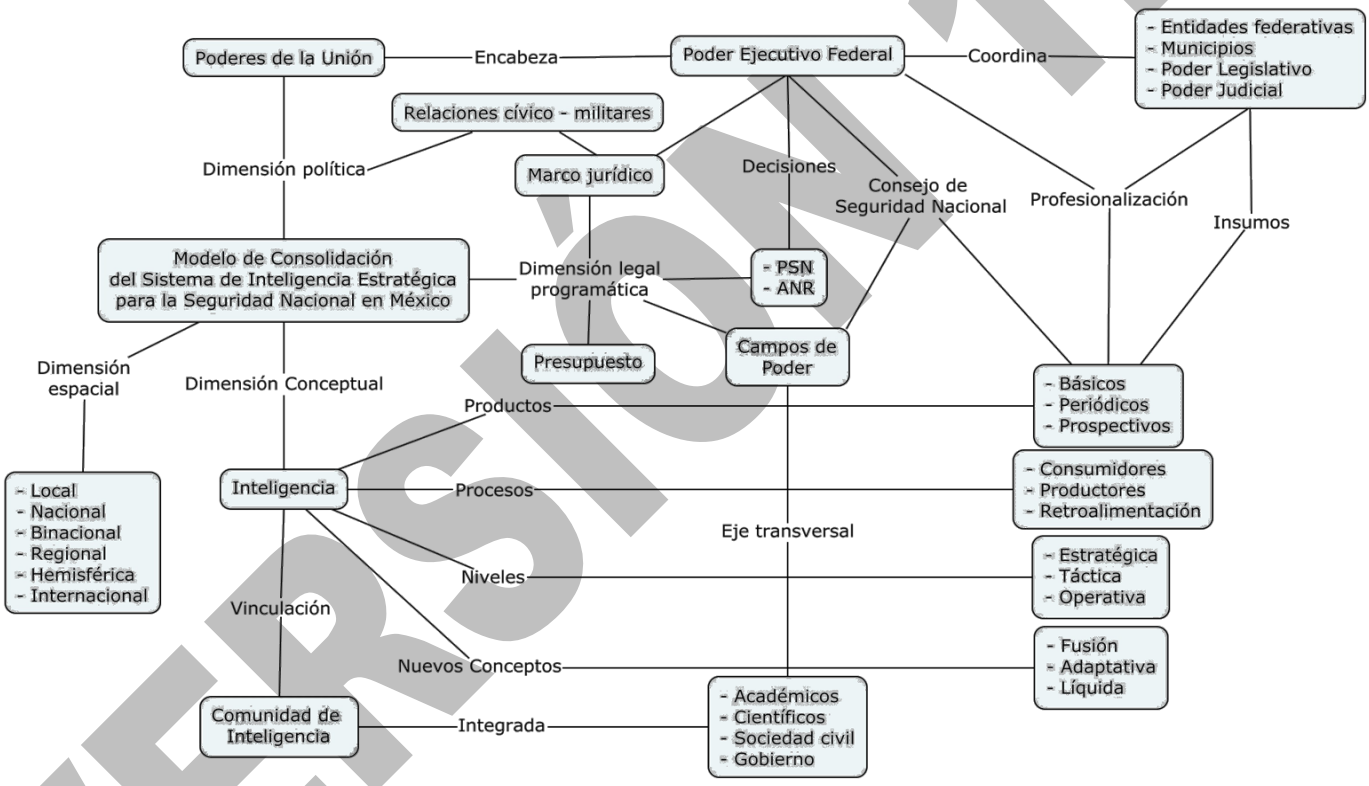

Ilustración 14. Modelo de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional.
Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a productores y consumidores de inteligencia

Como se señaló en el capítulo 4, los insumos (figura 5) ocupan una parte importante, del 27% para la producción de inteligencia estratégica nacional, dentro de los cuales destaca el nivel estratégico, considerado en la dimensión espacial y niveles de inteligencia, así como el componente de tomadores de decisiones, que se aborda en la dimensión política, considerando también a las entidades federativas.

VERSIÓN 1.1

En cuanto a la visión general del sistema, que ocupa el 20%, las entrevistas arrojaron que se integra principalmente con los códigos de Estado – Nación, contemplado en la dimensión espacial, así como claridad de objetivos y marco normativo, considerados en lo conceptual y político.

Por su parte los procesos registraron un 18%, destacando la integración, coordinación y centralización, considerada en la dimensión política, a través del titular del Poder Ejecutivo Federal, con apoyo del Consejo de Seguridad Nacional y los instrumentos programáticos considerados, el Programa para la Seguridad Nacional, del cual se deriva la Agenda Nacional de Riesgos.

Tomando como base el análisis de las entrevistas, en la dimensión política se considera la relación entre Poderes de la Unión, destacando el rol del Titular del Poder Ejecutivo Federal, al ser la figura que por mandato constitucional tiene la responsabilidad de encabezar las tareas de seguridad nacional, al encabezar el Consejo de Seguridad Nacional. Se resalta también el rol de los órdenes de gobierno como elementos generadores de insumos, así como entes de coordinación.
Con relación a la dimensión legal – programática, se considera el marco jurídico, en estrecha vinculación con la dimensión política, que impacta directamente a los instrumentos programáticos vigentes, como el Programa para la Seguridad Nacional (PSN), de carácter abierto, y la Agenda Nacional de Riesgos (ANR), de carácter cerrado. Debe mencionarse también la vinculación de estos instrumentos con los campos del poder nacional.

En la dimensión conceptual se considera un proceso de vinculación, en el marco de una Comunidad de Inteligencia, que integre el conocimiento más representativo del pensamiento nacional, e influya en los productos, procesos y niveles de inteligencia nacional, considerando experiencias de otras latitudes, pero atendiendo a características propias de la realidad mexicana.

VERSIÓN 1.1

Finalmente, la dimensión espacial está armonizada con las cinco dimensiones de la seguridad: nacional, binacional, regional, hemisférica e internacional, lo cual permite fortalecer la vertiente estratégica de la inteligencia nacional, partiendo de la realidad geopolítica mexicana.

5.1.1. Dimensión espacial

Esta dimensión está asociada con los niveles de seguridad, adicionando también el componente local. Se considera central que el Sistema de Inteligencia tenga como punto de referencia un área de aplicación geográfica, que permita mayor precisión en la generación de productos estratégicos, de acuerdo al espacio de interés, por lo que para el modelo se consideran los siguientes componentes: 1) local; 2) nacional; 3) binacional; 4) regional; 5) hemisférico; y 6) internacional.

Como elemento primario en la generación de información, la esfera local sintetiza los datos de los contextos municipales y estatales, en tanto insumos centrales para identificar la dinámica de asimetrías, presiones, antagonismos y riesgos para la seguridad, antes que generen un impacto mayor.

Seguido de lo local, la esfera nacional es la integración de los intereses (públicos y privados), así como antagonismos generados en el seno de las 32 entidades federativas y todo el territorio nacional, considerando también mar territorial, espacio aéreo, fronteras e instalaciones estratégicas. Asimismo, esta esfera es la plataforma a través de la cual se articulan los intereses locales con la racionalidad nacional, y puntos más allá de las fronteras.

El componente binacional tiene especial relevancia, al enfocarse en la dinámica de los intereses con quienes México comparte directamente una frontera. Por razones históricas y geográficas, Estados Unidos es el principal país de atención; sin embargo, Guatemala y Belice se concentran en la lógica binacional, en tanto Estados – Nación vecinos con quienes se comparten más de 700 kilómetros de frontera al sur del país.

VERSIÓN 1.1

Dentro de esta visión, también Cuba estaría considerado, por ubicarse dentro de los países integrantes de las fronteras marítimas mexicanas.

Por su parte el componente regional, incluye una noción geográfica mayor que lo binacional, al integrar las distintas racionalidades que interactúen. En el caso mexicano, lo regional se expresaría de manera doble, al incluir al país, por ubicación, en la región de América del Norte, junto con Canadá y Estados Unidos. También por criterios territoriales, pero reforzados por vínculos lingüísticos, religiosos, históricos y culturales, México forma parte de Centroamérica y el Caribe, con lo cual las dimensiones analíticas para la generación de inteligencia estratégica tienen un mayor reto, en el que el componente diplomático tiene un rol central.

Seguidamente, el enfoque hemisférico aglutina en su área de interés a todas las naciones que integran el continente, por lo que técnicamente esta dimensión incluiría desde la Patagonia hasta Groenlandia.

Finalmente, el componente internacional hace referencia al conjunto de naciones que orbitan en el orden mundial, y con los que el país interactúa en base a tratados e intereses comerciales, desde Asia hasta el Cono sur, pasando por Medio Oriente, Europa y África, que en ocasiones por su lejanía podrían no ser considerados en el tablero de intereses nacionales, pero que requiere ser visualizado, particularmente en un mundo globalizado.

5.1.2. Dimensión conceptual

En este apartado el modelo considera la inteligencia con cuatro componentes: 1) productos; 2) Procesos; 3) Niveles; y 4) Nuevos conceptos, considerando un eje transversal hacia los campos de poder e integrantes de lo que se propone sean los integrantes de la Comunidad de inteligencia.

VERSIÓN 1.1

Con relación a los productos, se propone que tomen como referencia lo establecido en el Programa para la Seguridad Nacional, distinguiendo entre los temas estratégicos y los coyunturales, así como los temas identificados en la Agenda Nacional de Riesgos.

Estos elementos permitirán la generación de productos "básico – descriptivos", que establezcan las características generales de cada uno de los temas o fenómenos de interés nacional, mismos que se actualizarán de manera sistemática, en función de la naturaleza de los fenómenos, que define la cantidad y velocidad con la que fluye la información para mantener vigente, en lo que Kent (1948) llama etapa "periódica – complementaria", y sería la base para la generación de prospectiva, llamada por Kent "evaluativo – especulativa", visualizando posibles cursos de acción, escenarios y pronósticos sobre el comportamiento, tendencia o desenlace de actores, fenómenos o temas de interés para el Sistema.

Seguidamente a los productos, la dimensión conceptual también incorpora en los procesos, a los dos actores involucrados: consumidores y productores de inteligencia, que funcionan en una relación simbiótica, en la que la retroalimentación es central para mantener el Sistema funcionando en óptimas condiciones. Debe reconocerse que la retroalimentación es quizá el aspecto más complejo de los procesos, tanto por el diseño institucional de las organizaciones de inteligencia como por la dinámica de las mismas, lo cual en ocasiones limita que los productores puedan conocer la visión de los consumidores con relación a las necesidades que cubren los productos.

En el caso de los productores, una de las mayores responsabilidades es apegarse a la objetivad en las presentaciones a los consumidores, considerando los valores del Estado – Nación, sobre las lógicas de grupo o filiaciones políticas, que en ocasiones pueden generar sesgos y alterar el equilibrio en la funcionalidad del Sistema, limitando sus capacidades y minimizando sus resultados.

VERSIÓN 1.1

Para los consumidores, el modelo plantea cercanía completa con los productores, a fin de contar con mayores elementos para entender la cultura de inteligencia nacional, así como la naturaleza de productos básicos, lo cual fortalecería la retroalimentación, comenzando por mecanismos de presentación y entrega de los productos, con el objetivo de satisfacer en el consumidor el sentido de utilidad para el proceso de toma de decisiones.

Otro de los componentes del concepto de inteligencia, se ubica en los niveles de acopio y producción, correspondientes a distintos segmentos de atención en el tiempo y espacio, distinguiendo entre lo operativo, táctico y estratégico (figura 15), que resulta fundamental para que el Sistema cumpla con las expectativas de su función, siendo lo estratégico lo prioritario, aunque paradójicamente lo más complejo, tanto por implicar mayor espacio como tiempo de atención.

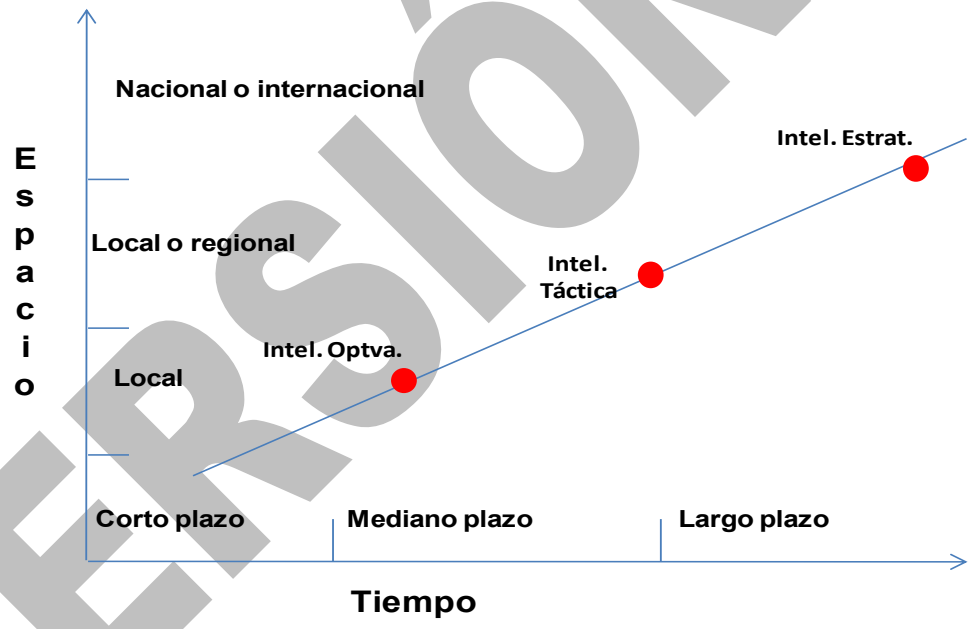

Ilustración 15. Niveles de inteligencia y relación tiempo/espacio
Fuente: Elaboración propia con base en Kent (1948)

Cabe señalar que aun cuando asuntos de índole nacional puedan ser atendidos de manera inmediata o coyuntural, ello no implica que su ámbito de funcionalidad dentro del Sistema de Inteligencia Estratégica sea el operativo, ya que ello lo desequilibraría y aceleraría la entropía de las otras dimensiones que interactúan.

VERSIÓN 1.1

Otro de los componentes conceptuales son las nuevas categorías, que deben estar de manera permanente en revisión y ajuste, para incorporar las apreciaciones más actuales. Para el caso mexicano se proponen los siguientes términos:

- **Fusión:** surgió en Estados Unidos, como una de las conclusiones de la Comisión para investigar al 9/11, que determinó la existencia de elementos de información que hubieran podido generar una alerta preventiva, de haber estado todos los datos "fusionados", y no dispersos entre distintas agencias y órdenes de gobierno. En el caso mexicano es evidente que, por el diseño político – administrativo, el flujo de información municipal y estatal hacia el orden federal tiene un camino atípico y no sistemático, que limita el alcance estratégico. Bajo este enfoque la aplicación de este concepto podría ser una alternativa para fortalecer el enfoque estratégico del sistema.
- **Adaptativo** (figura 16)**:** este término, empleado por Brockington (2012), y mencionado en el capítulo 4, hace referencia a un tipo de inteligencia que permite entender y generar productos para conflictos asimétricos y de IV Generación, como se señala en el capítulo 1. De acuerdo a Beebe (2012) el enfoque adaptativo presenta las siguientes características:

Características de los Sistemas Adaptativos Complejos	***Características de los Problemas Adaptativos Complejos***	***¿Qué hacer?***
Muchos objetos o "Agentes" interactuantes. *El comportamiento de los agentes es afectado por la memoria o "retroalimentación".*	*Frecuentemente múltiples actores o "Agentes".* *Eventos pasados pueden afectar el comportamiento de los actores.*	*Definir los actores, factores y fuerzas.* *Usar la emperiencia para desarrollar una "línea base" o evaluación "descriptiva".*
Los Agentes pueden adaptar su comportamiento de acuerdo a su historia.	*Los Actores pueden elegir adaptar su comportamiento basados en su entendimiento de eventos pasados.*	*Describe el contexto histórico de las cuestiones para todos los factores.*
El sistema es abierto.	*El comportamiento de los actores y el sistema interactúan de tal manera que pueden ser afectados por fuerzas externas o exógenas.*	*Considerar fuerzas exógenas que podrían el resultado.*

VERSIÓN 1.1

Características de los Sistemas Adaptativos Complejos	***Características de los Problemas Adaptativos Complejos***	***¿Qué hacer?***
El sistema parece estar "vivo" y actúa de una manera no trivial y complicada.	*Los actores están constantemente interactuando y adaptándose en maneras complicadas.*	*Considerar tantas permutaciones (dinamismo) multifactoraiels como sea posible. Preguntar que podría cambiar la dinámica actual del sistema.*
El sistema exhibe fenómenos emergentes que son generalmente sorpresivos, y pueden ser extremos. *Los fenómenos*	*Los actores pueden exhibir un comportamiento sorpresivo que no puede ser predecido simplemente por conocer las propiedades de los mismos actores.*	*Considerar la variación interna dentro de los factores. Preguntar cuál podría ser el cambio del comportamiento actual de los factores.*
Los fenómenos emergentes típicamente surgen en ausencia de un control central.	*No hay controlador central del comportamiento de los actores.*	*Evitar asumir una dirección centralizada. Negociar con el menor número de actores posibles.*
El sistema muestra una complicada mezcla de comportamiento ordenado y desordenado.	*A veces, los actores aparentan operar en la base de normas predecibles; en otras ocasiones no.*	*Cambiar asunciones analíticas, implícitas o explícitas, basadas en modelos de actores racionales.*

Ilustración 16. Características de los sistemas y problemas adaptativos complejos.
Fuente: (Miller Beebe & George, 2012)

Resulta evidente que los términos señalados anteriormente requieren una versión propia y adecuada para la realidad nacional, para lo que es necesario que la Comunidad de Inteligencia, último componente de la dimensión conceptual, revise, adapte, actualice y genere categorías propias para la inteligencia nacional.

De esta manera, la comunidad de inteligencia estaría integrada por académicos, responsables de la orientación conceptual y doctrinaria, de una manera formal y específica. Esta orientación sería en estrecha comunicación con los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, para lo cual el gobierno federal tendría las facultades de gestión y coordinación con elementos de la sociedad civil, quienes serían aportarían los principales elementos de atención para la comunidad.

VERSIÓN 1.1

Adicionalmente la participación de los científicos resultará central para el desarrollo de algoritmos especializados para la medición del impacto de los temas identificados en la Agenda Nacional de Riesgos, así como incorporación de elementos tecnológicos o desarrollo de proyectos coordinados entre entidades y órdenes de gobierno, así como otros países.

5.1.3. Dimensión política

Esta dimensión es quizá la de mayor relevancia dentro del modelo, al integrar a los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, es también quizá la que presente mayores desafíos, ya que se percibe en la esfera política una lejanía con los conceptos de inteligencia y seguridad nacional.

En el caso del Poder Ejecutivo Federal, es la instancia a la que legalmente corresponde dictar la Política en Materia de Seguridad Nacional, y de manera vinculada de inteligencia, por lo que le corresponde encabezar el sistema, en coordinación con las entidades federativas, que de acuerdo a lo que se planteó en el capítulo 4, forman parte de los principales insumos para el Sistema.

En complemento, la coordinación considera también la participación del Poder Legislativo, que se suma en específico a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, pero cuenta con un gran potencial a través de las demás comisiones que representan las distintas expresiones del Poder Nacional, además de ser el foro natural de representación de la sociedad mexicana.

Por otra parte, el Poder Judicial tiene especial relevancia en el marco del Sistema, en tanto ente con las capacidades de generar equilibrios mediante la impartición de justicia y consolidación de un Estado de Derecho que genere las condiciones para la estabilidad y desarrollo. En este contexto debe destacarse también el reto que implica la aplicación del Sistema de Justicia Penal, que se encuentra actualmente en un proceso de transición hacia un nuevo paradigma, que en el cambio ha generado un amplio espectro de incertidumbre.

VERSIÓN 1.1

Como parte de la interacción entre el Poder Ejecutivo y Poder Judicial, el marco jurídico tendría un impacto transversal en el sistema, al ser el nodo responsable de la generar la regulación de todo el sistema, lo que mostraría un sistema autoregulado o *autopoiético,* en los términos planteados por Luhmann. Esto representaría que mientras más amplitud se logre en el espectro de elementos dentro del sistema, la estabilidad, construida mediante el marco legal, tendría mayor solidez.

Dentro del modelo, se considera que un punto de convergencia y fortalecimiento de la coordinación entre órdenes de gobierno y poderes es la profesionalización de los servicios de inteligencia, ya que se requiere una plataforma de "conocimiento común", que podría generarse en el seno de la comunidad de inteligencia.

La dimensión política considera también, dentro de uno de sus nodos, las relaciones cívico – militares, aún en desarrollo, y que pasa también por el marco jurídico, al necesitar una plataforma mínima de diálogo y entendimiento entre componentes del Estado mexicano, que, por la historia nacional del último siglo, aún tienen un gran potencial de desarrollo.

5.1.4. Dimensión Programática

Otro de los elementos derivados del marco jurídico dentro del Sistema, es el establecimiento de la dimensión legal – programática, que da soporte legal a todas las actividades de los entes articulados dentro del sistema, así como coordinación de instrumentos de planeación, como son el Plan Nacional de Desarrollo, Agenda Nacional de Riesgos y Programa para la Seguridad Nacional, que aun cuando actualmente no se encuentra atado al ejercicio presupuestal, implica el ejercicio de recursos públicos, y debería ser considerado el destino de recursos para proyectos específicos de carácter estratégicos para la seguridad nacional, como el resguardo de fronteras (terrestre, aéreas y marítimas), cuidado de instalaciones estratégicas y atención a recursos naturales y suficiencia energética, que involucren la concurrencia de los cuatro campos del Poder Nacional, y éstos a su vez se vinculen a la comunidad de inteligencia, ya descrita anteriormente.

VERSIÓN 1.1

Dentro de esta dimensión legal programática se estima que el Consejo de Seguridad Nacional es, mientras no exista una regulación específica y órgano colegiado de alto nivel sobre inteligencia, la instancia más apropiada para que el modelo de inteligencia estratégica para la seguridad nacional inicie las tareas de modernización.

Como un primer paso se considera que la tarea prioritaria sería un iniciativa del titular del Poder Ejecutivo Federal para profesionalización permanente de los mandos medios y superiores relacionados con temas asociados al seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos en los tres órdenes de gobierno, así como Poder Legislativo y Ejecutivo, para generar un diagnóstico que identifique ventanas de oportunidad y vulnerabilidad en el Sistema de Seguridad Nacional, lo que permitiría elaborar el marco jurídico aplicable a la inteligencia estratégica.

Derivado del diagnóstico, también sería posible iniciar un proceso de institucionalización de los procesos de interacción entre los distintos actores de los campos del Poder Nacional, que actualmente se generan, en algunos casos de manera informal, para ir integrando mecanismos de diálogo entre civiles, militares, órdenes de gobierno y poderes públicos.

Se considera también que administrativamente la estructura actual existente tendría que considerar la creación de una Comisión Nacional de Inteligencia, adscrita a la Presidencia de la República, a fin de coordinar los esfuerzos nacionales en el Poder Ejecutivo Federal, entidades federativas y municipios, además de los Poderes Legislativo y Judicial. De manera simultánea el establecimiento de áreas de inteligencia estratégica, o con las funciones de ella, en todas las dependencias de la administración pública federal, sería altamente recomendable.

VERSIÓN 1.1

6. Elementos para implementación del modelo

Se considera un horizonte de tiempo de seis años, en el que se incluyan modificaciones legales con sus respectivos reglamentos, ampliaciones presupuestarias, reestructura de las funciones de las dependencias de la Administración Pública Federal, estados y municipios, además de fomentar una mayor interacción entre poderes de la Unión, especialmente con el Poder Legislativo.

La consolidación del sistema deberá ir acompañada de una comunidad de inteligencia, que acompañaría el proceso de reforma y consolidación, mediante la participación de centros académicos, grupos de la sociedad civil y el sector empresarial, que darían seguimiento y evaluarían los avances alcanzados a nivel nacional, proponiendo esquemas de ajuste y mejora en caso de que se identifiquen rezagos estructurales en la implementación del Sistema y sus resultados.

En esta perspectiva, y derivado del análisis de las entrevistas realizadas para la presente investigación, se considera que, con el ajuste de insumos, visión general y procesos del Sistema, articulados mediante una agenda específica, sería posible integrar, fortalecer y consolidar el Sistema en México.

Se considera que en primer término es necesario integrar una Agenda de Inteligencia estratégica, que correspondería a la dimensión espacial del modelo propuesto (figura 14), articulada con la dimensión conceptual, que permitiría a través de la comunidad de inteligencia, la profesionalización y especialización permanente de los miembros del Sistema de Inteligencia Estratégica.

Para lograr la consolidación del sistema se han identificado los principales componentes que es necesario considerar, y se encuentran considerados en el modelo propuesto, así como nodos articuladores (ilustración 17), que darían viabilidad al modelo.

VERSIÓN 1.1

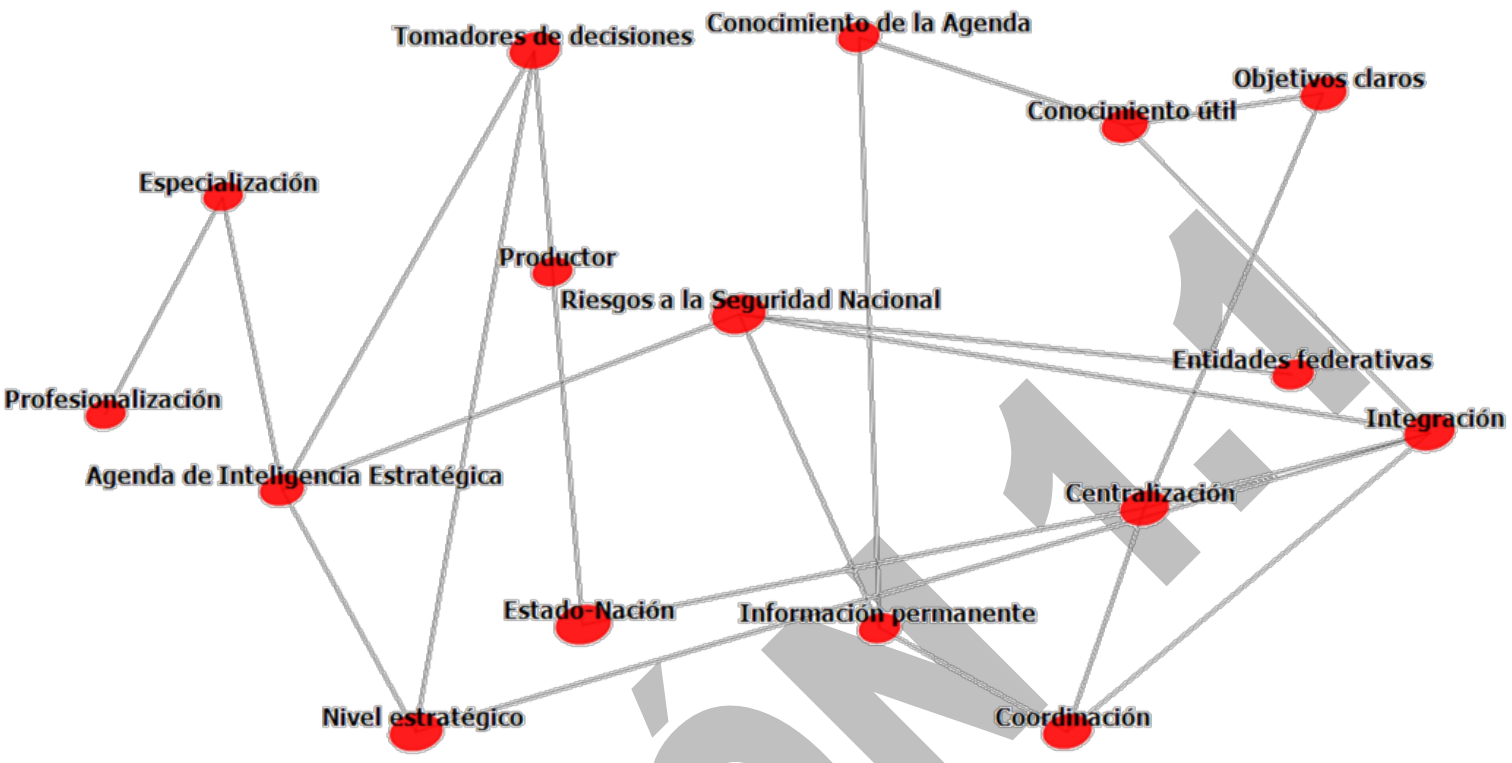

Ilustración 17. Principales categorías a considerar para consolidar el Sistema de Inteligencia Estratégica.
Fuente: Elaboración propia con base al análisis de entrevistas a productores y consumidores de inteligencia.

La dimensión legal programática aportaría a la Agenda de Inteligencia Estratégica, mediante la Agenda Nacional de Riesgos y el Programa para la Seguridad Nacional los riesgos a la seguridad nacional que deben ser considerados, mediante el acopio de información permanente generada por las entidades federativas (dimensión espacial y política).

Por otra parte, los procesos de coordinación, centralización e integración serían realizados por el Poder Ejecutivo Federal, mediante objetivos claros derivados de la Agenda de Inteligencia Estratégica, en las dimensiones política y conceptual, que permitiría, mediante la claridad de objetivos y conocimiento de la agenda fortalecer los intereses nacionales (representados en el Estado – Nación). Para ello el acercamiento entre tomadores de decisiones y productores de inteligencia se visualiza indispensable, como se señala en la dimensión conceptual del modelo respecto a los procesos.

VERSIÓN 1.1

Para impulsar el fortalecimiento del modelo (figura 14), así como categorías asociadas (figura 16), se considera necesario realizar ajustes en la estructura administrativa federal, proponiendo la creación de una Secretaría de Inteligencia Estratégica, cuyo titular será nombrado directamente por el Presidente de la República y deberá ser civil, limitando la participación de miembros en activo de las Fuerzas Armadas o cuerpos de policía, similar al modelo del Ecuador con el que se constituye la Secretaría Nacional de Inteligencia, que de acuerdo a su ley de creación (2009):

> *…es una entidad de derecho público con independencia administrativa y financiera, con personalidad jurídica, responsable del Sistema Nacional de Inteligencia* (Gobierno Nacional).

Esta nueva Secretaría de Inteligencia Estratégica en México, tendría como tarea integrar el sistema nacional en un lapso de seis años, dedicando los dos primeros a la mejora de insumos que alimenten al Sistema, para estar en condiciones de promover el mismo entre todos los usuarios, de manera que se logre homologar una visión general del Sistema, con una duración estimada de otros dos años, que sentarían las bases para el proceso de consolidación, enfocado hacia los procesos.

6.1. Mejora de Insumos

Uno de los principales retos identificados de la nueva entidad responsable de integrar y promover la inteligencia estratégica, será la mejora de insumos para producción nacional. Para ello se identifica la necesidad de articular la agenda de inteligencia estratégica con información permanente generada por entidades federativas, municipios y gabinete federal, más allá del “núcleo duro” de la seguridad nacional. Al respecto se recomienda aprovechar la estructura del Consejo de Seguridad Nacional y los procedimientos establecidos en el marco normativo, como la elaboración del Programa para la Seguridad Nacional (PSN), como un instrumento de mayor precisión y visión sobre la realidad nacional.

VERSIÓN 1.1

Para ello se propone que en las sesiones de los Grupos de Coordinación Operativa se formulen diagnósticos por entidad federativa, detallados a nivel municipal, que funcionen como insumos para la elaboración del PSN, a ser revisados de manera semestral, teniendo como objetivo el mantenimiento de la gobernabilidad, en los términos planteados por Alcántara (1995), como se comentó en el capítulo 4.

La categoría de empresas resulta central en la mejora de insumos, particularmente para la atención y solución de problemas complejos, de origen mayoritario en las entidades federativas. Este tema quizá sea uno de los que presenten más desafíos en la construcción de la relación y balance de la misma, particularmente por la interacción de los ámbitos público y privado, que es necesario integrar bajo un enfoque sistémico a la producción de inteligencia estratégica nacional.

Como nodo de articulación (ilustración 18) en los insumos se identifica la cantidad de información que fluye al sistema, que en la era de las redes sociales puede sobredimensionar las capacidades existentes, significando un reto para elevar la calidad de los productos de inteligencia estratégica en base al análisis.

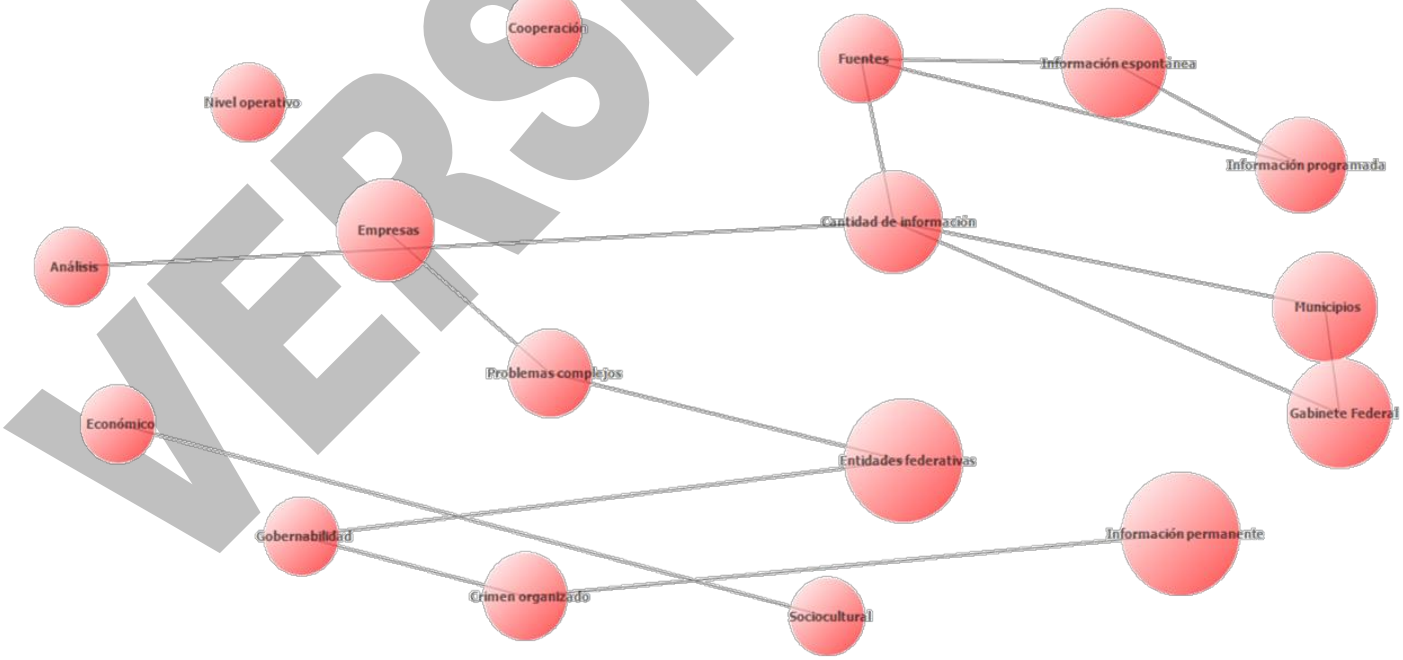

Ilustración 18. Principales categorías a considerar para la mejora de insumos dentro del Sistema de Inteligencia Estratégica.
Fuente: Elaboración propia con base al análisis de entrevistas a productores y consumidores de inteligencia.

VERSIÓN 1.1

Desde esta perspectiva la categoría cantidad de información, visualizada como nodo, sería un concepto autorreferido, que de acuerdo a Luhman (Corsi, 1996) se caracteriza por:

> *…el hecho de que existen sistemas que se refieren a sí mismos mediante cada una de sus operaciones…se trata de sistemas (orgánicos, psíquicos y sociales) que pueden observar la realidad sólo mediante el autocontacto. Se presenta la autorreferencia cuando la operación de observación está incluida en lo que se indica, es decir, cuando la observación indica algo a lo que pertenece* (Corsi, 1996).

De esta manera la autorreferencia sería apreciada tanto por la generación implícita del análisis en la cantidad de información, como por la relación con las fuentes, alimentadas principalmente por información espontánea e información programada. Al respecto resalta que la información programada tenga menor presencia y cercanía con las fuentes que la información espontánea, ya que de acuerdo a Matus (2008):

> *Las señales de alarma del sistema político son inversamente proporcionales a la importancia de los problemas. Los problemas menores son ruidosos y molestan persistentemente, llaman de inmediato la atención del gobernante y de la prensa. En cambio, los grandes problemas ceban en silencio su bomba de tiempo. Lo que va silenciosamente mal, pasa desapercibido a pesar de su trascendencia* (Matus, 2008).

De esta manera uno de los retos para el fortalecimiento de los insumos será articular las fuentes suficientes para garantizar que la información espontánea ingrese al Sistema de Inteligencia Estratégica y sea dimensionada en su justo valor, evitando el impacto negativo de la Ley Weber-Fechner, que de acuerdo a Thaler (2015):

> *Esta ley afirma que las diferencias mínimas perceptibles de cualquier variable son directamente proporcionales a la magnitud de dicha variable. Si, por ejemplo, gano 100 gramos de peso, no lo noto en absoluto, pero si estoy comprando especias la diferencia entre 100 y 200 gramos es perfectamente obvia. Los sicólogos se refieren a estas diferencias mínimas perceptibles como DMP* (Thaler, 2015).

Al respecto, podría parecer entendible que información generada en municipios o estados del país pase desapercibida en el contexto de una Agenda Nacional de Riesgos por la gran cantidad de información disponible, y más si surge de manera espontánea. Sin embargo, la integración del análisis y validación con niveles operativos puede hacer de las Diferencias Mínimas Perceptibles un insumo de gran valor para la producción de inteligencia estratégica nacional, que sería otros de los desafíos para la consolidación del modelo.

6.2. Fortalecimiento de la Visión General

Otro de los elementos identificados como centrales para la consolidación del Sistema de Inteligencia Estratégica es la visión general, la cual es altamente sugerible sea compartida por los integrantes.

Como categoría de mayor relevancia destaca el Estado – Nación, de orden democrático, vinculado indirectamente (ilustración 19) con la claridad de objetivos nacionales (permanentes y actuales), lo cual permitiría que todos los generadores de insumos, abordados en el apartado anterior, partieran de una unidad de objetivo que apoyaría a los tomadores de decisiones.

Para el fortalecimiento del sistema se identifica el marco normativo como una de las categorías centrales, cubriendo la insuficiencia normativa detectada, que impacta directamente en la Agenda de Inteligencia Estratégica, que se ve presionada en su integración al existir un marco legal que requiere ser puntualizado para establecer

VERSIÓN 1.1

controles legales que legitimen la acción de inteligencia, permitiendo visualizar su valor a través de la anticipación a riesgos y amenazas.

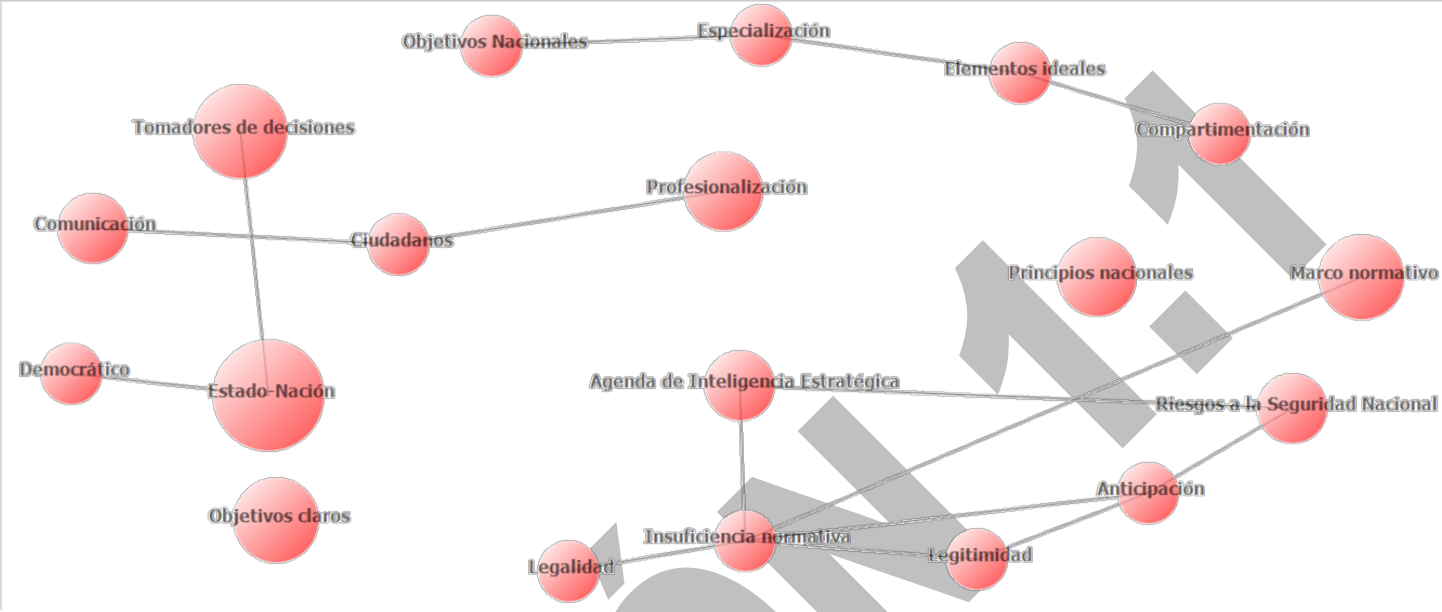

Ilustración 19. Principales categorías para considerar para el fortalecimiento de la Visión General dentro del Sistema de Inteligencia Estratégica.

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de entrevistas a productores y consumidores de inteligencia.

Se considera que mediante un marco normativo es posible que la compartimentación y especialización se configuren como los elementos ideales para que el sistema de inteligencia se consolide y sirva a los objetivos nacionales. Esto permitiría que insumos gubernamentales, ajenos al "núcleo duro" de la seguridad nacional puedan participar con información especializada, manteniendo la reserva y confidencialidad de los temas a través de la compartimentación de la información y participación de las dependencias.

De manera complementaria se requiere desarrollar y fortalecer la profesionalización, mediante un acercamiento más directo con los ciudadanos y medios de comunicación, ya que ello permitiría incidir directamente, a través de la comunidad de inteligencia, en ampliar la visión general del concepto de inteligencia para todos los participantes del sistema, desmitificando su naturaleza y homologando la visión en el ámbito de las atribuciones y competencias legales de cada uno de los participantes, que permitiría fortalecer los procesos, como se revisará en el apartado siguiente.

VERSIÓN 1.1

6.3. Mejora de procesos

Dentro de la mejora de procesos se identifican dos niveles de atención, integrando en el primero de ellos la centralización y tomadores de decisiones, para seguir en un segundo nivel con la integración, especialización y priorización (ilustración 20).

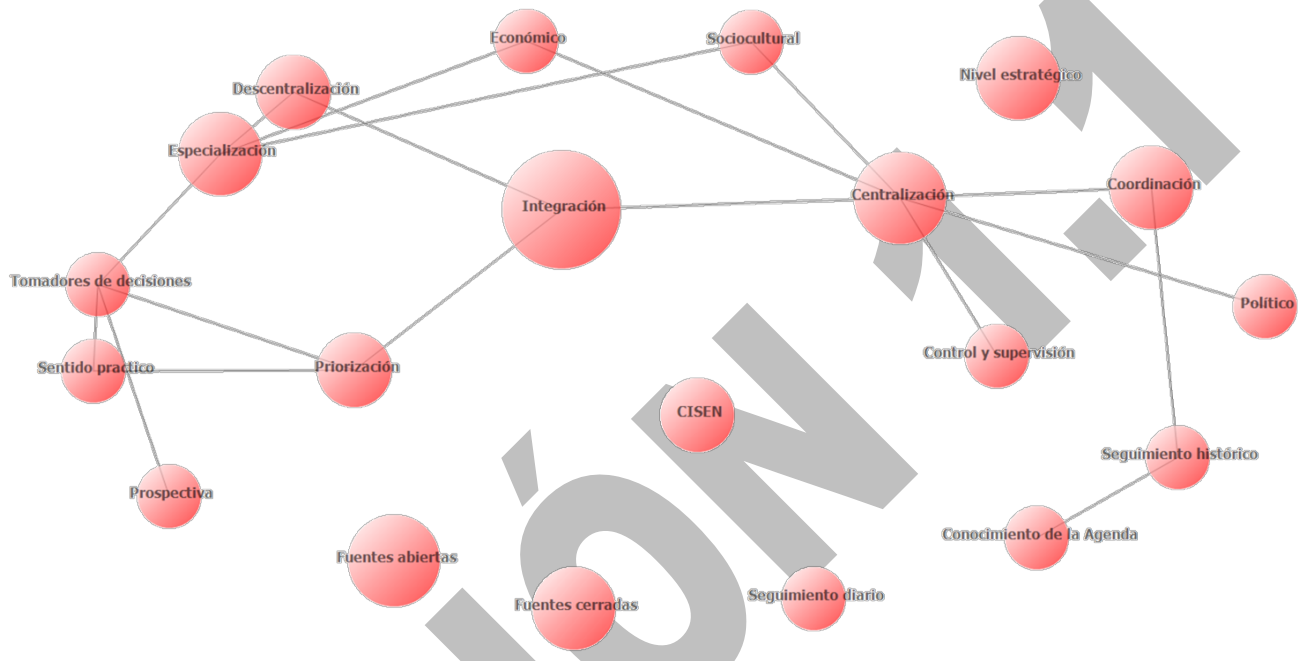

Ilustración 20. Principales categorías para considerar para el fortalecimiento de la mejora de procesos dentro del Sistema de Inteligencia Estratégica.

Fuente: Elaboración propia con base al análisis de entrevistas a productores y consumidores de inteligencia.

Se identificaron también otros elementos, algunos de ellos considerados nodos con menor incidencia o aislados, pero de alta relevancia en la mejora de los procesos en el mediano plazo.

El modelo consideraría el proceso de centralización como uno de los más relevantes, tanto por facultades legales de la inteligencia para la seguridad nacional, como por capacidades técnicas, profesionalización y desarrollo de los servicios de inteligencia. Debe recalcarse que para el óptimo funcionamiento del sistema los mecanismos de control y supervisión deben balancear al proceso de centralización, alimentado también por un ejercicio de coordinación (en el que participen entidades federativas, municipios, iniciativa privada y comunidad de inteligencia), basada en el conocimiento de la agenda.

VERSIÓN 1.1

Esta centralización se encuentra identificada con tres de los cuatro campos del poder nacional (económico, político y sociocultural), considerando que lo relacionado con el campo de poder militar podría ser alimentado mediante los procesos de coordinación.

El proceso de integración tendrá como referentes la priorización (de temas y productos) requeridos por los tomadores de decisiones, en teoría inspirados por un sentido práctico y en función de un enfoque prospectivo, ya que de acuerdo a Thaler (2015):

> *Un hallazgo fundamental de investigación sobre este tema es que tenemos más autocontrol en relación con el futuro que con el presente* (Thaler, 2015).

De acuerdo con este postulado el enfoque de futuro, aportado por la visión estratégica, daría al Sistema de Inteligencia Nacional mayor efectividad, además de permitir que la vertiente de especialización fortalezca los procesos del sistema y la descentralización, al incorporar múltiples perspectivas y disciplinas de estudio, además de considerar a las fuentes abiertas como un componente no vinculado pero de gran impacto para el sistema, al dotar los procesos de todos los integrantes del mismo punto de partida con relación a las fuentes.

Resalta también el rol de las fuentes cerradas, como un recurso disponible, pero de menor accesibilidad, y que en el marco de un Sistema de Inteligencia Estratégica se deberá considerar mayoritariamente como acceso a financiamiento de investigaciones científicas y tecnológicas, de cualquiera de los campos de conocimiento que sean del interés nacional, que en el mediano y largo plazo puedan contribuir al mantenimiento y logro de los objetivos del país. Este tema podría generar cierta controversia por las interpretaciones que podrían tener los tomadores de decisiones sobre su uso; sin embargo, la ponderación con otros elementos considerados en los insumos podría derivar en la reducción de perspectivas de las fuentes cerradas como componente de la inteligencia como actividad, para dar paso al enfoque de conocimiento.

VERSIÓN 1.1

El seguimiento diario es uno de los aspectos que podría tener más incidencia en la mejora de los procesos, y posiblemente sea uno de los principales desafíos por la multiplicidad de temas en la agenda y abundantes volúmenes de información, además del enfoque estratégico del sistema, lo cual podría parecer estima que en el contexto del seguimiento cotidiano es posible ponderar con mayor precisión los Factores Supuestamente Irrelevantes (FSI), que cobran auge desde la visión de Thales (2015), quien señala que:

> *Buena parte de los trabajos que he realizado…se han dedicado a demostrar que los FSI son de hecho muy relevantes a la hora de predecir el comportamiento* (Thaler, 2015).

Finalmente resalta la figura del CISEN, como ente civil responsable de la generación de inteligencia nacional. Al respecto, es evidente que el sistema debe estar en todo momento bajo el control civil, y como ya se ha señalado, con la participación de las Fuerzas Armadas.

Como segunda reflexión de la titularidad civil en la conducción del Sistema de Inteligencia Estratégica para la seguridad nacional debe considerarse que la creación de una Secretaría *ad hoc*, como ya se mencionó, no implica la desaparición del CISEN, que seguiría existiendo en tanto órgano de inteligencia de la Secretaría de Gobernación, en coexistencia con las áreas de inteligencia ya existentes en las dependencias que integran el “núcleo duro” de la seguridad nacional, así como las que se han creado en otras dependencias, ya señaladas, más las que surjan en el seno de la Administración Pública Federal.

VERSIÓN 1.1

Conclusiones

Como puede apreciarse en el capítulo 1, los antecedentes de los Sistemas de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional han estado presentes en diferentes culturas, desde oriente hasta occidente, a lo largo de la historia, tanto en la antigua China como en la Revolución Industrial

Es evidente que con la evolución del Estado – Nación la necesidad de contar con servicios de inteligencia, asociados a una perspectiva estratégica, cobró mayor relevancia en distintas latitudes para enfrentar a problemáticas complejas, asociadas siempre a conflictos armados, mostrando momentos emblemáticos en Europa y Estados Unidos en el marco de la Segunda Guerra Mundial y Guerra Fría, que sirvió de contexto para que en América Latina la inteligencia jugara un papel central para llevar al poder por la vía armada a 2 gobierno, que modificaron la geopolítica de América Latina, y cambiaron la correlación de fuerzas en el continente: Cuba y El Salvador.

En el caso mexicano los antecedentes del Sistemas de Inteligencia muestran su funcionamiento cuando se aplican en el contexto técnico y bajo una lógica estratégica, más allá de mitos, creencias, prejuicios, o desconocimiento de la inteligencia, como lo muestra la historia nacional en los últimos 100 años.

Bajo este contexto resulta entendible registrar en la etapa del gobierno constitucionalista los primeros antecedentes de la función de inteligencia nacional en un contexto democrático, que sirvieron de base para el desarrollo de capacidades en la materia, que al igual que en otros países, lo hicieron siempre en estrecha vinculación con las Fuerzas Armadas.

Debe señalarse también que en el diseño del sistema de inteligencia en México, se aprecia la influencia conceptual de Sherman Kent, lo cual resulta entendible por los vínculos con las agencias estadounidenses, que se reforzaron a partir de la década de

VERSIÓN 1.1

1960, tanto por el período de la Guerra Fría, como mayor estabilidad del Sistema Político Mexicano, que permitió el inicio de la profesionalización de los servicios de inteligencia nacionales, así como menor dependencia del componente militar y mayor desarrollo de capacidades civiles.

Sobre la evolución del concepto de inteligencia en México, debe señalarse que ha registrado un avance atípico, que contuvo su desarrollo hasta finales del siglo XX, donde registro una notoria apertura, desde el nivel central, tras la mediatización del conflicto zapatista en Chiapas y contención de la vía armada para su atención y solución, mostrando que el paradigma tradicional había llegado a una fase de agotamiento.

Esta fase coincidió con la alternancia en la Presidencia de la República, motivando un repliegue de la apertura iniciada, aunque también implicó que por primera vez en la historia se pusiera a debate la funcionalidad, existencia y misiones del órgano civil de inteligencia del Estado Mexicano, que derivó en la continuidad de la mayoría de sus taras, además de impulsar un marco regulatorio amplio, en temas de seguridad nacional, quedando como asignatura pendiente la creación de una ley específica para las tareas de inteligencia.

Se considera también que parte de las restricciones para el desarrollo conceptual de inteligencia han motivado que haya poca teorización a nivel nacional, lo cual deriva en confusiones sobre los tipos y niveles de inteligencia, concentrando los esfuerzos en el corto plazo

En el contexto estatal se identificaron capacidades y conceptualización basada en la experiencia personal y relaciones de los tomadores de decisiones en turno, apoyados normalmente por capacidades federales, que aún permanecen sin un pleno desarrollo conceptual, mostrando profundas asimetrías, además de un uso de corto plazo de los recursos de inteligencia.

VERSIÓN 1.1

Bajo este enfoque se identifica que la conceptualización de inteligencia nacional no ha logrado estar presente en todos los campo de del poder nacional, durante los últimos 50 años, limitando su alcance, potencial y resultados, al circunscribirla mayoritariamente al ámbito de seguridad nacional, bajo un enfoque tradicional, sumamente estrecho, al vincularlo casi exclusivamente con las Fuerzas Armadas y el órgano de inteligencia civil para la seguridad nacional, sin considerar el espectro amplio de la administración pública federal, estatal y municipal, además de la sociedad civil y sector empresarial, que en el marco de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC´s), se han transformado en importantes generadores de datos.

Las últimas tres décadas de la inteligencia en México muestran un creciente desafío para el Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional, que para 1997 se encontraban focalizados en la agenda de subversión, tanto por los movimientos sociales armados en Chiapas y Guerrero, como por un tratamiento más mediático que militar por parte de los grupos insurgentes.

Para el año 2007 la amenaza de los grupos subversivos se habría reducido para dar pie a la agenda de seguridad pública en el país, que iniciaba los síntomas de violencia y disputa criminal que han permanecido por más de una década, haciendo evidente la necesidad de contar con un Sistema de Inteligencia Estratégica sólido, presente en todo el país, para el mantenimiento y preservación de la Seguridad Nacional.

Al 2017 se mantiene el desafío de la agenda criminal con gran vigencia, a lo cual se suma la necesidad de contener, acotar y prevenir los esquemas de corrupción institucional, que son una de las más graves amenazas para la seguridad del país, al estar presentes en prácticamente todos los órdenes de gobierno, Poderes del Estado, empresas y algunos elementos de la sociedad civil.

Se identifica que la articulación completa de un sistema de inteligencia estratégica sería una de las herramientas más deseables para la atención de las dos principales amenazas nacionales más visibles a la fecha: delincuencia y corrupción.

VERSIÓN 1.1

Para que funcione, debe considerarse que el sistema implica la aplicación plena del concepto planteado por Kent, sumado a las aportaciones conceptuales actuales de inteligencia adaptativa, de fusión y por objetivos, en todo el territorio nacional, bajo el modelo político administrativo vigente, que incluye necesariamente a las entidades federativas y municipios, bajo un diseño que, manteniendo su autonomía, los incluya a la producción de inteligencia estratégica nacional.

Bajo esta lógica uno de los principales retos es la generación de una cultura de inteligencia estratégica en el campo de poder político, que con ayuda del campo de poder militar puede reducir la curva de aprendizaje y generar su propia conceptualización, considerando un sentido amplio, más allá de lógicas de partido, sino bajo un enfoque de Estado – Nación.

Se considera que actualmente en México existen, institucional y doctrinalmente los fundamentos para el diseño y construcción del Sistema de Inteligencia Estratégica, siendo tarea pendiente implementarlo, considerando un horizonte de tiempo de 10 años con trabajo permanente en campo y gabinete por parte de los operadores.

Para ello es necesario claridad en los conceptos asociados, destacando el de información como uno de ellos, al proveer el insumo central del Sistema, considerando que en el marco del Siglo XXI el caudal de información disponible, de manera abierta, suele ser de gran espectro, por lo que se requiere tener claridad del tipo de datos, periodicidad y actualización de los mismos, así como integración a una agenda nacional que permita transformarse en parte de los productos de inteligencia para la seguridad nacional, lo cual se visualiza complicado por la reticencia en algunos tomadores de decisiones a implementar acciones o revisar políticas públicas basados en evidencia.

El concepto de sistema se considera tan relevante como poco explorado en la integración de la inteligencia estratégica nacional. Su dimensionamiento y aplicación en el campo de poder político permitiría ampliar la visión nacional de inteligencia, así como horizontes de aplicación del proceso de toma de decisiones.

VERSIÓN 1.1

A la fecha se considera que el Sistema de Planeación Democrática es un antecedente que puede aportar insumos relevantes para el Sistema de Inteligencia Estratégica, pero que requiere ser transformado integralmente para articular las capacidades nacionales hacia la producción de inteligencia estratégica, lo cual podría resultar complejo por la multiplicidad de visiones políticas; sin embargo, incluir el tema en una "Agenda Mínima de Gobierno" para la administración 2018 – 2024, podría ser la base para iniciar la transformación y consolidación de la inteligencia nacional.

Otro de los elementos a incorporar en la conceptualización es el de Guerra, que a nivel interno en México retomo vigencia a partir del 2007, en lo que se llamó "Guerra contra el Crimen Organizado", que ha implicado un desafío permanente para la arquitectura de seguridad del Estado Mexicano, siendo insuficiente para contener las manifestaciones criminales, que se despliegan bajo el concepto de conflicto asimétrico, en el que la irregularidad de fuerzas y atomización de las mismas representa una ventaja para el bando criminal, que podría ser acotada con la aplicación de la inteligencia estratégica.

La expresión que conceptualmente se considera más acabada para articular a la inteligencia nacional la teorización bélica, es la Guerra de IV Generación, como un nuevo tipo de conflicto en el que los paradigmas tradicionales Estado céntricos son rebasados, por esquemas de alta complejidad, en el que características de la sociedad contemporánea como la diversidad, transitoriedad y novedad son permanentes, además de la falta de definición de un enemigo específico, así como uso dual de objetos convencionales, como armas.

Bajo este referente, se estima también que otro de los conceptos centrales, como el poder, es central para articular del modelo de inteligencia estratégica nacional, al considerar que el poder, en sus distintas expresiones dentro de los cuatro campos del poder nacional, es uno de los centros de gravedad de la inteligencia nacional, tanto por su capacidad generadora como destructora.

VERSIÓN 1.1

Sobre el concepto del Estado, se considera que uno de los más importantes, al ser mantenimiento, fortalecimiento y expansión, el principal objetivo de la inteligencia estratégica nacional, para la cual se requiere una visión ampliada e integradora, que anteponga los valores nacionales como referentes máximos, más allá de afinidades políticas o ideológicas. Actualmente se estima que el momento nacional se encuentra distante de la consolidación del concepto de Estado – Nación dentro del siglo XXI, pero es justamente esta situación la que puede transformarse como una ventana de oportunidad para lograr la unidad, cohesión y consenso al interior del país, a favor del Estado mexicano.

Por otra parte, se identifica que el componente de gobierno percibe a la inteligencia en su vertiente táctico – operativa, de manera fragmentada, y bajo un enfoque centralizado, por lo que es necesario construir un nuevo paradigma hacia un enfoque sistémico, estratégico e integral, con la participación de todos los órdenes y componentes del Estado – Nación. Para ello se considera que es necesario modificar el paradigma vigente, siendo responsabilidad del Poder Ejecutivo Federal, que tiene como instrumento las dependencias que integran la Administración Pública Federal, en específico el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), que ha registrado poca actividad, al parecer la mínima legal, desde su creación.

Esta escasa actividad del CSN puede explicarse por la falta de cultura en el país sobre seguridad nacional, asociando el concepto con los temas “duros”, sin visualizar el enfoque ampliado que los riesgos y amenazas actuales implican, además de una falta de integración de los campos del poder nacional, en el que cada uno de los campos pareciera preferir no interactuar con los demás a cambio de una relativa autonomía en su campo específico, quedando la relación en la participación mínima de los distintos componentes del poder nacional.

VERSIÓN 1.1

Bajo esta perspectiva se identifica que, aun cuando a partir del 2005 se cuenta con un marco legal mínimo de seguridad nacional e inteligencia, todavía están pendientes grandes temas nacionales, como la participación específica de entidades federativas y municipios, estableciendo responsabilidades y derechos para todos los participantes del sistema de seguridad nacional, además de conceptualizar los niveles de seguridad: pública, ciudadana, interior y nacional. Adicionalmente es ideal contar con una Ley General de Inteligencia Nacional, en la que se regule la existencia de órganos de inteligencia estatales y municipales, así como la producción de inteligencia estatal como insumo al sistema nacional, y replicante para los gobiernos municipales.

En este marco legal se podría considerar el aspecto doctrinario, en el que la Iniciativa Privada, la sociedad civil y academia podrían contar con un espacio para su desarrollo e integración, en la medida de sus capacidades y necesidades.

Dentro del mismo marco legal, se considera que una Ley de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas sería de gran utilidad para establecer la participación de las Fuerzas Armadas en la generación de inteligencia estratégica, así como mecanismos de sistematización de la experiencia acumulada para su réplica e interacción con instancias civiles, gubernamentales y no gubernamentales, nacionales.

Se considera también que el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional debe ser evaluado para dar paso a un documento legal menos doctrinario y más operativo, que se enfoque hacia componentes estratégicos y dinamismo del Consejo de Seguridad Nacional y la relación con la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, que actualmente se encuentra con una interacción mínima, en detrimento de la cultura de seguridad nacional e inteligencia en México.

Con relación al Programa para la Seguridad Nacional, es necesario ajustar su aplicación y temporalidad, para no limitar su ámbito de acción a la lógica sexenal, o bien establecer criterios para permanencia de elementos transversales. Asimismo, se recomienda que los objetivos de este programa y el cumplimiento de los mismos estuvieran vinculados a

VERSIÓN 1.1

presupuesto, y fueran evaluados y auditados periódicamente por la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, considerando la emisión de alertas y sanciones, que consideren incluso la remoción de funcionarios en caso de un mal uso de recursos públicos o incumplimiento evidente de las metas y objetivos considerados.

Sobre las teorías de inteligencia aplicables en México, la revisión del estado del arte arroja estudios recientes de aportación relevante, surgidas desde el contexto académico, con la participación de enfoques teóricos y prácticos. Previo a los estudios revisados, se identifica una “importación práctica”, en el gobierno federal, de los conceptos formulados por Kent a mediados de la segunda mitad del Siglo XX. Sin embargo, en las entidades federativas y municipios el marco teórico de inteligencia presenta grandes oportunidades por el poco desarrollo que registra.

Debe señalarse también que previo a los estudios referidos, de reciente generación, los registros del desarrollo teórico de la inteligencia son escasos y de carácter interno (para el personal que trabajaba al interior de los servicios de inteligencia civiles), enfocados preferentemente a la vertiente operativa, enfocada hacia la atención y contención de temas de subversión, presente en México desde mediados hasta fin del Siglo XX, para posteriormente dar paso a la predominancia de la agenda del crimen organizado, que ha sido uno de los temas dominantes en el Siglo XXI.

Actualmente con la creación de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional, así como mayor apertura de los centros militares especializados: Colegio de Defensa Nacional y Centro de Estudios Superiores Navales, a través de seminarios y publicaciones especializadas, se percibe un mayor avance en la materia. Adicionalmente desde la academia, programas como los impulsados por la UNAM, UIA, INAP y Universidad Anáhuac, que imparte la inteligencia estratégica a nivel licenciatura, podrían contribuir con la producción teórica nacional.

VERSIÓN 1.1

Sobre el diagnóstico del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional, se considera que existen avances asimétricos, que podrían constituir las bases, sin embargo, se requiere construir una doctrina, teoría, marco normativo e integración de manera transversal en los cuatro campos de poder.

Como uno de los principales desafíos se considera la necesidad que los tomadores de decisiones realicen sus labores orientados bajo una cultura de la información, en la que los productos de inteligencia tengan un rol preponderante, lo cual hasta ahora solo ha sucedido en momentos de grandes crisis por el desconocimiento del marco jurídico de seguridad nacional, defensa e inteligencia, además de un paradigma basado en la toma de decisiones respaldada en la atención de coyunturas y planeación de corto plazo, que puede responder a una lógica de agendas personales más que institucionales o nacionales.

Durante la realización de entrevistas se identificó que los consumidores o productores de inteligencia que optaron por el impulso de agendas nacionales o institucionales por encima de visiones personales o de grupo, lo hicieron bajo convicciones personales, más que como parte de una cultura organizacional, por lo que el eficiencia de la inteligencia ha mostrado un comportamiento oscilante entre los fracasos y la alta eficacia, enfrentando hoy un profundo desafío que tiene dos grandes expresiones: la corrupción y el crimen organizado.

A esto se suma la arquitectura política – administrativa del Estado Mexicano, que de manera sistemática ha relegado las capacidades locales (estatales y municipales), eclipsadas por el orden federal, pero rebasadas por la realidad en materia de seguridad e inteligencia, haciendo necesario que tanto entidades federativas como municipios, aporten elementos de información, generen productos de inteligencia, y se mantengan como entidades del Sistema de Inteligencia Estratégica, bajo un esquema de profesionalización permanente, que en algunos estados suele fallar por prevalecer la lógica política de camarilla, más que de Estado. Sin embargo, la prevalencia sistemática de amenazas a la seguridad nacional, expresadas principalmente en la presencia y

VERSIÓN 1.1

control de grupos criminales, así como de actos de corrupción, es el contexto para la sistematización estratégica de la inteligencia nacional.

Para ello se considera que el modelo de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional parta de una visión Estado – céntrica, bajo un concepto ampliado: población, territorio y gobierno, en el que los ciudadanos, en tanto mayoría, forman el principal insumo del Sistema de Inteligencia, además de ser uno de los objetivos del sistema. Seguidamente la racionalidad local tiene un rol dual en tanto consumidor de inteligencia, dentro de su contexto, y productor de información cruda, mientras desarrolla sus propias capacidades para la producción de inteligencia estratégica municipal para la gobernabilidad y el desarrollo.

El rol de las autoridades federales consiste en ser el ente rector de la inteligencia estratégica nacional, además de coordinador de la producción y promotor de la cultura de inteligencia en el país, regulando la integración de los miembros del sistema, aportaciones, compensaciones y validando las mismas.
Para ello se propone que se realice en coordinación con el Poder Legislativo y Judicial, además del concurso de la sociedad civil, academia y sector empresarial, bajo un paradigma ampliado de la seguridad nacional, que trascienda dinámicas sexenales y promueva el alcance y mantenimiento de los objetivos nacionales, tanto hacia el interior como el exterior.

Se considera que, en la actual coyuntura nacional, marcada por la violencia, corrupción, inseguridad, disputa entre actores políticos y necesidad de articular un cambio estructural, el rediseño, impulso y fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional puede ser una de las mejores inversiones del Estado Mexicano.

Dentro de los principales desafíos para México y el sistema de inteligencia estratégica se identifica el combate a la corrupción, así como a las organizaciones criminales, que se articulan como un binomio que pone en entredicho el logro de los objetivos nacionales.

VERSIÓN 1.1

Hasta ahora las respuestas de la clase política se han limitado hacia la promulgación de leyes y mecanismos, en el caso del combate a la corrupción, que responden a las presiones ciudadanas y buscan dar soluciones administrativas, más no estructurales.

En materia de seguridad y estabilidad, algo similar ocurre con la Ley de Seguridad Interior, que fue promulgada por el Presidente de la República en medio de protestas ciudadanas por la vaguedad conceptual con que se aborda la seguridad interior, que abreva de la seguridad nacional, sin establecer mecanismos puntuales ni responsabilidades para las autoridades o salvaguarda para los ciudadanos, por lo que el reglamento de la Ley de Seguridad Nacional, como de Seguridad Interior, podrían devolver las certezas legales a gobernantes y gobernados, además de una Ley de Inteligencia Nacional que articule el sistema y permita enfrentar el binomio inseguridad – corrupción en el largo plazo

Se considera que a nivel nacional hay la experiencia suficiente para generar inteligencia estratégica de alta calidad, solo que requiere integrarse en un sistema y despolitizarse de agendas vinculadas a grupos de poder, además de ponerse al servicio de entidades federativas y municipios, regulando la operación de los servicios de inteligencia en estos órdenes de gobierno, para lo cual deberán vencerse resistencias al cambio que permitan un nuevo paradigma, basado en la promoción del interés nacional
En el corto plazo los desafíos irán cediendo de manera que el sistema se vaya consolidando y desmitificando el concepto de inteligencia, aunque se estima necesario que los tomadores de decisiones al más alto nivel estén convencidos de la necesidad de renovar el andamiaje institucional de seguridad y se vuelvan activos promotores del sistema de inteligencia.

De mantenerse la inteligencia nacional bajo la inercia actual se visualiza poco viable que el sistema pueda integrarse y menos aún consolidarse, por lo que se requiere ampliar el debate hacia la sociedad civil y academia, considerando que con los elementos disponibles actualmente: marco normativo, experiencia profesional, presupuesto, coordinación interinstitucional y diseño organizacional en los ámbitos público y privado

VERSIÓN 1.1

de las esferas civil y militar, sería posible iniciar si se agrega voluntad política y disposición de las organizaciones de inteligencia existentes para transformarse en algo más que sí mismas.

Al respecto, experiencias como la integración de Centros de Fusión podrían servir para sistematizar las lecciones aprendidas y replicarlas en el contexto nacional para la puesta en marcha del sistema de inteligencia estratégica, que a la luz de los desafíos de México para el 2018 se visualiza urgente.

VERSIÓN 1.1

Anexo 1. Definición de categorías y códigos para el análisis de contenido

a) Visión general

1. Elementos ideales: Visión basada en la cooperación y buena voluntad de otros actores.
2. Objetivos claros: Precisión en los motivos a los que sirve la inteligencia.
3. Disciplina: Acatar instrucciones e indicaciones de manera permanente y sistemática.
4. Marco normativo: Cuerpo de normas y leyes que regulan el comportamiento de los sujetos y entes participantes.
5. Doctrina: Conjunto de normas, principios y valores que da sustento al quehacer cotidiano y al deber ser de una organización, proceso o sistema.
6. Estado-Nación: Integración de elementos tales como: población, territorio, gobierno y elemento teleológico para el desarrollo de sociedades.
7. Legalidad: Conjunto de acciones y disposiciones realizadas en apego al marco normativo, aportando certeza jurídica para todos los sujetos a los esquemas de legalidad.
8. Legitimidad: Conjunto de condiciones que posibilitan el ejercicio del poder político dentro de una sociedad en un contexto específico.
9. Democrático: Principio fundado en la democracia, con impacto en los ámbitos político, económico y social, basado principalmente en la construcción de consensos.
10. Principios nacionales: Conjunto de elementos que determinan el actuar nacional ante una situación o contexto específico.
11. Insuficiencia normativa: Falta de capacidad del marco normativo para atender y resolver los problemas presentes.
12. Secretos: Eventos cuya difusión podría generar daño e impactar negativamente en la seguridad del país.
13. Problemas complejos: Eventos cuya solución puede tener múltiples aristas, o bien se dificulta encontrar un camino para resolver.
14. Credibilidad: Certeza en el contenido y alcance de los productos de inteligencia.

VERSIÓN 1.1

15. Anticipación: Capacidad de prever la tendencia de un fenómeno y su correspondiente impacto de acuerdo a los intereses y agenda nacional.
16. Correlación: Interacción de distintas variables entre sí o con otros entornos, que pueden dar cuenta de tendencias, composición o recomposición de individuos, grupos, fenómenos o tendencias de interés nacional.
17. Autonomía: Capacidad de tomar determinaciones propias a nivel organización, acorde a la misión y naturaleza, sin dependencia de entes externos.
18. Ética: Comportamiento de acuerdo al deber ser, basado en un esquema de legalidad y colectividad.
19. Contexto internacional; Entorno fuera de las fronteras relacionado con un país.
20. Servicios homólogos: Organizaciones de inteligencia en otros países.
21. Visión tridimensional; Proceso, producto y organización, integrados bajo el enfoque estratégico.
22. Largo plazo: Horizonte de tiempo que contempla amplios lapsos.
23. Prevención: Desactivación de elementos con potencial de riesgo que pudieran derivar en un daño o amenaza.
24. Prospectiva: Énfasis en el futuro, visualizando tendencias y escenarios posibles y deseables.
25. Riesgos a la Seguridad Nacional: Elementos que pueden poner en entredicho la viabilidad de los Objetivos y Proyecto Nacional.
26. Objetivos Nacionales: Aspiraciones a nivel país que rigen el quehacer nacional.
27. Control y supervisión: Mecanismos para regular el funcionamiento, normativo y operativo de las organizaciones de inteligencia en el país.
28. Liderazgo: Capacidad de encabezar proactivamente un proyecto u organización.
29. Instalaciones adecuadas: Oficinas con las condiciones adecuadas para el desarrollo de las funciones de inteligencia.
30. Necesidades: Elementos que se requieren para cumplir una función o lograr un objetivo.
31. Respeto: Reconocimiento a las tareas o pensamientos desarrollados en el marco de otras visiones o enfoques.

VERSIÓN 1.1

32. Desgobierno: Falta de condiciones de gobierno, ya sea por omisión o ignorancia sobre los problemas y necesidades de una entidad federativa.
33. Responsabilidad: Sentido de cumplir a encomiendas específicas, de manera independiente a mecanismos de supervisión y control.

b) Insumos

1. Información permanente: Conjunto de datos sobre un área, fenómeno, organización o país que nos ayuda a interpretarla, que se nos suministra de manera continua.
2. Nivel estratégico: Enfoque basado en el largo plazo y amplia cobertura territorial.
3. Demografía: Variable asociada a la dinámica poblacional.
4. Impacto en la ANR: Capacidad de incidir en algún sentido en la dinámica y comportamiento de la Agenda Nacional de Riesgos.
5. Fuentes: Elementos que aportan información o datos para la tarea de inteligencia.
6. Empresas Paraestatales: Entidades de participación gubernamental con actividades productivas específicas: CFE, PEMEX, CONAGUA, etc...
7. Entidades federativas: Estados que integran la República Mexicana
8. Empresas: Organizaciones en propiedad de particulares participantes en las tareas productivas del quehacer nacional.
9. Gabinete Federal: Dependencias de la Administración Pública Federal al servicio del Presidente de la República.
10. Sistema Nacional de Seguridad Pública: Cuerpo legal responsable de diseñar, implementar y evaluar la aplicación de políticas de Seguridad Pública en México.
11. Sistema de Energía: Disposición ordenada de elementos para garantizar la suficiencia y producción energética nacional.
12. Sistema de Abasto: Disposición de elementos que garanticen la suficiencia alimentaria para la población en México.
13. Sistema de Agua: Conjunto y disposición de elementos que permitan el abasto de agua para consumo humano y desarrollo de actividades productivas en México.
14. Información programada: Datos que se generan de manera regular con base a estaciones, historia o fechas emblemáticas.

VERSIÓN 1.1

15. Información espontánea: Datos que se generan de imprevista, con base a coyunturas o eventos no programados.
16. Municipios: Información aportada por los municipios con relevancia y valor para la seguridad nacional.
17. Calidad de información: Datos que reflejen con mayores rangos de certeza situaciones o fenómenos específicos y de interés para la seguridad nacional.
18. Cantidad de información: Volúmenes de datos que representan situaciones o fenómenos de la realidad nacional, principalmente en estados o municipios, pero posiblemente con poca precisión.
19. Ciudadanos: Personas que viven en México y constituyen la fuente más amplia de información sobre el acontecer nacional.
20. Impacto: Cantidad de afectación al logro y desarrollo del proyecto nacional.
21. Probabilidad: Factibilidad que un elemento ocurra y tenga elementos reales para suceder.
22. Importancia: Relación de la información con los actores, fenómenos o elementos de interés de la agenda nacional.
23. Tomadores de decisiones: Personas responsables del proceso de toma de decisiones para reducción de riesgos en función de la Agenda de Riesgos.
24. Fuentes abiertas: Información cuya obtención se encuentra disponible por medios al alcance de cualquier persona u organización.
25. Fuentes cerradas: Información o datos restringidos en su acceso para cualquier persona u organización.
26. Nivel táctico: Consideración de tiempo y espacio intermedio para la aplicación y desarrollo de medidas de inteligencia.
27. Nivel operativo: Dimensión tiempo y espacio reducida en el ámbito de aplicación de medidas de inteligencia.
28. Conocimiento de la Agenda: Saber los temas y mecánica que integra la Agenda Nacional de Riesgos.
29. Sentido práctico: Capacidad de enfocarse en la prevención y resolución de problemas mediante el empleo del menor número de recursos necesarios para su atención.

VERSIÓN 1.1

30. Participación ciudadana: Involucramiento de actores civiles y sociales como parte activa en los temas de inteligencia y seguridad nacional.
31. Seguridad Pública: Tema de la Agenda Nacional, posicionada como uno de los grandes riesgos para la viabilidad del proyecto nacional.
32. Derechos Humanos: Garantías que el Estado - Nación otorga a sus gobernados sobre la acción de sus autoridades.
33. Políticos: Relaciones de poder en un contexto específico.
34. Económicos: Generación de riqueza y aprovechamiento de los recursos naturales.
35. Operaciones encubiertas: Acciones realizadas por las organizaciones de inteligencia legalmente establecidas para tener acceso a fuente cerradas.
36. Fuentes internas: Información al interior de la organización en poder de áreas específicas o compañeros, que es posible compartir ante requerimientos concretos.
37. Actores relevantes: Personas con capacidad de estabilizar/desestabilizar una organización o país.
38. Evaluación permanente: Revisión sistemática de logros y desafíos dentro de una organización de inteligencia.
39. Infraestructura crítica: Instalaciones cuya funcionalidad y operación permanente permite la realización de tareas y actividades básicas para el desarrollo nacional.
40. Información oportuna: Datos con los que se dispone en tiempo y forma para conocer aspectos específicos de un fenómeno u organización de interés.
41. Investigación: Actividad mediante la cual se conocen más propiedades y características de una organización, fenómeno o grupo. La investigación se puede desarrollar ya sea en campo o gabinete.

c) Procesos

1. Participación: Interacción sistemática y permanente de los elementos que integran la Administración Pública Federal, basada principalmente en atribuciones y competencias legales.

VERSIÓN 1.1

2. Obligatoriedad: Imperativo para que entidades federativas y municipios participen con información relevante para la planeación nacional y en asuntos relacionados con la seguridad del país.
3. Coordinación: Integración de información obtenida por particulares, cuyo contenido puede ser de interés y utilidad para las autoridades.
4. Interpretación: Dar significado y sentido a los datos obtenidos, considerando los diferentes actores y el ámbito de aplicación de la información.
5. Integración: Dar valor y sentido a la información de acuerdo a las necesidades de los tomadores de decisiones de acuerdo a una visión de Estado e integral.
6. Priorización: Asignar un valor y jerarquía a cada elemento de información, en función de su impacto probabilidad e importancia, determinando y estableciendo las prioridades en función de los Objetivos Nacionales.
7. Límites: Fronteras éticas, morales, legales, económicas y administrativas en el uso de la inteligencia.
8. Promoción: Difusión de la cultura de inteligencia y aplicación de los principios básicos dentro de todos los componentes del Sistema de Inteligencia Estratégica.
9. Vigilancia: Supervisión para la aplicación correcta de los insumos de inteligencia, además de la correcta integración de los procesos y generación de productos.
10. Descentralización: Asignación de responsabilidades en la generación de inteligencia por unidad, de acuerdo a las características y naturaleza de cada organización.
11. Centralización: Concentración de facultades, instrucciones, determinación de objetivos y prioridades desde el nivel central.
12. Decisión: Determinación de un curso de acción específico elegido entre varias alternativas para garantizar la seguridad nacional.
13. Financiamiento: Obtención y disposición de recursos para el desarrollo de tareas de inteligencia.
14. Desarrollo tecnológico: Tecnologías de información y comunicación aplicadas a las tareas de acopio de información e inteligencia.
15. Especialización: Conjunto de conocimientos o habilidades específicas sobre uno o más temas en particular, llevados a profundidad para entender el mayor número posible de relaciones entre ellos.

VERSIÓN 1.1

16. Intercambio: Dar y recibir información propia a una agencia o persona distinta a la que se pertenece, con el objetivo de ampliar la información.
17. Productor: Personas con la responsabilidad de integrar y generar productos de inteligencia.
18. Consumidores: Personas que reciben los productos de inteligencia que reciben de para la toma de decisiones.
19. Organización: Cuerpo burocrático responsable de la producción de conocimiento de inteligencia y realizar las actividades correspondientes.
20. Compartimentación: Manejo de la información de acuerdo a niveles de responsabilidad y necesidad de acceso a información, de acuerdo a la clasificación de la misma.
21. Profesionalización: Capacidad de la organización para desarrollar las capacidades de su personal para lograr funcionarios que den lo mejor de sí profesional y personalmente.
22. Cooperación: Disposición de los actores para trabajar con otros en una tarea compartida, empeñando recursos y tiempo con un mismo propósito.
23. Competitividad: Pugna entre agencias dentro del marco institucional, cada uno de acuerdo a sus atribuciones y competencias.
24. Retroalimentación: Señalamiento de productores a consumidores sobre las necesidades del servicio para procesos de mejora continua.
25. Desarrollo profesional: Avance en capacidades y competencias requeridas dentro de las organizaciones de inteligencia para el fortalecimiento del perfil profesional.
26. Análisis: Proceso mediante el cual se integra, valora, interpreta y da sentido a la información existente.
27. Fusión: Integración de productos de inteligencia generados en oficinas con distintas especializaciones y formación, bajo un objetivo en común.
28. Cruce: Obtener información de distintas fuentes y orígenes, para validar su naturaleza. Podría pensarse que es el escalón previo al concepto de Fusión de inteligencia.

VERSIÓN 1.1

d) Productos

1. Conocimiento útil: Fase del concepto de inteligencia estratégica, enfocado al proceso de toma de decisiones.
2. Valores: Elementos que definen, califican y dan sentido a la inteligencia, motivando a todos los elementos humanos que participan. Se le relaciona con doctrina.
3. Normas: Conjunto de elementos que rigen el comportamiento de las personas y organizaciones que integran el servicio de inteligencia.
4. Agenda de Inteligencia Estratégica: Lista de temas básicos que deben abordarse para el funcionamiento y desarrollo del SIE
5. Estimaciones estratégicas: Conocimiento evaluativo prospectivo sobre los temas de interés de la Agenda Nacional.
6. Producto de iniciativa: Documento generado a partir de un proceso de profesionalización o inquietud de los productores, más no de una coyuntura o requerimiento específico de los consumidores.
7. Opinión Pública: Consideraciones y valores colectivas surgidas a partir de la difusión de noticias en medio de comunicación.
8. Construcción de confianza: Desarrollo de medidas entre agencias de inteligencia y elementos del Estado Mexicano que derivan en la confianza entre sí.
9. Inteligencia local: Productos generados por entidades federativas o municipios, con la guía de los Estados, para identificar los principales riesgos y amenazas que pueden enfrentar.
10. Gobernabilidad: Conjunto de condiciones que permiten el ejercicio del poder político en un espacio específico.
11. Institucionalización: Capacidad de consolidar las instituciones mediante procesos, protocolos y normas muy puntuales, más allá de agendas personales o coyunturales.
12. Reducción de incertidumbre: Aumento de los niveles de certeza sobre un factor o fe: Conjunto de normas que establecen las actividades a realizar y pasos a seguir para realizar una tarea específica.
13. Seguimiento histórico: Información básica descriptiva, de tipo monográfico de los riesgos de atención para la seguridad nacional.

VERSIÓN 1.1

14. Seguimiento semestral: Actualización, por semestre, del comportamiento de los temas de atención relevante de la agenda de seguridad nacional.
15. Seguimiento mensual: Identificación de variaciones o continuidad de los componentes estructurales y actores de los temas de atención relevante.
16. Seguimiento semanal: Atención de los temas de coyuntura que surgen en la semana, de acuerdo a las actualizaciones mensuales o semestrales, pero considerando eventos no programados.
17. Seguimiento diario: Revisión de temas que surjan de manera cotidiana, preferentemente armonizados con la Agenda de Riesgos y seguimientos semestrales, mensuales o semanales.
18. Indicadores: Sistema de medición para visualizar el nivel de riesgo y potencial de afectación de un fenómeno, organización o individuo.

e) Relaciones

1. Eficacia: Dar resultados de acuerdo a las tareas encargadas a las organizaciones o individuos.
2. Control: Capacidad para ordenar y determinar la disposición de los elementos del SIE, así como la solución de controversias específicas.
3. Sacrificio: Renuncia a las agendas personales u organizacionales por los intereses institucionales o nacionales.
4. Lealtad: Respaldar incondicionalmente, dentro de los límites de la legalidad, la acción y procesos de inteligencia.
5. Discreción: Mantener bajo la reserva necesaria los temas y asuntos que sean propios de la agenda y organizaciones de inteligencia para la seguridad nacional.
6. Utilidad: Situación de beneficio mutuo para todas las organizaciones participantes dentro del Sistema.
7. Armonía: Compartir criterios y objetivos entre organizaciones, productores y consumidores del Sistema.
8. Interés compartido: Las partes del Sistema, especialmente productores y consumidores, deben compartir los mismos intereses y valores.

VERSIÓN 1.1

9. Comunidad: Agrupación de consumidores y productores de inteligencia de distintas organizaciones al servicio del Estado - Nación, con capacidad de crear y recrear productos de inteligencia, de manera organizacional o colegiada.
10. Obstáculos artificiales: Impedimentos creados por las organizaciones de inteligencia para deliberadamente bloquear la colaboración o cooperación con otras agencias, ya sea por celo profesional o disfuncionalidad.
11. Comunicación: Expresión de realidades, necesidades, opiniones y valores de manera verbal o escrita entre distintos entes.
12. Atipicidad: Condición en la que los elementos cambian su patrón de comportamiento
13. Atomización: Dispersión de esfuerzos o información en pequeñas partículas.

f) Campos de poder

1. Político: Ámbito en el que se desarrollan las relaciones de poder para la toma de decisiones asociadas a la representación y manejo de los recursos públicos.
2. Económico: Ámbito en el que se desarrollan las relaciones de generación y distribución de riqueza en una sociedad específica.
3. Sociocultural: Ámbito de relaciones de convivencia, valores, credos, intereses y objetivos dentro de una sociedad
4. Militar: Ámbito en el que se desarrollan las Fuerzas Armadas de acuerdo al marco legal, doctrina y objetivos nacionales.

g) Riesgos

1. Migración involuntaria (gran escala): Desplazamientos de personas, fuera de su lugar de orígen, generados por causas de fuerza mayor.
2. Medio ambiente: Recursos naturales con los que cuenta un país.
3. Movimientos subversivos: Actividades realizadas por grupos o individuos que buscan cambiar el estatus quo y los equilibrios del sistema mediante el uso de la violencia armada.
4. Crimen organizado: Grupos delictivos dedicados a realizar actividades ilícitas de gran impacto, ya sea financiero, social, de salud, económico y/o político.

VERSIÓN 1.1

5. Movimientos antisistema: Grupos de individuos que se expresan y actuan en contra del orden establecido, ya sea con protestas públicas, o acciones radicales tendientes a desestabilizar.
6. Autodefensas: Organizaciones de civiles armados para defender su zona de trabajo o vida frente a otros grupos armados, como puede ser la delincuencia organizada.

VERSIÓN 1.1

Bibliografía

1. Aguayo, S. (2001). *La Charola: Una Historia de los Servicios de Inteligencia en México.* México: Grijalbo.
2. Alcántara Sáez, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio.* Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
3. Alegre, A. (12 de 11 de 2008). CISEN 20 Años de Historia. (L. H. Lasso, Entrevistador, & T. d. Valores, Editor)
4. Archivo General de la Nación. (20 de 05 de 2015). *Direción General de Investigaciones Políticas y Sociales.* Obtenido de http://www.estudioshistoricos.inah.gob.mx/guia/INTRODGIPSCOMP.pdf
5. Ashby, W. (1972). *Introducción a la cibernética.* Buenos Aires: Nueva Visión.
6. Balcazar, M. (2012). Inteligencia de Fuentes Abiertas: como implementar la mejor opción para las agencias gubernamentales en la era de las redes sociales. En T. Joge, L. Adolfo, & V. Mario, *Inteligencia Estratégica en el Contexto Mexicano.* México: Plaza y Valdéz.
7. Beck, U. (1998). *La invención de lo político.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
8. Brockington, D. (2012). *Preventing Intelligence Failures in an Unpredictable 21st Century.* Pensilvanya: Unites States Army War Collegue.
9. Capo, G., & Duarte, M. (2015). Changing Paradigms in Military Intelligence- Civil Affairs Operations and the Threat of Militarily Capable Criminal Groups. En R. Swenson, & S. Carolina, *Intelligence Managment in the Americas* (págs. 211-212). Washington, D.C.: National Intelligence University.
10. Clausewitz, K. v. (2002). *De la Guerra.*
11. Constitución Política de México. (s.f.). *Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.* Recuperado el 20 de 09 de 2015, de Página de la Cámara de Diputados: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm
12. Corsi, G. e. (1996). *Glosario sobre la Teoría Social de Niklas Luhmann.* (G. e. Corsi, Ed.) Anthropos.
13. Curzio, L. (1998). *Toma de decisiones.* Distrito Federal: Instituto Federal Electoral.

VERSIÓN 1.1

14. Diario Oficial de la Federación. (16 de 4 de 2009). *Diario Oficial de la Federación.* Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5087246&fecha=16/04/2009
15. Fouche, J. c. (1998). Esferas de Seguridad y Linderos del Corazón de las Tinieblas. *Revista de Administración Pública , 98*, 30.
16. Fussell, C., Hough, T., & Pedersen, M. (2009). *What make fusion cells effective?* Monterey, California: Naval Postgraduate School.
17. Ghanshyam, K. (2005). *Fourth Generation War: Paradigm for Change.* Monterey, California, E.U.: Naval Posgraduate School.
18. Giddens, A. (1993). *Sociology.* London.
19. Gobierno Nacional, d. l. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado.* Quito: Gobierno de la República.
20. Hillman, J. (2010). *Un Terrible Amor por la Guera.* Madrid: Sexto piso.
21. Jeannetti, E. (2007). *Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México.* Toluca: UNAM e IAPEM.
22. Kahn, D. (2009). An historical theory of intelligence. En S. M. Peter Gill, *Intelligence Theory.*
23. Kahneman, D. (2012). *Pensar rápido, pensar despacio.* México: Debate.
24. Kautylia. (3 de Mayo de 2015). *Arthasasthra.* Obtenido de https://ia902703.us.archive.org/13/items/Arthasastra_English_Translation/Arthashastra_of_Chanakya_-_English.pdf
25. Kent, S. (1994). *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana.* Argentina: Pleamar.
26. Ley de Seguridad Nacional. (31 de 01 de 2005). Ley de Seguridad Nacional. *Diario Oficial de la Federación*.
27. Luhmann, N. (2009). *Introducción a la Teoría de Sistemas.* México: Universidad Iberoamericana.
28. Luhmann, N. (s.f.). *Introducción a la Teoría de Sistemas.* México: ITESP.
29. Maslow, A. H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review*, 378.
30. Matus, C. (2008). *El Líder sin Estado Mayor.* Buenos Aires: Fundación CIGOB.

VERSIÓN 1.1

31. Miller Beebe, S., & George, B. S. (2012). Understanding the Non - Linear Event: A Framework for Complex System Analysis. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 508-528.
32. Montesinos, V. (2009). *Sin Sendero, Alerta Temprana.* Lima, Perú: Ezer Editores.
33. Olea, J. C. (2009). CISEN 20 Años de Historia: Testimonios. (L. H. Lasso, Entrevistador)
34. Ortega, C. (2015). Propuesta Teórica de Inteligencia Estratégica para la Seguridad Nacional en México. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, 93.
35. Presidencia de la República. (2014). Programa para la Seguridad Nacional (2014-2018).
36. Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games. *The MIT Press*.
37. Real Academia Española. (08 de 03 de 2015). *Diccionario de la lengua española*. Obtenido de http://lema.rae.es/drae/?val=inteligencia.
38. Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional. (29 de 11 de 2006). Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional. *Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional*. Recuperado el 15 de 11 de 2015, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n18.pdf
39. Revista de Administración Pública (RAP) 54. (Abril - junio 1983). Instituto Nacional de Administración Pública. *Revista de Administración Pública (RAP) 54*, 404.
40. Reyes-Alonso, J. M. (2009). La Cultura Cubana y su Expresión en los Servicios de Inteligencia. En R. Swenson, & S. (. Lemozy, *Democratización de la Función de Inteligencia.* National Defense Intelligence College.
41. Rivera, E. d. (Enero - abril de 2002). Historia de la Doctrina de Seguridad Nacional. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 9*(27).
42. Rodriguez Zepeda, J. (2008). *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política* (Vol. 04). México: IFAI.
43. Ronfeldt, D., & John, A. (1998). *The Zapatista Social Netwar in Mexico.* Rand Corporation.

VERSIÓN 1.1

44. Saldana, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers.* London: Sage.
45. Savater, F. (1993). *Política para Amador.* Barcelona: Ariel.
46. Secretaría de Gobernación, Centro de Investigación y Seguridad Nacional. (2009). Comunicación de Don Pedro Vásquez Colmentares a Guillermo Valdés Castellanos, Director General del CISEN. En C. d. Nacional, *CISEN 20 Años de Historia: Testimonios.* México.
47. Sharp, G. (1990). En Torno a la Definición de Seguridad Nacional. En S. y. Aguayo, *En busca de la Seguridad Perdida, aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana.* México: Siglo XXI .
48. Taha, H. (1995). *Investigación de Operaciones.* Bogotá: Alfa Omega.
49. Tello Peón, J. E. (24 de Noviembre de 2008). CISEN XX años de historia: Testimonios. (L. H. Lasso, Entrevistador)
50. Tetlock, P., & Gardner, D. (2015). *Superforecasting: The art and science of prediction.* Cornerstone Digital.
51. Thaler, R. (2015). *Todo lo que he aprendido con la psicología económica.* Barcelona: Deusto.
52. Thayler, H., & Locke, M. (2000). *El Espionaje en México en el Siglo XX.* México: Promexa.
53. Thiago Cintra, J. (1991). *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo.* (S. d. Gobernación, Ed.) México: CISEN.
54. Thomas, G. (2000). *Mossad, La Historia Secreta.* Buenos Aires: Vergara.
55. Tzu, S. (1995). *El Arte de la Guerra.* México: Colofón.
56. U.S. Congress, S. a. (s.f.). *U.S. Senate Select Commitee on Intelligence.* Recuperado el 07 de 05 de 2015, de http://www.intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf
57. Vega García, R. C. (2002). *Seguridad Nacional: Concepto, Organizacón, Método* (Vol. I). México, México: Secretaría de la Defensa Nacional.
58. Veledíaz, J. (2010). *El General sin Memoria.* México: Debate.
59. Veledíaz, J. (2017). *Jinetes de Tlatelolco.* México: Ediciones Proceso.

VERSIÓN 1.1

60. Villalobos, J. (2012). Inteligencia desde una Organización Insurgente y Posibles Aportes de Valor Universal. En J. Tello, L. Adolfo, & V. Mario, *Inteligencia Estratégica en el Contexto Mexicano.* México: Plaza y Valdes.
61. Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad.* México: Fondo de Cultura Económica.

VERSIÓN 1.1