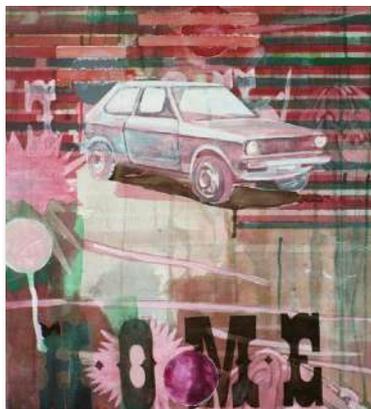


# Servicios de inteligencia de países de la OCDE ante el COVID-19

LUIS GUSTAVO ARTEAGA-SUÁREZ

**RESUMEN:** Este trabajo presenta una aproximación para analizar comparativamente a los 38 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en cuanto al desempeño gubernamental en la atención de la pandemia por COVID-19, tomando como punto de partida la esencia de los servicios de inteligencia para la seguridad nacional.

**PALABRAS CLAVE:** COVID-19. Servicios de Inteligencia. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Agendas Nacional de Riesgo. Política de Seguridad Nacional.



## Intelligence services of OECD countries in the face of COVID-19

**ABSTRACT:** This paper presents an approach to comparatively analyze the 38 member countries of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) in terms of government performance in dealing with the COVID-19 pandemic, taking as a starting point the essence of intelligence services for national security.

**KEYWORDS:** COVID-19. Intelligence services. Organization for Economic Co-operation and Development. National Security Agendas. National Security Policy.

---

**LUIS GUSTAVO ARTEAGA-SUÁREZ**

Alumno del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: luisgarteagas@gmail.com.

---

RECEBIDO:26/11/2021

APROVADO:22/02/2022

## 1 Introducción

Para acercarse al estudio comparativo del desempeño de la gestión gubernamental en los 38 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es necesario preguntar: ¿Qué explica la adopción de determinadas acciones para contener la pandemia como mecanismo para preservar la seguridad nacional, presumiblemente sugeridas a los tomadores de decisiones por parte de sus respectivos servicios de inteligencia? Asimismo, resulta fundamental considerar la esencia de los propios servicios de inteligencia como entidades responsables del análisis de los riesgos y amenazas a un Estado o a uno de sus componentes.

En ese sentido, una *política de seguridad nacional (PSN)* recoge el conjunto de afectaciones calculadas o materializadas en contra de un Estado y así contribuye a configurar una *agenda nacional de riesgos (ANR)* que puede elaborarse de manera estructural/permanente, o bien, de forma coyuntural/transitoria. Este planteamiento es genérico porque cada país determina la forma de evaluar los riesgos y amenazas que le son inminentes o que podrían serlo en un corto o mediano plazos. De ahí la importancia de contar con servicios de inteligencia robustos y capaces de alertar oportunamente a los tomadores de decisiones.

El estudio del desempeño gubernamental respecto de la pandemia por COVID-19 desde el punto de vista de los servicios de inteligencia parte del supuesto de que el liderazgo político del más alto nivel recibe productos de inteligencia que le permiten actuar en un entorno de menor incertidumbre, aunque esto último sea básicamente una expresión retórica e idealista. Los servicios de inteligencia son inherentes a la civilización humana y al propio Estado contemporáneo porque la toma de decisiones tiene como propósito fundamental alcanzar una mejor circunstancia que aquella previa a haber optado por una de las alternativas propuestas.

Sin embargo, ante una pandemia, como la causada por el COVID-19, ni siquiera los países con el más alto poderío militar o tecnológico fueron inmunes a los efectos en la salud pública. Incluso, las medidas tomadas por muchos países fueron esencialmente reactivas y su población padeció no únicamente las

consecuencias directas a su salud, incluso hasta haber perdido la vida, sino también aquellas derivadas del confinamiento y suspensión de actividades en espacios públicos, incluyendo las de carácter laboral. Las decisiones de tal magnitud no podrían explicarse sin haber tenido la asesoría y acompañamiento de los servicios de inteligencia, pues encuadran claramente en el tipo de circunstancias con las que éstos lidian cotidianamente.

Considerando que la población es un componente fundamental para cualquier Estado, todas aquellas afectaciones a su bienestar, en concreto a su salud, deben ser analizadas como un obstáculo para la seguridad nacional, entendida en sentido amplio y tradicional como la seguridad del propio Estado. Por lo tanto, una ANR debe incluir el monitoreo de aspectos directamente relacionados con la salud de la población y una PSN, a su vez, plantear acciones de respuesta en el caso de situaciones tales en que una parte de la población resulte afectada e incluso pudiera alcanzar una proporción significativa o mayoritaria, como en el caso de una pandemia. En suma, la PSN es un componente estratégico para la planeación gubernamental en materia de seguridad nacional porque ilustra si, por ejemplo, la noción de pandemia constituye únicamente un tópico dentro de una ANR o si están previstos movimientos burocráticos para ejecutar acciones destinadas a contenerla de forma directa e inmediata.

Entonces, cabría esperar que en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hubiera servicios de inteligencia longevos o maduros, que cuenten con esquemas consolidados de profesionalización y demuestren capacidades de respuesta eficaces, así como adaptabilidad para analizar y atender riesgos o amenazas no tradicionales. Entonces, los servicios de inteligencia de los países miembros de la OCDE habrían de gozar no solamente de la confianza de sus respectivos jefes de Estado y de gobierno, sino también de un prestigio público a partir de la consuetudinaria eficacia en su operación, muchas veces en secrecía.

El presente documento está integrado por los siguientes apartados: Riesgos y amenazas a la seguridad nacional, Generalidades de los servicios de inteligencia, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Servicios de inteligencia de

la OCDE y COVID-19 y Comentarios finales. El principal hallazgo es que de un primer listado de países situados en un esquema de menor vulnerabilidad y mayor capacidad de respuesta ante la pandemia por COVID-19, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), 14 de ellos son miembros de la OCDE y por tal motivo éstos puedan ser considerados como casos ilustrativos para analizar por qué inicialmente fueron categorizados así y arrojar lecciones valiosas para el resto del mundo.

## **2 Riesgos y amenazas a la seguridad nacional**

La seguridad nacional es una tarea indisociable del gobierno porque en términos tradicionales está referida a la preservación del Estado, aunque hay otros elementos que deben ser considerados como objetivos de seguridad nacional desde un punto de vista multidimensional. En esa multidimensionalidad, sobresalen los antagonismos a la seguridad nacional que no tienen una forma contundente de ser enfrentados o contenidos, como en el caso de una pandemia. Por tal motivo, los Estados contemporáneos cuentan con estructuras gubernamentales altamente especializadas, que son precisamente los servicios de inteligencia, que en un contexto multidisciplinario apoyan la toma de decisiones al más alto nivel político y de esa forma contribuyen a la preservación del Estado para cuyo gobierno ellos mismos trabajan.

Los riesgos y amenazas a la seguridad nacional pueden ser englobados en la categoría *antagonismo* porque son agentes, fenómenos o circunstancias que obstaculizan el desarrollo de un Estado o comprometen la existencia de alguno de sus componentes a partir de la explotación de sus vulnerabilidades. Esta noción de afectaciones corresponde con la *teoría realista* de las Relaciones Internacionales, entre cuyos principales referentes están Walter Lipman y Hans Morgenthau (OCAMPO, 2005, p. 14), esencialmente en referencia con la defensa legítima de los intereses nacionales mediante las fuerzas armadas.

Entonces, el análisis de los riesgos y amenazas a un Estado, o sus componentes, recae en los servicios de inteligencia cuya operación suele ser guiada por agendas temáticas preestablecidas,

por la especialización organizacional o por factores coyunturales que demanden atención inmediata y que, enseguida, formarán parte de una agenda temática convencional. A decir de Roberto Ocampo Hurtado, las actividades de un servicio de inteligencia, entendidos como *organismos del Estado*, pasan por la recolección de información que es utilizada en la prevención de “amenazas para el desarrollo y estabilidad de la nación” (OCAMPO, 2005, p. 13). Las agendas temáticas consideran de manera enunciativa los antagonismos a la seguridad del Estado que, entendida bajo una concepción tradicional, se refieren precisamente a todo aquello que obstaculiza el desarrollo y la estabilidad nacionales, como con la pandemia por COVID-19.

### **3 Generalidades de los servicios de inteligencia**

De acuerdo con Juan Pablo Soriano, un servicio de inteligencia tiene bajo su responsabilidad la atención de asuntos *delicados* (SORIANO, 1995, p. 43) que regularmente no están en la esfera de la discusión pública. No obstante, en la actualidad hay circunstancias tales de apertura que la información bajo el resguardo de los gobiernos se encuentra permanentemente en el interés de la ciudadanía que busca conocerla a través, por ejemplo, de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Hay, pues, una paradoja entre la trascendencia de las actividades de los servicios de inteligencia y su aportación a los valores democráticos, incluso de forma reservada.

En ese supuesto, la información que suele ser considerada de interés público puede ser conocida tanto por los habitantes de un país como también por aquellas personas que sean nacionales de otros. Los servicios de inteligencia, sin embargo, por definición no funcionan en forma abierta y visible porque eso vulneraría su eficiencia táctica, operativa y estratégica, con el consecuente deterioro de la salud y supervivencia exitosa de un Estado contemporáneo.

Considerando que la información general de un Estado es básicamente del dominio público, los servicios de inteligencia actúan de manera directa en el marco de la *política de seguridad nacional*

(SORIANO, 1995, p. 44) de un país, incluso en relación con la seguridad regional, hemisférica y global. Por tal motivo, la política de seguridad nacional (PSN) de un país comprende la interacción de un tomador de decisiones de alto nivel, como puede ser un jefe de Estado, con uno o varios servicios de inteligencia que funcionalmente le están subordinados.

Dicha interacción entre un actor político y órganos técnicos implica una dificultad *per se*: a pesar de las recomendaciones generadas por los servicios de inteligencia, al final, el tomador de decisiones puede aprovecharlas o ignorarlas. Entonces, si el tomador de decisiones opta por ignorar las recomendaciones de sus servicios de inteligencia, su esfuerzo analítico resultaría inútil e invariablemente propiciará la comisión de errores estratégicos con efectos perjudiciales y, en ocasiones, multiplicadores de dificultades o nuevos problemas.

A pesar de que estas actividades tienden a apoyar la toma de decisiones al más alto nivel político de un Estado, hay que advertir que los servicios de inteligencia no pueden controlar totalmente las circunstancias bajo las cuales actuará un funcionario gubernamental de esa categoría. El hecho de suministrarle productos de inteligencia con recomendaciones fundamentadas a un tomador de decisiones nunca podrá ser considerada como una solución definitiva a la incertidumbre de su actuar porque los problemas contemporáneos son complejos, cambiantes y a veces difusos. La pandemia por COVID-19 es un ejemplo conspicuo porque ni siquiera los servicios de inteligencia más prestigiosos del mundo fueron capaces de anticipar sus alcances y tampoco de acelerar la generación de soluciones, como la fabricación de vacunas.

### 3.1 Esbozo histórico

Los servicios de inteligencia tienen un origen remoto, aunque no estaban necesariamente configurados como los conocemos en la actualidad. Existen múltiples ejemplos en que los liderazgos de las primeras formas de organización se auxiliaban de personas con determinados talentos para que les ayudaran a comprender el presente a partir de su sabiduría sobre el pasado y también para

obtener consejos respecto de cómo actuar de cara al futuro. Esta actuación de parte de los líderes de comunidades sociales o políticas buscaba la asesoría de personas o entes especiales para recibir consejo respecto de las actividades propias de su responsabilidad, como la conducción de una comunidad o grupo de personas hacia un mejor destino.

Entre los personajes consultados por los líderes estaban aquellas figuras con representatividad divina o religiosa porque prevalecía la idea de requerir una comunicación directa con dicho ente y de esa forma obtener las respuestas a las interrogantes planteadas. Es decir, los representantes religiosos eran figuras que ofrecían cierto grado de confianza para resolver cuestiones como hacia dónde orientar una civilización o con qué rivales enfrentarse para obtener mayor poder, incluso obtener mayor territorio.

Otras figuras que eran consultadas por los líderes de las comunidades eran aquellas personas que se dedicaban a formular profecías o ideas respecto del futuro porque eso le resultaba atractivo a dichos líderes. Naturalmente, estas figuras de consulta tenían una cierta cercanía con el poder y por tal motivo obtenían beneficios y reconocimiento. Entre los beneficios implícitos de brindar dicha asesoría estaba la incidencia sobre las políticas o el rumbo de un determinado pueblo, es decir, tenían cierto grado de poder.

En formas más avanzadas de organización social y política, estas figuras de asesoría requerían algo más que los dichos de una persona porque las circunstancias de interacción con otras comunidades ya eran más complejas y también era necesario obtener información de los rivales para poder enfrentarlos. Entonces, hubo una tarea más amplia que la de simplemente proporcionar la visión de una persona con conexiones metafísicas y la recolección de información fue una actividad fundamental. Para recolectar información era necesario contar con individuos dispuestos a arriesgar su vida al acercarse a otras comunidades y recolectar información que pueda ser utilizada para afectarla en un momento determinado. Esta idea corresponde con el *espionaje*, tema que está fuera del interés del presente documento.

El surgimiento del Estado absolutista implicó una importante evolución en cuanto a las actividades encargadas a quienes ayudaban a descifrar el futuro y ya estaban las bases para tener

sistemas de información más avanzados. Precisamente, es en esa etapa histórica en la que surgió la noción de la *razón de Estado* (BOTERO, 1962). En términos del Estado, su supervivencia era la máxima prioridad y dicha idea prevaleció durante mucho tiempo. Incluso, el Estado moderno estaba en salud si lograba sobrevivir exitosamente a los ataques emprendidos por rivales que buscaban no solamente derrocar a sus autoridades sino hasta anexarse su territorio. Dichas pugnas entre Estados estuvieron presentes hasta hace algunas décadas en que llegaron los enfoques amplios de la seguridad nacional y en un marco multidimensional ya no era el único ente que debía ser protegido de amenazas, pues el surgimiento de agendas amplias dio oportunidad a otros de sus componentes, como la población en cuanto a su salud.

### 3.2 Ciclo de inteligencia

El *ciclo de inteligencia* constituye una guía para el funcionamiento cotidiano de los mencionados servicios, pero también hay otros elementos en cuya ejecución no solamente interviene el propio servicio. Un ejemplo de esto es lo que ya fue mencionado anteriormente respecto del origen de la información respecto de las pandemias, que regularmente está en las instancias de salud y no fue generada dentro de un servicio de inteligencia, pero éste sí es consumidor de dichos insumos.

La recolección y el análisis, respectivamente, son parte del bloque inicial del ciclo de inteligencia, pero antes hay una fase fundamental: la planeación. Es decir, antes de iniciar la recolección de información debe visualizarse exactamente cuál es el requerimiento, o bien, qué problema demanda la atención de un servicio de inteligencia. Esta planeación puede ser motivada por una PSN comprensiva de múltiples fenómenos, o bien, por una necesidad específica de llenar un vacío de información, como puede ser una consulta sobre determinado riesgo o amenaza. Al final, en ambos casos es fundamental planear qué es lo que debe ser investigado para orientar al tomador de decisiones. La Figura 1, a continuación, esquematiza los componentes básicos del ciclo de inteligencia.

**Figura 1. Fases básicas del ciclo de inteligencia**

Fuente: Elaboración propia con base en CNI (2020).

Como puede observarse en la Figura 1, después de la planeación, que es el primer paso del ciclo de inteligencia, entonces comienza la recolección de información, que corresponde al segundo paso. La información puede encontrarse en diversos formatos e incluso no estar disponible, como en los casos de datos sobre actividades de la delincuencia organizada, que funcionan bajo un esquema evidentemente ilegal rodeado de mecanismos para confundir a las autoridades policiales y retrasar sus búsquedas o entorpecer las operaciones emprendidas para combatirla.

En otros contextos, como el de una pandemia, ya fue señalado que la información relativa a cepas, vectores y otros elementos imprescindibles para comprenderla y enfrentarla, no necesariamente se encuentran en un sitio, sino que requieren la realización de actividades diversas, como aquellas del ámbito bioquímico, farmacéutico, entre otros. Entonces, si los servicios de inteligencia no generaron la información y ésta tampoco se encuentra al alcance de los recolectores de información porque sencillamente no existe, ¿cómo enfrentar una pandemia?

Considerando el supuesto de que la información obtenida ya se encuentra disponible para ser procesada y permitir su uso por áreas temáticamente especializadas dentro de las estructuras de un servicio de inteligencia, sigue su procesamiento y análisis, que es el tercer paso del ciclo de inteligencia. El análisis de información en el marco de un servicio de inteligencia es una actividad nodal

porque las recomendaciones contenidas en los productos elaborados para tal efecto están en un formato que puede ser explotado por el tomador de decisiones, y esto corresponde al cuarto paso. Dichas recomendaciones resultan de ese esfuerzo intelectual emprendido para transformar datos diversos en algunos cursos de acción bien diferenciados.

El quinto paso del ciclo de inteligencia es la retroalimentación y resulta fundamental porque consiste en dar al servicio de inteligencia una opinión respecto del producto recibido y de esa forma determinar si el requerimiento de información quedó satisfecho, o si es necesario reiniciar el ciclo. En este punto, cabe señalar que la tercera actividad propia de los servicios de inteligencia, la contrainteligencia (SORIANO, 1995), es un esquema de protección para garantizar que sus actividades no sean obstaculizadas por agentes o circunstancias que impidan que el tomador de decisiones reciba el producto en tiempo y forma, es decir, oportunamente.

En suma, el ciclo de inteligencia trasciende a los servicios de inteligencia porque éstos no son los únicos que participan en la ejecución de sus cinco principales pasos: Planeación, Recolección, Procesamiento y análisis, Explotación y Retroalimentación. Sin embargo, la responsabilidad de los servicios de inteligencia es básicamente interminable porque los problemas contemporáneos son complejos y eso conlleva que haya múltiples variables que inciden sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional. En el caso de la pandemia por COVID-19, las fases del ciclo de inteligencia fueron ejecutadas adecuadamente por los servicios de cada país, pero la falta de información impidió que los productos entregados a los tomadores de decisiones realmente contribuyeran a disminuir la incertidumbre.

### **3.3 Aspectos contemporáneos**

La misión de los servicios de inteligencia se ha vuelto cada vez más sofisticada porque en la actualidad hay una amplia variedad de avances tanto tecnológicos como metodológicos que facilitan las actividades que desempeñan en el marco de la seguridad nacional. Sin embargo, los conflictos motivados por intereses políticos permanecen como parte de las preocupaciones tradicionales

de los servicios de inteligencia. De ahí la importancia de distinguir entre los antagonismos al Estado y aquellos enfocados a las autoridades gubernamentales, incluso aquellos en contra de un personaje en lo específico.

Ya fue establecido que la información constituye un insumo clave para el trabajo de los servicios de inteligencia, de manera que sus recomendaciones puedan ser formuladas con datos e insumos de alto valor que además obtendrá un valor agregado derivado del procesamiento y análisis realizado por dicho servicio. En otras palabras, la información al alcance de un servicio de inteligencia regularmente no está a la vista de todos porque fue recolectada y no necesariamente se encontraba en alguna enciclopedia o instrumento semejante. La *recolección de información* no es una tarea sencilla porque un Estado busca proteger sus propios intereses estratégicos, geopolíticos y políticos, tal como el resto de los Estados también lo hacen, aunque en ningún caso lo actuarían de manera abierta y frente a cualquier persona.

En este contexto, a pesar de contar con importantes volúmenes de información procesada, no es razonable entregar un producto enciclopédico a un tomador de decisiones, salvo que esa sea la instrucción recibida. En otras palabras, un producto de inteligencia debe ser concreto y permitir al tomador de decisiones actuar en un corto plazo porque las circunstancias cambian rápidamente y en ocasiones la información contenida en un producto de esta naturaleza podría caducar y por lo tanto ser irrelevantes o hasta equivocadas en cuanto a las acciones instruidas para atender un tema determinado.

#### **4 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuenta con 60 años de historia y agrupa países que comparten semejanzas importantes en cuanto a políticas y prácticas administrativas, además del implícito compromiso con el desarrollo mediante la cooperación multinacional. Sin embargo, en el caso de la pandemia por COVID-19 hubo desempeños gubernamentales que registraron resultados diferenciados a pesar, precisamente, de las ya mencionadas semejanzas entre

los países de la OCDE. Por eso es relevante analizar la gestión de la pandemia desde el punto de vista de los servicios de inteligencia y su capacidad para anticiparse a determinadas circunstancias y, naturalmente, de la adaptación a las presentes.

Los 38 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) comparten un conjunto de características políticas, económicas y de desarrollo tales que permiten hablar de un grupo válido para realizar un estudio académico respecto de su desempeño frente a la pandemia por COVID-19. Esta idea se sigue de las características de sus sistemas de salud y sus políticas públicas en la materia porque a nivel general están alineadas a estándares y buenas prácticas que derivan, precisamente, de su membresía en la OCDE. La Figura 2 presenta la ubicación de los países de la OCDE.

**Figura 2. Países de la OCDE por su ubicación geográfica continental**



Fuente: Elaboración propia con información de OCDE (2021).

Como puede observarse en la Figura 2, el 68% de los países de la OCDE se encuentran ubicados en el continente europeo, mientras que el 16% están en el continente americano, el 11% en Asia y el 5% en Oceanía. En otras palabras, cuatro de los cinco continentes están representados en la OCDE, a excepción de África. Por otra parte, la Tabla 1 presenta algunos datos estadísticos de la OCDE en contraste con el mundo.

**Tabla 1. Perfil general de los países de la OCDE por indicadores seleccionados**

Indicador	OCDE	Mundo
PIB (millones de USD)	52,336,889.83	84,679,924.81
PIB per cápita (miles de USD)	38.18	10.91
Superficie total (millones de Km <sup>2</sup> )	35.51	129.94
Gasto militar (% del PIB)	2.49	2.36
Población total (millones de habitantes)	1,370.85	7,761.62
Expectativa de vida (años)	80.2	72.7
<b>*NOTA:</b> Todos los indicadores corresponden al año 2020, salvo por la expectativa de vida, que registra datos de 2019.		
<b>Fuente:</b> Elaboración propia con datos de World Bank (2021a, 2021b, 2021c, 2021d, 2021e y 2021f).		

Como puede observarse en la Tabla 1, la OCDE representa un segmento importante dentro de los valores estadísticos enunciados respecto de los datos del mundo. Esto abona al planteamiento señalado en el párrafo anterior respecto de la ubicación geográfica de los países de la OCDE en cuatro de los cinco continentes. En cuanto al Producto Interno Bruto (PIB), el valor de la OCDE representa el 61.8% del valor mundial. Del PIB *per cápita*, el valor de la OCDE es casi tres veces mayor al valor mundial.

La superficie total de los países de la OCDE representa aproximadamente una tercera parte del valor mundial. El gasto militar como porcentaje del PIB de la OCDE registra solamente 13 décimas por encima del valor mundial. La población total de la OCDE es aproximadamente una cuarta parte de la población total mundial. La expectativa de vida al nacer también registra una diferencia importante, pues el valor de los países de la OCDE es de 7.5 años mayor al valor mundial. Cabe señalar que estos datos únicamente tienen fines ilustrativos y de contexto.

## 5 Servicios de inteligencia de la OCDE y COVID-19

La incidencia de un servicio de inteligencia a favor de mejores decisiones consiste en ofrecer alternativas robustas en términos de su factibilidad para ser instrumentadas, principalmente por parte del propio servicio. Este planteamiento no implica que los servicios de inteligencia gobiernen, sino que ejecuten las decisiones

instruidas por el más alto nivel de la representación del Estado. En otras palabras, las decisiones derivadas de los productos de inteligencia que son entregados a dicho funcionario pueden encontrarse en múltiples esferas organizacionales y de la administración pública. En el caso de la pandemia por COVID-19, muchas de las medidas tomadas por los gobiernos debían ser ejecutadas por diversas autoridades, especialmente aquellas relacionadas con temas de salud, transporte y educación.

La pandemia por COVID-19 fue oficialmente reconocida el 7 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) mediante el comunicado de prensa titulado *Declaración de la OMS tras superarse los 100 000 casos de COVID-19* (OMS, 2020). Es pertinente recordar que en ese momento no había información suficiente para frenarla y los servicios de inteligencia no podían avanzar en sus análisis salvo en cuestiones relacionadas con la movilización del aparato del Estado para contenerla. En este caso, los contagios masivos fueron paulatinamente controlados a través de medidas restrictivas para la población, pero los servicios de inteligencia realmente no podían hacer mucho por brindar atención médica porque no es su función y principalmente porque tampoco existía la cura.

En otras palabras, los servicios de inteligencia podían estimar los efectos de las medidas de confinamiento social, o bien, de ejercer acciones más agresivas para evitar contagios masivos, como cerrar espacios de concentración pública, o restringir el acceso a ciertas instalaciones. Sin embargo, estas medidas correspondían con un entorno de incertidumbre. Esta situación trajo consecuencias severamente negativas para muchos países debido al número de personas contagiadas y fallecidas por esa causa. Al inicio de la pandemia no fue posible detectar oportunamente todos los casos confirmados y éstos carecieron de la atención terapéutica necesaria porque no existía un tratamiento eficaz. Tampoco fue posible vacunar masivamente a la población sino hasta meses después de dicha declaratoria de pandemia e incluso muchos países accedieron a vacunas mucho tiempo después que aquellos que lograron obtenerlas casi de manera inmediata a su producción en laboratorios autorizados.

Los países de la OCDE comparten un conjunto de políticas que hacen suponer que podrían encontrarse semejanzas importantes o, hasta cierto punto, medidas idénticas en materia de salud pública, como la aplicación de restricciones de viaje para visitantes provenientes de otros países, la realización de pruebas para detectar el virus, el cierre de espacios públicos como escuelas, etc. La coyuntura de la pandemia por COVID-19 arrojará importantes lecciones no únicamente para fines epidemiológicos y de salud pública, sino también para robustecer las capacidades de detección de riesgos y amenazas por parte de los servicios de inteligencia, especialmente a partir de la metódica identificación y monitoreo de las vulnerabilidades de un Estado.

En otros términos, la realidad demostró que de un momento a otro pueden suscitarse acontecimientos que exijan la movilización de todas las estructuras gubernamentales para enfocarlas a responder, por ejemplo, ante una pandemia como la del COVID-19 con el propósito primario de identificar su magnitud en tiempo presente y también tener la capacidad de estimar razonablemente su evolución.

Un estudio comparativo que considera múltiples casos es útil para realizar análisis con un importante rigor metodológico. Una opción es el método mixto denominado Análisis Cualitativo Comparado (QCA, por sus siglas en inglés), propuesto por Chales Ragin aproximadamente en 1985 y que cuenta con paquetes computacionales robustos para su aplicación (ARIZA Y GANDINI, 2012, p. 498-499). El método QCA permite la comparación de varios casos y en función de eso formular conjeturas. Entonces, mediante el método QCA pueden ser estudiados los servicios de inteligencia de los 38 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a partir un conjunto de condiciones explicativas, también denominadas variables independientes, y su relación con un resultado de interés, también denominado variable dependiente, con el propósito de obtener insumos para el análisis.

Es necesario identificar características o condiciones tales que permitan observar si el resultado de interés se encuentra presente porque eso permitirá identificar aquellos países que hayan tenido

la mejor gestión de la pandemia por COVID-19. Esta determinación surge de alguna o varias configuraciones de condiciones explicativas según su nivel de necesidad y suficiencia respecto del ya mencionado resultado de interés. En otras palabras, a pesar de que el grupo de estudio está conformado por los 38 países miembros de la OCDE, el método QCA permitirá identificar cuáles son los casos que tienen el resultado de interés y enseguida analizar más detalladamente ese subconjunto de países.

La Figura 3, a continuación, ejemplifica cómo podría ser llenada la tabla de verdad en el marco de la identificación de las condiciones explicativas (variables independientes) necesarias y suficientes para la aparición del resultado de interés (variable dependiente). En ese sentido, cabe recordar que el método QCA es robusto. Es decir, a pesar de no profundizar en los 38 casos analizados, lo cierto es que el ejercicio comparativo permitirá la identificación de elementos útiles para nutrir la toma de decisiones desde el punto de vista de los servicios de inteligencia en cuanto a la atención de una pandemia.

**Figura 3. Simulación de llenado de tabla de verdad (QCA) de los países de la OCDE**

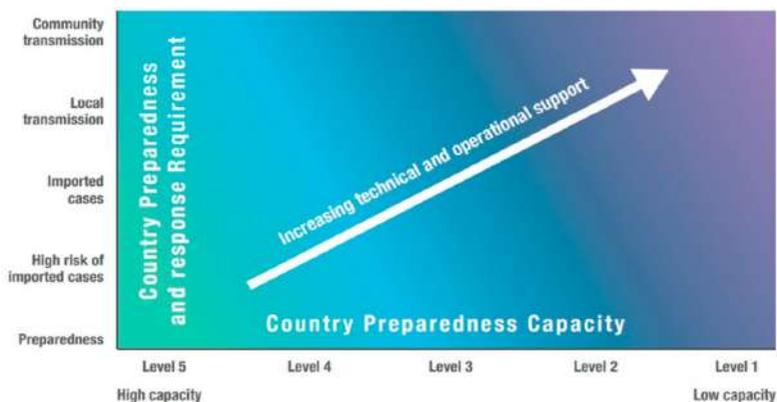
País	Caso	Dependiente	Variables Independientes		
		Y	X1	X2	X3
1. Australia	A	1	1	1	1
2. Austria	B	1	0	0	1
3. Bélgica	C	1	1	0	0
4. Canadá	D	0	1	1	1
5. Chile	E	1	1	0	0
...	...	...	...	...	...
35. Turquía	AI	0	1	0	1
36. Reino Unido	AJ	1	1	1	1
37. Estados Unidos	AK	1	0	1	1

**Fuente:** Elaboración propia con base en Ariza y Gandini (2012).

Como puede observarse en la Figura 3, el registro de las condiciones explicativas (variables independientes) y el resultado de interés (variable dependiente) puede suceder en diferentes configuraciones, de manera que el uso del software apropiado arrojará aquellas combinaciones más factibles de acuerdo con la calibración del modelo en cuestión.

En febrero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) publicó un mapeo de riesgo y vulnerabilidad por país que es reproducido en la Figura 4. Enseguida, la Figura 5 complementa a la Figura 4 porque coloca los países que de acuerdo con la propia OMS han tenido una mejor gestión de la pandemia por COVID-19 hasta junio de 2020. Por lo tanto, esta conjetura permite identificar un primer grupo de países que podría resultar más conveniente analizar a profundidad en investigaciones futuras.

**Figura 4. Mapeo de riesgo y vulnerabilidad por país frente al COVID-19 (febrero de 2020)**



**Fuente:** "2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan as of 4 February 2020" (World Health Organization, 2020a, p. 11).

Como puede observarse en la Figura 4, la OMS identificó cinco niveles de capacidad de preparación de los países con una escala de cinco grados, desde *Alta/High* hasta *Baja/Low* (WHO, 2020a, p. 11). Asimismo, hay cinco niveles de requerimientos de preparación y respuesta de los países. Esto arroja una ubicación en el plano que puede verse en cuadrantes con el propósito de identificar las ubicaciones más favorables y las más complicadas para cada uno de los países analizados. La Figura 5, por su parte, es una distribución de cuadrantes superpuestos en la Figura 4 para situar a los países valorados por la OMS. En este caso, únicamente fueron considerados los 38 países de la OCDE. Es pertinente afirmar que la mayor concentración de la totalidad de países del mundo se encontró del centro hacia la izquierda del modelo.

**Figura 5. Cuadrantes y ubicación de países de la OCDE según el mapeo de OMS sobre el riesgo y vulnerabilidad frente al COVID-19 (junio de 2020)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el modelo de “2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan as of 4 February 2020”, World Health Organization (WHO, 2020a, p. 11) y datos de “COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan. Country Preparedness and Response Status for COVID-19 as of 9 June 2020” (WHO, 2020b, p. 2-3).

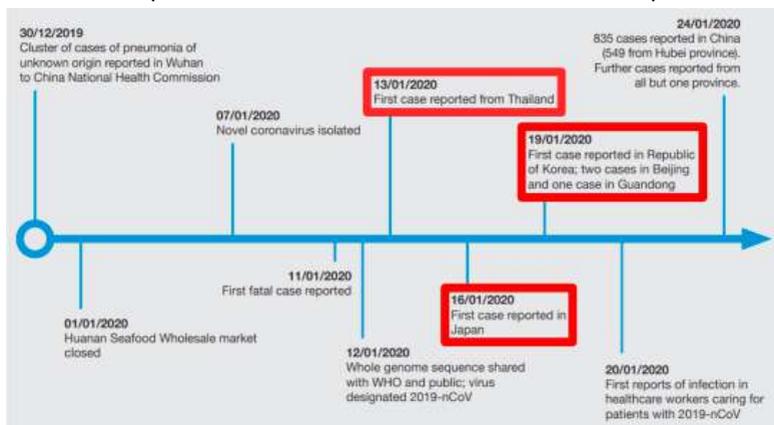
Como puede observarse en la Figura 5, los países de la OCDE se encuentran distribuidos en los cuadrantes A1, B1, C1, A2 y B2. La mayor concentración de países en un mismo cuadrante es de 14, equivalente al 37% del total de la OCDE, y está marcada en el círculo verde dentro del cuadrante A1. Los siguientes cuadrantes con mayor concentración de países son A2 y B1, pues ambos registran ocho, equivalentes al 21% del total de la OCDE. Enseguida, el cuadrante B2 registra siete países, equivalentes al 18% del total de países de la OCDE. Finalmente, el cuadrante C1 registra un país, equivalente al 3% del total de la OCDE. Los países latinoamericanos pertenecientes a la OCDE están ubicados en los cuadrantes B1 (Chile y México), C1 (Colombia) y B2 (Costa Rica), respectivamente.

Por otra parte, el cuadrante A1 contiene 14 países de la OCDE, que son precisamente aquellos con una mejor estimación en cuanto a su capacidad de preparación y frente a sus requerimientos de

preparación y respuesta. En orden alfabético, se trata de: Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Islandia, Italia, Lituania, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza. Esto no significa que hayan sido los países de la OCDE con un mejor desempeño frente a la pandemia por COVID-19, sino que son aquellos países mejor percibidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En cuanto a los primeros momentos que siguieron a la detección del brote del *2019-nCoV*, después denominado como *COVID-19*, es pertinente señalar algunos aspectos relevantes de acuerdo con la línea del tiempo presentada en la Figura 6, a continuación. Un primer elemento es que el 30 de noviembre de 2019 en Wuhan, China, hubo un conjunto de casos de neumonía de origen desconocido que fueron reportados a la autoridad nacional en salud (WHO, 2020a, p. 1). Dos días después, el 1 de enero de 2020 cerró el mercado de productos del mar *Huanan Seafood Wholesale* (WHO, 2020a, p. 1).

**Figura 6. Línea del tiempo de las etapas iniciales del brote de 2019-nCoV (30 diciembre 2019 a 24 de enero de 2020)**



**\*NOTA:** Los recuadros rojos fueron agregados con fines didácticos para este documento.

**Fuente:** “2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan as of 4 February 2020”, World Health Organization (WHO, 2020a, p. 1).

Como puede observarse en la Figura 7, el primer deceso fue registrado el 11 de enero de 2020 en China (WHO, 2020a, p. 1). Lo que sorprende es que dos días después, el 13 de enero de 2020 ya había un primer caso detectado en Tailandia, cinco días después el primer caso detectado en Japón y ocho días después el primer caso detectado en Corea del Sur (WHO, 2020a, p. 1). Un dato adicional es que el 20 de enero de 2020 ya había reportes de los primeros trabajadores de la salud encargados de atender pacientes contagiados con 2019-nCoV (WHO, 2020a, p. 1). Este último dato es significativo porque los trabajadores de la salud fueron de los primeros en sufrir contagios masivos debido a la falta de equipo de protección.

De acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior, si en menos de dos días después del primer deceso originado por 2019-nCoV (COVID-19) en China, ya había un caso detectado en otro país, cinco días después en un tercer país y ocho días después en un cuarto país, lo cierto es que los servicios de inteligencia de todos los países debían haber dispuesto medidas para recabar información precisa y monitorear su avance. Esta afirmación se sostiene sobre las bases de que un servicio de inteligencia monitorea múltiples riesgos y amenazas, pero en cuanto a temas de salud, ya había surgido una pandemia en la década anterior y al menos había la noción de la importancia de reaccionar oportunamente.

Por supuesto, afirmar esto dos años después del primer caso detectado en China podría ser interpretado como una ligereza académica y una irresponsabilidad. Sin embargo, los servicios de inteligencia tienen como misión principal alertar sobre riesgos y amenazas antes de que se conviertan en un problema incontrolable.

La pandemia por COVID-19 involucró áreas gubernamentales de múltiples especialidades para mejorar la capacidad de respuesta. Incluso, fue requerida la colaboración intergubernamental de la comunidad internacional para trabajar de forma conjunta y responsable para controlar fronteras nacionales, frenar los contagios masivos y atender a las personas contagiadas a través de diversas medidas, algunas de las cuales resultaron cuestionables desde el punto de vista del ejercicio pleno de las libertades, como la de

tránsito o la de asociación, pues en muchos casos hubo cierres de lugares de esparcimiento, transporte, escolares, industriales, entre otros sectores de la vida pública. Hubo, pues, una “mayor conciencia de los riesgos que las enfermedades infecciosas representan para el bienestar humano, las perspectivas económicas, así como la seguridad y estabilidad nacional e internacional” (MENZEL, 2020, p. 125).

## 6 Comentarios finales

Si bien una pandemia en tiempo presente no puede ser enfrentada únicamente con las herramientas que funcionaron del pasado, lo cierto es que de las circunstancias anteriormente vividas pueden extraerse importantes aprendizajes para la atención de problemas inéditos. Incluso, de un país a otro puede haber fenómenos semejantes, pero no necesariamente lo que funciona para uno funcionará en el otro. En otros términos, los servicios de inteligencia analizan los fenómenos de la manera más exhaustiva posible con el propósito de comprenderlos en su justa dimensión y presentar cursos de acción factibles de ser instrumentados en el corto plazo por órdenes de un tomador de decisiones de alto nivel. Este tomador de decisiones, también denominado *usuario*, demanda permanentemente ser informado sobre el pulso de los temas de interés para gobernar un Estado, como aquellos de seguridad nacional.

La principal reflexión de este documento consiste en argumentar a favor de la importancia de identificar los esfuerzos gubernamentales por preservar la seguridad nacional de un país sin perder de vista que la vida y la salud de los habitantes porque eso es imprescindible para el desarrollo adecuado de cualquier Estado. Cuando un Estado atiende ambos factores, también le será posible enfocarse en cuestiones de desarrollo que descansan en múltiples variables y eso contribuirá a proveer a la población de condiciones satisfactorias en un marco de respeto a las libertades fundamentales y los ejercicios deliberativos propios de las democracias.

Para futuras investigaciones, conviene analizar detalladamente los casos de Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Islandia, Italia, Lituania, Países Bajos, Portugal,

Reino Unido, Suecia y Suiza porque desde inicios de la pandemia estaban categorizados como aquellos con mejores capacidades para enfrentarla. No obstante, a la luz de los meses que han transcurrido desde el inicio de la propia pandemia, también hay que considerar cómo podrá evaluarse el éxito o fracaso en las políticas públicas de los países que tuvieron como propósito contener los efectos colaterales del COVID-19, como aquellos de orden económico.

Un elemento destacable es que los servicios de inteligencia son estructuras administrativas, de manera que están sujetos a reglas de operación, mecanismos de supervisión legislativa y hasta judicial. Por tal motivo, analizar el desempeño de los países de la OCDE a la luz de los servicios de inteligencia es una línea de investigación fértil para continuar con ejercicios semejantes con otros grupos de países y lograr una cobertura importante en términos globales. Los servicios de inteligencia son burocracias altamente especializadas y cuentan con un nivel importante de eficacia que puede ser exportado a otras organizaciones gubernamentales en el seno de cada uno de los países de la OCDE y, sin duda, del mundo en el corto y mediano plazos bajo la figura de buenas prácticas.

Finalmente, el esfuerzo de este documento puede servir para reconocer el trabajo de los servicios de inteligencia para la seguridad nacional de los 38 países de la OCDE porque contribuirá a la divulgación del tema, a nutrir las reflexiones académicas y también a ofrecer elementos para la confección de mejores políticas públicas y estrategias de gobierno.

## Referencias

ARIZA, Marina; GANDINI, Luciana. El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica. In: \_\_\_\_\_. **Métodos cualitativos y su aplicación empírica**: Por los caminos de la investigación sobre migración internacional. Ciudad de México: UNAM, 2012. p. 497 – 537.

BOTERO, Giovanni. **La razón de Estado y otros escritos**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1962.

CNI - Centro Nacional de Inteligencia. **Ciclo de Inteligencia**. Ciudad de México: [s.n.], 2020. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/document/main\\_image/44828/CicloInteligencia.jpg](https://www.gob.mx/cms/uploads/document/main_image/44828/CicloInteligencia.jpg) Acceso en: 1 mar. 2021.

MENZEL, Celina. Pandemias, epidemias y seguridad. In: LOZANO, Alberto y RODRÍGUEZ, Abelardo (coords.). **Seguridad y asuntos internacionales: teorías, dimensiones, interdisciplinas, las américas, amenazas, instituciones, regiones y política mundial.** Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 2020. p. 125 - 135.

OCAMPO, Roberto. **La Seguridad Nacional y los Servicios de Inteligencia en México: desarrollo histórico y contexto actual.** Tesis (Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública) – Universidad Autónoma de México, Ciudad de México, 2005. Disponible en: <http://132.248.9.195/pd2005/0600710/Index.html> Acceso en: 1 mar. 2021

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. **Países miembros de la OCDE.** [s.l.]: [s.n.], 2021. Disponible en: <https://www.oecd.org/acerca/miembros-y-socios/> Acceso en: 1 mar. 2021.

OMS – Organización Mundial de la Salud. **Declaración de la OMS tras superarse los 100 000 casos de COVID-19.** Ginebra: WHO, 2020. Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/07-03-2020-who-statement-on-cases-of-covid-19-surpassing-100-000>. Acceso en: 1 mar. 2021.

SORIANO, Juan. **La misión de los servicios de inteligencia civil en la política de seguridad nacional.** Tesis (Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública) – Universidad Autónoma de México, Ciudad de México, 1995. Disponible en: <http://132.248.9.195/ppt1997/0231021/Index.html>. Acceso en: 1 mar. 2021.

WORLD BANK. GDP (current US\$). **World Bank Data**, [online], 2021a. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> Acceso en: 1 ene 2022.

\_\_\_\_\_. GDP per capita (current US\$). **World Bank Data**, [online], 2021b. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> Acceso en: 1 ene 2022.

\_\_\_\_\_. Land Area (sq. km). **World Bank Data**, [online], 2021c. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.TOTL.K2> Acceso en: 1 ene 2022.

\_\_\_\_\_. Military Expenditure (% of GDP). **World Bank Data**, [online], 2021d. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?view=chart> Acceso en: 1 ene 2022.

\_\_\_\_\_. Population, total. **World Bank Data**, [online], 2021e. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> Acceso en: 1 ene 2022.

\_\_\_\_\_. Life expectancy at birth, total (years). **World Bank Data**, [online], 2021f. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN?view=chart> Acceso en: 1 ene 2022.

WHO – World Health Organization. 2019 Novel Coronavirus (2019-nCoV): Strategic Preparedness and Response Plan as of 4 February 2020. **WHO**, [online], 2020a. Disponible en: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/jmo-who-ncov-report-4feb-web.pdf> Acceso en: 1 dic. 2021.

\_\_\_\_\_. COVID-19 Strategic Preparedness and Response Plan: Country Preparedness and Response Status for COVID-19 as of 9 June 2020. **WHO**, [online], 2020b. Disponible en: <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-19-sprp-country-status-9june2020.pdf> Acceso en: 1 dic. 2021.