

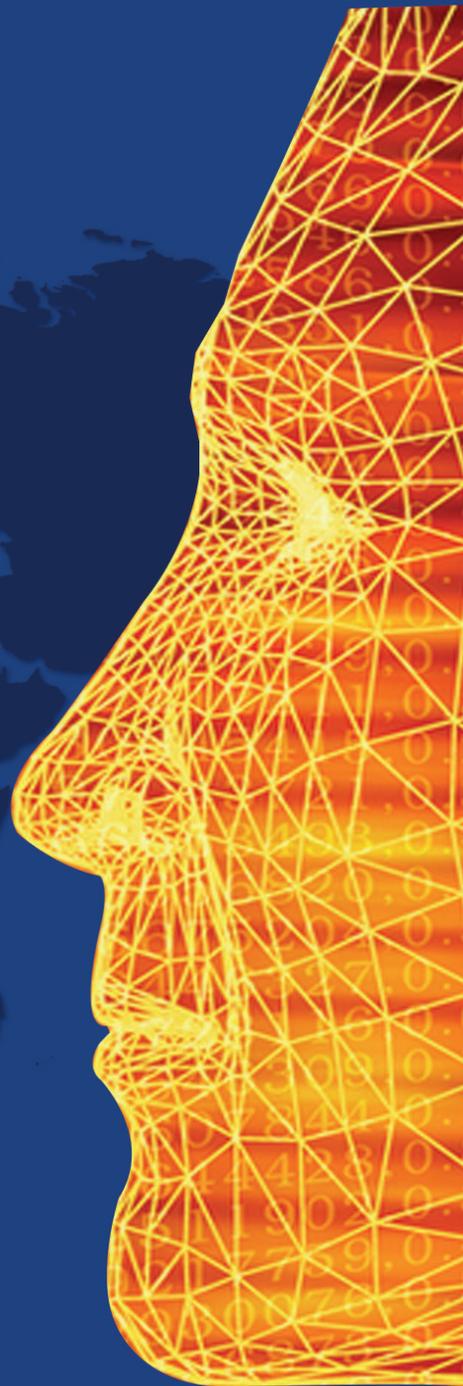
# INTELIGENCIA ESTRATÉGICA CONTEMPORÁNEA

Mariano Bartolomé, Carolina Sancho Hirane, Carlos Maldonado Prieto,  
Javier Pérez Rodríguez, Galo Cruz, César Pérez,  
Eduardo Balbi, Maritza Velastegui, Fredy Rivera Vélez,  
Arturo Cabrera Hidalgo, María Dolores Ordóñez.



**ESPE**

UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS  
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA





# INTELIGENCIA ESTRATÉGICA CONTEMPORÁNEA

Perspectivas desde la región suramericana

Edición .....

■ Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE

## Inteligencia Estratégica Contemporánea

Mariano Bartolomé, Carolina Sancho Hirane, Carlos Maldonado Prieto, Javier Pérez Rodríguez, Galo Cruz, César Pérez, Eduardo Balbi, Maritza Velastegui, Fredy Rivera Vélez, Arturo Cabrera Hidalgo, María Dolores Ordóñez.

ISBN: 978-9978-301-90-6

Todos los derechos reservados

Revisión de pares académicos:

Aprobado por la **Comisión Editorial** de la **Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE**

Coronel Ramiro Pazmiño. Presidente

Edición: David Andrade Aguirre

daa06@yahoo.es

Diseño: Oscar Murillo

El contenido, uso de fotografías, gráficos, cuadros, tablas y referencias es de exclusiva responsabilidad del autor.

**Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE**

www.espe.edu.ec

Sangolquí, Ecuador.

Primera edición, diciembre de 2016

## ÍNDICE

Presentación

I. Perspectivas para una inteligencia estratégica desde la región suramericana

***La dinámica de la seguridad internacional contemporánea y el rol de la inteligencia estratégica en América del Sur.*** Mariano Bartolomé (Argentina)

***Inteligencia y cooperación internacional, desafío para la función estatal de inteligencia en el marco de la coordinación interagencial: una aproximación desde Suramérica en el siglo XXI.*** Carolina Sancho Hirane (Chile)

***La inteligencia estratégica en América del Sur: persisten las falencias de profesionalismo.*** Carlos Maldonado Prieto (Chile)

II. Conflictividad contemporánea e inteligencia estratégica

***La inteligencia frente a las nuevas expresiones del conflicto.*** Javier Pérez Rodríguez

***Inteligencia estratégica y posconflicto.*** Galo Cruz

***Inteligencia marítima y naval, parte de la inteligencia estratégica y del poder marítimo y naval.*** César Pérez (Ecuador)

***Anticipación estratégica, clave para la prevención y la gestión de riesgos.*** Eduardo Balbi (Argentina)

***El lavado de activos un flagelo para la seguridad integral en América Latina y el mundo.*** Maritza Velastegui (Ecuador)

III. Inteligencia estratégica de la teoría a la práctica: una mirada crítica a los sistemas

***Inteligencia estratégica e inteligencia política: los claro-oscuros del caso ecuatoriano.***

Fredy Rivera Vélez (Ecuador)

***Paradigmas en el estudio de la inteligencia.*** Arturo Cabrera Hidalgo (Ecuador)

***Inteligencia estratégica: reflexiones sobre ética y poder.*** María Dolores Ordóñez (Ecuador)



## Presentación

La investigación académica sobre inteligencia estratégica ha sido poco conocida en América del Sur y aún menos en el Ecuador. Sin embargo los constantes y dramáticos cambios en los escenarios político estratégicos de nuestros países ha conducido a que la producción académica sobre este tema este en auge.

Al abordar específicamente a la inteligencia estratégica se busca tratar sobre el ámbito de mayor complejidad que está íntimamente ligado a los aspectos más delicados de las naciones democráticas.

América del Sur sigue en la búsqueda de paradigmas propios y adecuados para enfrentar amenazas emergentes y dinámicas y sobre todo contar con una inteligencia estratégica predictiva, oportuna y eficiente. En estos contextos, se ha logrado poner en marcha metodologías y saberes que se adaptan a nuestros tiempos. La institucionalidad y los sistemas intentan seguir estos pasos y al menos, en muchos de nuestros países, han dimensionado la importancia de la profesionalización y la legislación de la inteligencia con sus respectivas implicaciones.

Si bien la inteligencia estratégica topa todos los ámbitos de la vida en sociedad, siempre está íntimamente ligada al análisis de las condiciones de seguridad y defensa de las naciones. En tal sentido, y pese a que América del Sur es considerada como una región de paz, sin conflictos entre países, es el escenario de altos niveles de violencia y fenómenos que por su complejidad requieren de lecturas cada vez más especializadas que conjuguen miradas históricas, sociales y culturales para así desentrañar causas y ofrecer respuestas adecuadas para la toma de decisiones.

Es en este contexto contemporáneo que el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas- ESPE no puede dejar de poner en debate estos importantes temas que se relacionan íntimamente con la actualización del conocimiento y metodologías como una preocupación constante que lleva al Centro a interactuar con pensadores y especialistas del Ecuador y de la región.

En este aliento se materializa esta publicación que cuenta con la colaboración de importantes investigadores de Argentina, Chile y Ecuador que además de su expertiz en los temas relacionados con la inteligencia, acreditan de la experiencia

práctica en las esferas de toma de decisión en el más alto nivel.

Esta recopilación pretende constituirse como un aporte académico, además de una referencia de consulta para aquellos conocedores o investigadores iniciales en los temas de inteligencia estratégica relacionada con los fenómenos de seguridad de la región suramericana, los sistemas estatales de inteligencia, las redes de cooperación de inteligencia, la inteligencia estratégica militar, las metodologías de inteligencia y prospectiva, la inteligencia financiera y los nuevos paradigmas de la inteligencia. Proyecta además continuar con el esfuerzo ya iniciado en otros centros del saber, de constituir una comunidad de pensadores que alimenten esta esfera académica poco conocida. Finalmente, buscar alimentar las inquietudes intelectuales de un cada vez más creciente sector de la academia, promoviendo e incentivando la producción de pensamiento sobre estas apasionantes temáticas.

María Dolores Ordóñez C.  
Analista de Información e Inteligencia Estratégica  
Centro de Estudios Estratégicos

|

PERSPECTIVAS PARA UNA  
INTELIGENCIA ESTRATÉGICA DESDE LA  
REGIÓN SURAMERICANA



# La dinámica de la Seguridad Internacional contemporánea y el rol de la Inteligencia Estratégica en América del Sur

## **Mariano Bartolomé**

Graduado y doctor en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador, USAL). Master en Sociología (IVVVVE, Academia de Ciencias de la República Checa). Profesor en la USAL, la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y la Escuela Superior de Guerra (ESG) del Ejército. Coordinador de la Diplomatura en Seguridad Internacional y Defensa, de la Universidad de Belgrano (UB).

*“Piensa globalmente, actúa localmente”  
(Think globally, act locally)*

*“El mundo. Y qué hacer con él”  
(The world. And what to do with it)*

## Introducción

La Inteligencia Estratégica está considerada como la máxima instancia evolutiva de la actividad de inteligencia. Y las dos frases que preceden el presente trabajo fueron elegidas por un mismo motivo, que es el de reflejar con bastante exactitud su esencia, de manera involuntaria y desde ámbitos ajenos al propio recorte disciplinar. En efecto, la primera frase es un lema compartido por militantes y grupos ambientalistas de todo el mundo, concebido hace casi cuatro décadas por el científico René Dubos; la segunda, por su parte, es el eslogan del influyente periódico *International Herald Tribune*, editado en París<sup>1</sup>. Ambas citas, en tanto, explicitan la conveniencia de tomar decisiones a partir de una previa comprensión del funcionamiento de los entornos y contextos que puedan influirlas, y que trascienden lo inmediato tanto temporal como espacialmente.

Promediando la segunda década del siglo, el marco contextual de las decisiones trascendentes del Estado moderno es, cada vez más, el mundo en toda su complejidad, como resultado de la intensificación del proceso de globalización, y la consecuente profundización de las interdependencias. Y esto es así aun para naciones de segundo o tercer orden desde el punto de vista de la distribución de poder, como sería el caso de las latinoamericanas, incluyendo las ubicadas en América del Sur, que son las que interesan a los efectos del presente trabajo. Específicamente en el plano o subsistema atinente a la seguridad, la referida complejidad del sistema internacional se traduce en una agenda en constante mutación, con numerosas y heterogéneas amenazas y fuentes de riesgo, dando como resultado un tablero signado por la volatilidad e incertidumbre. Y como sostiene acertadamente una colega (Anguita Olmedo & Campos Zabala, 2008), la incertidumbre en la toma de decisiones genera inseguridad, que puede reducirse a través de una adecuada inteligencia, correctamente interpretada por los decisores.

Lo hasta aquí planteado confirma el rol central que debe desempeñar la Inteligencia Estratégica en América del Sur. A partir de esa certeza, a continuación efectuaremos una breve referencia al panorama de la Seguridad Internacional contemporánea para luego enfocarnos en la Inteligencia Estratégica en la región e identificar qué características debería cumplir a la hora de ser aplicada por las naciones comprendidas en ese espacio geográfico, culminando con la formulación de unas breves conclusiones.

1 Devenido en los últimos tiempos en *International New York Times*

Sólo resta recordar que, aplicando un abordaje de tipo deductivo desde el punto de vista metodológico, no puede hablarse de Inteligencia Estratégica sin efectuar una previa referencia al concepto inteligencia, sus límites y contenidos. Por eso, en una primera aproximación a la cuestión acordaremos que “inteligencia” es una suerte de paraguas que incluye cinco significaciones diferentes, aunque concatenadas e íntimamente vinculadas entre sí: (i) un conocimiento particular; (ii) la organización que lo produce; (iii) la actividad de esa organización; (iv) el proceso que guía esa actividad; y (v) el producto de ese proceso y esas actividades (Schreier, 2009). Concebida como un proceso, lo entendemos como *“aquel que brinda información procesada, útil y oportuna, sobre alguna situación específica y que contribuye a optimizar el proceso de toma de decisiones”*. Es decir, no sólo le proporciona información al usuario, sino también de un *insight* específico que le permite reducir los niveles de incertidumbre, facilitando el proceso decisorio (Bartolomé, 2015).

### **Un breve comentario sobre el escenario de la Seguridad Internacional**

Hace poco más de un cuarto de siglo, en épocas del fin de la Guerra Fría, algunos analistas aventuraban el advenimiento de un escenario internacional exento de violencia, donde la democracia capitalista se expandiría por todos los rincones del planeta y los conflictos armados disminuirían de manera sostenida, hasta convertirse casi en una rareza. Los ropajes que adquirirían esos planteos de claro sesgo kantiano eran diversos, aunque probablemente la tesis del Fin de la Historia sea la que mayor difusión tuvo.

Resulta ocioso reseñar que esa lectura rápidamente quedó desacreditada por la proliferación de violentos conflictos en diferentes puntos del globo. Era cierto que con la finalización de la compulsa bipolar había disminuido el riesgo de un holocausto nuclear pero, como oportunamente recordamos (Bartolomé, 2010), le asistía la razón a James Woolsey, otrora máxima autoridad de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidense, cuando indicaba que la “jungla internacional” se había librado de un gran dragón (en alusión a la Unión Soviética) pero continuaba infectada de una gran cantidad de serpientes venenosas que la tornaban extremadamente peligrosa. Este tipo de lecturas se encuentran absolutamente vigentes, y así es que se advierte la existencia de un déficit global de seguridad (Spence, 2014) y el inicio de una Era del Desorden (Haass, 2014) en la cual los actores estatales, incluso aquellos con rango de superpotencia como Estados Unidos, atravesarían crecientes “inseguridades nacionales” (Rothkopf, 2014).

Una descripción de la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea excede tanto los objetivos del presente trabajo, como su extensión posible. No obstante, no puede dejar de señalarse que una de las notas salientes de este complicado panorama, está constituida por la jerarquización de fuentes de daño de naturaleza transnacional protagonizadas por actores no estatales, que despliegan sus actividades de acuerdo a una lógica espacial diferente a la que propone la cartografía política tradicional, de raíz westfaliana. A este estado de cosas se refiere el español Aznar (2012: 165) con su idea de “amenazas sin fronteras y fronteras sin amenazas”, destacándose a juicio de quien suscribe por su importancia la criminalidad organizada, el terrorismo y la proliferación y difusión de armas de destrucción masiva y tecnologías sensitivas. El ya mencionado fenómeno de la globalización, proceso dinámico caracterizado por el rápido crecimiento de flujos transfronterizos diversos (bienes, servicios, dinero, personas, tecnología, ideas, cultura, valores, etc.) agrava la peligrosidad de las citadas amenazas, potenciándolas.

En tanto, las formas de conflicto armado prevalecientes en la actualidad se alejan de los tradicionales moldes interestatales y simétricos, conformando un panorama extremadamente heterogéneo donde tienden a prevalecer los formatos híbridos. El caso del autodenominado Estado Islámico sería paradigmático en este sentido. Así se entiende que el famoso politólogo Giovanni Sartori se refiera al impacto en suelo europeo del extremismo fundamentalista islámico sentenciando que el Viejo Continente se hallaba inmerso en una guerra de nuevo tipo. En sus propias palabras: “vivimos una guerra terrorista, global, tecnológica y religiosa” (Gómez Fuentes, 2016).

Lo antedicho no debe ser interpretado como la superación de las pujas interestatales. Por el contrario, éstas mantienen absoluta vigencia y, a caballo de consideraciones geopolíticas (donde el acceso y control de recursos naturales estratégicos ocupa un lugar central) y tradicionales políticas de poder de cuño realista, pueden ser el detonante de graves crisis cuya escalada podría desembocar en episodios bélicos. Por lo pronto, desde esta lógica se explica en buena medida el sostenido aumento del gasto militar global anual.

Todo este desorden, este déficit global de seguridad, podría verse reforzado por una difusión cada vez mayor de poder en el escenario global, que recibe influencias de decenas de protagonistas estatales y no estatales autónomos, complicándose así la adopción de decisiones colectivas. Como resultado de tal

difusión, ningún país ni bloque de países tiene la capacidad para manejar la agenda internacional, siendo una consecuencia de esta imposibilidad el incremento de la conflictividad internacional, en diversas formas. Esta novedosa situación ha sido rotulada como “no polaridad” por Haass (2008), mientras Bremmer ironiza con un mundo cuya gobernanza descansa en un “Grupo de los Cero” (G-0), indicando que ningún actor puede asumir esa función (Bremmer & Roubini, 2011).

### **La Inteligencia Estratégica y su aplicación en América del Sur**

Históricamente, en América del Sur la cuestión de la inteligencia no sólo no ocupó espacios relevantes dentro de la producción científica local, sino que cuantitativamente su presencia en ese ámbito fluctuó entre la escasez y la nulidad. Desde un punto de vista cualitativo la situación no fue menos preocupante, pues el persistente desconocimiento de la ciudadanía sobre lo que significa esa actividad ha facilitado que en el imaginario colectivo de numerosas sociedades de la región se instalen negativas percepciones. Percepciones que refieren a organismos que emplean de manera irrestricta los recursos (humanos, materiales, financieros) públicos con metas asociadas más a objetivos puntuales del gobierno de turno que a intereses nacionales; que vulneran periódicamente los derechos civiles y las libertades individuales de los ciudadanos; y que suelen estar exentos de las prácticas de control y *accountability* características de una democracia sana.

Afortunadamente, esas imágenes no suelen contar con respaldo empírico, pues los procesos de democratización que se iniciaron en la región en los años 80 y su progresiva consolidación desde ese momento hasta el presente, facilitaron el control civil sobre los organismos de inteligencia, incluyendo la formación de especialistas en la materia y el diseño de una carrera profesional para aquellos que se desempeñarán como funcionarios estatales. Sin embargo, ha habido excepciones que empañaron los logros obtenidos en este campo, siendo el último de estos episodios que salió a la luz el acontecido en Argentina a comienzos del año 2015, cuando la súbita muerte de un fiscal federal en condiciones extremadamente sospechosas y controvertidas, derivó en un escándalo que gozó de una amplia cobertura mediática, en cuyo contexto la oposición política acusó al Poder Ejecutivo de emplear en su propio beneficio a la Secretaría de Inteligencia (SI), a la sazón la principal institución de la nación en ese rubro. Simultáneamente aunque en sentido inverso, desde la Casa Rosada se insistía en que ese organismo se había vuelto inmanejable y había elaborado su propia agenda de trabajo, incluyendo la

ejecución de operaciones de espionaje interno, sin subordinarse a las autoridades democráticas. En un cambio que fue mucho más cosmético que estructural, la SI fue reemplazada por una Agencia Federal de Inteligencia (AFI), pero la crisis aún dista de resolverse (ADC, 2015).

En los últimos años, la producción académica sobre inteligencia en América del Sur se ha incrementado, novedad que contribuye a paliar –al menos parcialmente– la inconveniente situación descrita, y ha comenzado a incursionarse en el ámbito de la Inteligencia Estratégica. Al menos tres trabajos colectivos publicados en Argentina, Ecuador y Estados Unidos, en este último caso con mayoría de colaboradores sudamericanos, dan cuenta de esta innovación (Swenson & Lemozy, 2009; Rivera Vélez, 2010; Paz, 2015). Además, se han conformado cátedras y líneas de investigación sobre la cuestión en Brasil y Chile, mientras carreras de posgrado con títulos oficiales se consolidan en Argentina. Lo notable de las obras mencionadas, empero, es que de las mismas no se desprende una concepción consensuada sobre lo que es la Inteligencia Estratégica; incluso, algunos de sus autores continúan remitiéndose a los trabajos pioneros de Sherman Kent y Washington Platt, pese a que datan de 1949 y 1957 respectivamente, mientras otros especialistas resuelven fácilmente la cuestión dando por sentado que el lector ya conoce en profundidad este concepto, no resultando necesaria ninguna explicación adicional.

Desde el punto de vista de quien suscribe, siguiendo el enfoque adoptado en trabajos anteriores (Bartolomé, 2015), consideramos que la actividad de inteligencia suele adjetivarse como “estratégica” de acuerdo a tres criterios diferentes, que no sólo no son mutuamente excluyentes, sino que suelen presentarse de manera combinada: en primer término, cuando su producto se basa en insumos, por lo general análisis, proporcionados por otros organismos o agencias (por ejemplo, órganos de las Fuerzas Armadas); son estos organismos, y no el que produce la Inteligencia Estratégica, los que efectúan tanto las tareas de recolección (o reunión) como el primer procesamiento de la información reunida. Un segundo rasgo distintivo de la Inteligencia Estratégica es que su producto pretende apuntar al mediano y largo plazos; y en tercer lugar, cuando el producto es particularmente importante o relevante. En consecuencia, en el presente trabajo se entiende que la Inteligencia Estratégica es el producto de inteligencia para empleo del máximo poder decisorio, que trasciende a la inmediatez y la coyuntura para identificar

en relación al Estado, con un horizonte temporal mayor, tanto amenazas reales o potenciales, como oportunidades.

Para los países de América del Sur, como para todas las unidades políticas de este tipo en rigor de verdad, la Inteligencia Estratégica constituye una herramienta fundamental en el marco de sus esfuerzos para prevenir, combatir y neutralizar las amenazas y riesgos que se ciernen sobre su sociedad y los ciudadanos que la integran, en el complejo entorno de seguridad contemporáneo. En este sentido, más allá de las particularidades de cada nación en esta actividad, hemos identificado cinco condiciones básicas que debe cumplir la Inteligencia Estratégica en nuestra región, para cumplir su cometido con eficacia y eficiencia, en un marco de plena vigencia del Estado de Derecho.

En primer lugar, en lo relativo a la etapa de recolección en la base de la pirámide informacional, se torna necesaria una optimización de fuentes. Transitamos una época en la cual los grandes avances tecnológicos en los campos de la electrónica, la óptica y las telecomunicaciones tienden a colocar en el centro de la escena a la inteligencia basada en señales (SIGINT) e imágenes (IMINT). Sin embargo, existen restricciones y condicionantes para la captación de señales u obtención de imágenes por medios tecnológicos, incluso de índole económica, un dato no menor a la luz de las limitadas capacidades de las naciones sudamericanas; por otra parte las imágenes y señales obtenidas por medios tecnológicos, más allá de su valor, pueden resultar insuficientes a la hora de efectuar evaluaciones políticas, puesto que no tienen en cuenta el factor humano, la principal variable independiente en todo análisis. En consecuencia, frente a esta tendencia, es necesaria una revalorización de las fuentes humanas (HUMINT), que confirman su importancia crucial, incluso en esta época de avances tecnológicos.

Segundo, urge optimizar las capacidades de análisis. Los desafíos que presenta el tablero internacional contemporáneo exigen contar con avezados especialistas en cuestiones específicas, con alta capacidad interpretativa y profundos conocimientos culturales, incluso idiosincráticos, sobre la cuestión tratada. Especialistas aptos para el trabajo en equipo, para poder integrar cuerpos constituidos con finalidades analíticas concretas. Y con alto grado de adaptabilidad al cambio, siendo que en materia de inteligencia *“el paradigma del enemigo conocido, las fronteras definidas y los objetos unívocos ha desaparecido en gran manera”* (Sepúlveda, 2007: 80).

En épocas de Internet, publicaciones *on line*, redes sociales y enormes bases de datos, un incremento de las capacidades de análisis demanda la revalorización de los productos basados en fuentes abiertas (OSINT); en este sentido, la clave es incorporar al proceso de análisis un mayor caudal de información pública con alta especialización temática, con distintos formatos y diferentes procedencias. Dentro de la OSINT deben incluirse los llamados “outsiders”, personalidades con profundos conocimientos sobre una temática específica, que están en capacidad de proveer nuevos y valiosos puntos de vista a la estructura de inteligencia (además de contribuir a la limitación de las mencionadas distorsiones del proceso de análisis).

En tercer término, reafirmamos con categoría de condición imprescindible una cuestión que ha merecido un tratamiento prioritario en los análisis sobre esta disciplina en los últimos tiempos: la cooperación en materia de inteligencia, tanto en el plano interinstitucional, como en el intergubernamental. En el primero de estos planos, el interagencial, prácticas cooperativas limitadas al mero intercambio informativo son de por sí positivas, desde el momento en que contribuyen a superar la “falta de sinergia” que genera la compartimentación de la información. No obstante, lo ideal sería ir más allá de este estadio para lograr interacciones horizontales donde los analistas de diferentes organismos intercambien puntos de vista, siendo que la misma complejidad de las situaciones que analizan esas instituciones, y sobre las cuales se debe elaborar Inteligencia Estratégica, exige la articulación de respuestas interdisciplinarias (Tortosa Garrigós, 2009). Por otro lado, el debate e intercambio de apreciaciones y perspectivas contribuye a limitar las distorsiones que se pueden generar en un proceso de análisis, tales como el apego a las visiones tradicionales o la adopción de posturas corporativas (Zane George, 2010). Estos desafíos demandan un cambio conductual y la experiencia indica que ese logro es una tarea ardua que insumirá tiempo y esfuerzos, pues los organismos de inteligencia tienden a sentirse más vulnerables en la medida en que incrementan su interdependencia con actores semejantes, razón por la cual son renuentes a hacerlo (Anguita Olmedo & Campos Zabala, 2008).

Respecto al plano intergubernamental, frente a un escenario caracterizado por amenazas complejas que operan transnacionalmente, muchas veces empleando en su propio beneficio las fronteras y las soberanías (en tanto obstáculos y barreras para la acción de los gobiernos), y se organizan en red, la cooperación se ha vuelto

imperativa. Prescindir de esta opción no debe ser interpretado como un lujo o una señal de fortaleza, sino como un gesto de miopía e irresponsabilidad, profesional o política (según el nivel de responsabilidad del que se trate). Incluso se ha postulado como un ideal de difícil realización por el momento, la constitución de una amplia red de organismos de inteligencia para trabajar de cara a amenazas comunes y riesgos compartidos, lo que su mentor ha llamado “un Bretton Woods de la Inteligencia” (Sepúlveda, 2007).

Una cuarta condición básica que debe cumplir la Inteligencia Estratégica en los tiempos actuales, tanto en América del Sur como en cualquier otra región del orbe, consiste en el desarrollo de una adecuada capacidad para identificar tendencias y diseñar escenarios de mediano y largo plazos sobre sus temas de interés, que trasciendan la coyuntura y el corto plazo<sup>2</sup>. Evaluaciones de este tipo, basadas en enfoques metodológicos predictivos o prospectivos, son elaboradas desde hace décadas por múltiples actores no estatales que han fluctuado entre informes reservados sobre cuestiones puntuales, y apreciaciones de nivel estratégico y carácter público.

Lejos de constituir un patrimonio reservado a académicos o empresarios, los estudios de mediano y largo plazos constituyen cada vez más un área de interés para la Inteligencia Estratégica, con el objeto de disminuir los márgenes de imprevisibilidad e incertidumbre que enfrentan los decisores. Aunque aquí, como en el –ya referido– caso de la cooperación, también es necesario un cambio conductual. En esta ocasión, en el usuario del producto: mientras el objetivo de los análisis a largo plazo es ayudar a los decisores a “pensar estratégicamente” y eventualmente ampliar el rango de sus futuros posibles, en base a planteos que no tienen sustento empírico, es habitual que el dirigente político se encuentre enfocado en el presente y base sus acciones en hechos y datos fácticos (Treverton & Ghez, 2012), normalmente con impacto en el electorado.

La quinta condición básica que debe cumplir la Inteligencia Estratégica sudamericana, aunque aparece enlistada en último lugar, constituye la más importante a juicio de quien suscribe el presente trabajo, pues atraviesa a las otras cuatro, justificándolas y orientándolas. En concreto, consiste en proporcionar a sus usuarios un producto de alta calidad, a tono con la complejidad de los tiempos

---

2 Aquí entendemos a los escenarios en la forma en que los conceptúa el Saint Gall Center for Futures Research: “*imágenes del futuro, que representan un proceso, están basados en una metodología, incorporan el conocimiento de expertos y facilitan el aprendizaje organizacional*”.

que corren, cuyo empleo sea útil en los procesos de toma de decisiones. Aquí, la idea genérica de calidad incluye la relevancia y exactitud del contenido; su amplitud; la oportunidad de su diseminación; y su “pureza”, en referencia a su objetividad. El mencionado uso, por otra parte, debe trascender el análisis del objeto de estudio y su evolución probable, para contribuir claramente al diseño de opciones alternativas realistas disponibles para el decisor (Kugler, 2006).

Decíamos al comienzo de este trabajo que la incertidumbre en la toma de decisiones genera inseguridad, y que ésta se reduce a través de una adecuada inteligencia correctamente interpretada por los decisores. De esto se deduce que el mejor y más acabado producto de Inteligencia Estratégica se tornará irrelevante en el mejor de los casos, o contraproducente en el peor, si el usuario no lo interpreta correctamente. De ahí que resulte imprescindible, para acotar la ocurrencia de esa posibilidad, aceitar los canales y optimizar los protocolos de comunicación entre los decisores y el/los organismo/s involucrado/s en la producción de Inteligencia Estratégica, en los dos extremos del proceso de inteligencia ya mencionado: en su primera etapa, cuando se establece la necesidad de conocimiento del decisor, y en la última, cuando éste se manifiesta sobre el producto recibido (Schreier, 2012).

## **Conclusiones Finales**

Las naciones de América del Sur despliegan sus capacidades, en prosecución de los objetivos que derivan de sus intereses, en un contexto internacional particularmente delicado, en materia de seguridad. El rasgo distintivo de ese contexto, dinámico y volátil, es la existencia en forma simultánea de numerosas y heterogéneas amenazas y fuentes de riesgo, que mutan y evolucionan en forma permanente. Frente a este panorama, resulta imperativo que las naciones de América del Sur desarrollen una adecuada Inteligencia Estratégica, entendida como un producto de inteligencia para empleo del máximo poder decisorio, que trasciende a la inmediatez y la coyuntura para identificar en relación al Estado, con un horizonte temporal mayor, tanto amenazas reales o potenciales, como oportunidades.

Se torna extremadamente difícil la propuesta de un modelo concreto de Inteligencia Estratégica a adoptar por los países sudamericanos, debido al alto grado de heterogeneidad que se observa en la región en materia de inteligencia. Sí puede señalarse, no obstante, que resulta impensable especular con este tipo de producción sin haberse consolidado previamente una inteligencia (en sus

cinco acepciones) adecuadamente subordinada a los gobiernos democráticos, sujeta al control de los poderes de la República y respetuosa de los derechos y libertades individuales. A partir del cumplimiento de este requisito, la Inteligencia Estratégica cumpla con cinco condiciones básicas, siendo la primera una adecuada optimización de las fuentes, incluyendo la revalorización de las fuentes humanas (HUMINT), que no se vea afectada por el auge de otras formas de inteligencia más vinculadas con el avance tecnológico, y un empleo intensivo de fuentes abiertas (OSINT); segundo, un incremento de las capacidades de análisis, incorporando y/o formando especialistas en cuestiones específicas, con aptitud para el trabajo en equipo y capacitación permanente, y la consulta con “outsiders”; en tercer lugar, fluidos niveles de cooperación interagencial e intergubernamental, en este caso respecto a cuestiones o áreas geográficas de interés común; y en cuarto término, la capacidad para identificar tendencias y diseñar escenarios de mediano y largo plazos, mediante el uso de metodologías predictivas o prospectivas.

Finalmente, y como corolario de las condiciones anteriores, la Inteligencia Estratégica debe cumplir el desafío de generar un producto de alta calidad, apto para ser empleado en procesos de toma de decisiones. Aunque aquí también aparece la necesidad de una correcta interpretación por parte del usuario.

Previsiblemente, el logro de estas cinco condiciones demande a los organismos de inteligencia la aplicación de profundos cambios de paradigmas organizacionales, doctrina, formación y capacitación del personal, y relacionamiento con otros sectores de la sociedad, en especial el ámbito académico. Estos son los desafíos de los próximos tiempos, que los gobiernos de América del Sur podrán cumplir en la medida en que conciban a la inteligencia como una política de Estado; la diseñen en concurso con otras fuerzas políticas, e incluso con participación de entidades específicas de la sociedad civil; la planifiquen más allá de la duración de sus mandatos; y, por último, acompañen sus declaraciones e intenciones con recursos adecuados.-

## Bibliografía

Anguita Olmedo C. & Campos Zabala M. (2008). "La globalización de la inseguridad". *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* 101-102, 11-32

Asociación por los Derechos Civiles (2015). *El (des)control democrático de los organismos de inteligencia en Argentina*. Buenos Aires: ADC

Aznar F. (2012). *La Ecuación de la Guerra*. Madrid: Montesinos.

Bartolomé M. (2010). "Si quieres la paz prepárate para...qué? Notas sobre la agenda de Seguridad Internacional actual". En: Bartolomé M. (compilador). *Seguridad y Defensa en tiempos del Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile*. Buenos Aires: IPN Editores, 35-56

Bartolomé M. (2015) "Strategic Intelligence Requirements for the Security of Latin America". En Swenson R. & Sancho Hirane C. (coords.) *Intelligence Management in the Americas*. Washington DC: National Intelligence University Press, 155-168

Bremmer I. & Roubini N. (2011). "A G-Zero World". *Foreign Affairs* 90:2, May/April

Gómez Fuentes, A. (2016). "Giovanni Sartori: vivimos una guerra terrorista, global, tecnológica y religiosa". *ABC*, 1 de enero

Haass R. (2008). "La era de la no polaridad". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8:3, 66-78

Haass R. (2014). "The Era of Disorder". *Project Syndicate*, 27 october

Kugler R. (2006). *Policy Analysis in National Security Affairs. New Methods for a New Era*. Washington DC: National Defense University Press

Paz J. (2015). *Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio, antología*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa

Rivera Vélez F. (2010) *Inteligencia Estratégica y Prospectiva*. Quito: FLACSO

Rothkopf D. (2014). "National Insecurity. Can Obama's foreign policy be saved?". *Foreign Policy - The Magazine*, 9 september

Schreier F. (2009). *Fighting Pre-eminent threats with Intelligence-led Operations*. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

Sepúlveda I. (2007). "La Seguridad Internacional ante las Nuevas Amenazas". En: PNUD. *Defensa Nacional, dimensiones internacionales y regionales*. Buenos Aires:

PNUD, 63-81

Spence D. (2014). "The Global Security Deficit". *Project Syndicate*, 25 July

Swenson R. & Lemozy S. (2009). *Democratización de la Función de Inteligencia. El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*. Washington DC: National Defense Intelligence College Press

Tortosa Garrigós M. (2009). "Cómo se están redefiniendo las agencias de inteligencia. Las nuevas amenazas y conflictos requieren de un nuevo tipo de cooperación". *Safe Democracy*, 12 de enero

Treverton G. & Ghez J. (2012). *Making Strategic Analysis Matter*. Santa Monica (CA): RAND Corporation

Zane George R. (2010). "Beyond Analytic Tradecraft", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 23:2

## Inteligencia y cooperación internacional, desafío para la función estatal de inteligencia en el marco de la coordinación interagencial: una aproximación desde Suramérica en el siglo XXI

**Carolina Sancho Hirane**

Doctora en Conflictos, Seguridad y Solidaridad, Universidad de Zaragoza. Magíster en Ciencia Política, Administrador Público y licenciada en Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile.

Se ha desempeñado profesionalmente en la Contraloría General de la República y como Jefa del Departamento de Crimen Organizado en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. Miembro de REDLATIN

Profesora en ANEPE y de la Academia de Guerra Aérea. Integrante del Comité Editorial e investigadora del Centro de Estudios Estratégicos de ANEPE.

## Introducción

Este paper aborda el tema de la Función Estatal de Inteligencia (FEI) desde una perspectiva de política pública, identificando factores mínimos a considerar. En ellos se encuentra la cooperación internacional en inteligencia, entendida como un tipo específico de coordinación interagencial que actualmente en Suramérica tiene importantes desafíos pendientes debido a la naturaleza de las amenazas a la seguridad, es decir, su diversidad, transnacionalidad y capacidad global de acción. Ello justifica avanzar en el desafío de la coordinación interagencial en inteligencia, haciendo especial énfasis en la cooperación internacional.

Este artículo se estructura en tres partes. La primera introduce la inteligencia como actividad propia de organizaciones complejas y posteriormente describe las principales características de la FEI. La segunda parte aborda la FEI desde una perspectiva de política pública e identifica las principales amenazas a la seguridad que enfrenta en Suramérica. La tercera parte hace especial referencia a la cooperación internacional como parte de la coordinación interagencial aplicado a la FEI e identifica desafíos para avanzar en su desarrollo.

Este trabajo es de tipo exploratorio y descriptivo. La metodología ocupada para su elaboración contempla la revisión de bibliografía especializada actualizada, los resultados de investigaciones efectuadas por la autora y la consulta a expertos cuando han existido dudas específicas sobre alguna materia en particular.

### **Inteligencia y Función Estatal de Inteligencia (FEI)**

Entendiendo por inteligencia aquella función que se desarrolla en organizaciones con la finalidad de anticipar amenazas y riesgos que pueden afectar su existencia, como también, las oportunidades que fortalecerían su posición en el ambiente donde se desenvuelven, es posible afirmar que es una actividad propia de organizaciones complejas y puede ser desarrollada tanto en el sector público como el privado (Clark, 2007; González, 2012).

Su principal misión es producir un conocimiento nuevo a partir de datos e información proveniente de fuentes abiertas, cerradas y mixtas (Esteban, 2004), que entregado en forma oportuna, precisa y confiable, asesora en el proceso decisional de las máximas autoridades institucionales con la finalidad de alertar sobre eventuales peligros o situaciones ventajosas respecto de las que es necesario tomar decisiones para evitar su ocurrencia o promoverlas de acuerdo a los intereses de la organización.

En el sector privado, destaca la denominada inteligencia en los negocios (business intelligence) o inteligencia competitiva, constituyendo una herramienta importante en la gestión de grandes empresas nacionales y transnacionales, encontrando un valioso apoyo desde la academia a través del desarrollo de minería de datos ('data minning'), es decir, la construcción de sofisticadas bases de datos que sistematizan gran cantidad de variables actualizadas permanentemente que son cruzados periódicamente para identificar información clave que permite predecir el comportamiento del consumidor, siendo además capaz de aprender de los errores de asociación que pudiera ocurrir en algún "cruce de datos" (González y Hinojar, 2012).

En el sector público, la denominada función estatal de inteligencia (FEI) puede entenderse como un "proceso por el cual tipos específicos de importante información para la seguridad nacional es solicitado, reunido, analizado, y proporcionado a los hacedores de políticas; los productos de ese proceso; la salvaguardia de estos procesos y la información de las actividades de contra-inteligencia y la realización de las operaciones solicitadas por las autoridades legales" (Lowenthal, 2006: 9). Actualmente, se observa una creciente ampliación en el ámbito de aplicación de la FEI, adicionándose a la tradicional inteligencia (policial, militar y presidencial o de gobierno) la inteligencia en instituciones penitenciarias (inteligencia penitenciaria), Aduanas (inteligencia aduanera), el Ministerio Hacienda (inteligencia económico / financiera), el Ministerio de Relaciones Exteriores (inteligencia en asuntos exteriores), el Ministerio de Seguridad Pública (inteligencia criminal), entre otras.

En cuanto al contexto político en el cual opera la FEI, es posible identificar sistemas políticos totalitarios, autoritarios y democráticos, mientras que en los primeros la función inteligencia se orienta a la represión política y la protección del gobernante de turno, en el último se observa en plenitud un servicio de inteligencia encargado de la seguridad del país (Díaz, 2001), es decir, a garantizar los derechos fundamentales de sus habitantes, la estabilidad de sus instituciones y la integridad territorial (Vera, 2008: 170) y sus actividades se enmarcan en un Estado de Derecho, el cual junto a la globalización en lo internacional constituyen el ambiente en el cual actualmente se desarrolla la FEI, tal como se ilustra en el esquema N° 1.

Esquema N° 1: “Ambiente en el que se realiza la función estatal de inteligencia”



Fuente: Sancho y Maldonado, 2015

## **Política Pública y FEI**

Frecuentemente para la autoridad política los asuntos relacionados con inteligencia no ha sido un tema de tratamiento fácil, por ejemplo, al observar los períodos de transición democrática de los países Latinoamericanos, Bruneau señala que “probablemente el asunto más problemático en las relaciones cívico-militares sea el control del aparato de Inteligencia [...] debido no sólo al legado de regímenes no democráticos previos, en los cuales el aparato de Inteligencia o seguridad era un elemento clave de control, y en los cuales eran frecuentes los abusos de los Derechos Humanos, sino también a causa de la tensión existente en todas partes entre Inteligencia y democracia” (2004: 444).

Sin embargo, durante los primeros años del siglo XXI se ha planteado una tendencia hacia la “democratización de la inteligencia nacional”, entendiendo por ésta “la evolución en cada país de un sistema de Inteligencia nacional a través de una gama que corre desde la utilización del andamiaje institucional de Inteligencia

para enfrentar las amenazas primariamente internas a la supervivencia de los oficiales principales del estado (en un Estado de seguridad) hasta su uso para efectuar la supervivencia de los principios democráticos (Estado de Derecho) de la patria frente a los países del mundo” (Swenson y Lemozzi, 2009: xii)<sup>1</sup>. En este sentido, promover una política pública que contemple diferentes factores que ayuden a fortalecer este proceso resulta clave para que la FEI cumpla con criterios de legalidad, legitimidad y eficacia, propios de la acción pública en democracia.

No obstante, esta evolución no ha estado exenta de retrocesos, visibilizada por escándalos (Gómez de la Torre, 2009). Estas situaciones han dejado en evidencia la debilidad institucional de los servicios de inteligencia, debido frecuentemente a la carencia de una cultura de inteligencia a nivel de elite política y opinión pública. También en ocasiones porque los países presentan bajos niveles de institucionalidad e inestabilidad política, lo cual ha influido en una precaria o inexistente regulación de los servicios y la generación de incentivos para contratar con criterios políticos más que profesionales y de esta manera el funcionamiento del servicio ha respondido a los intereses políticos del gobierno, en contraposición a los intereses del Estado. Este es el escenario más extremo de un servicio de inteligencia que no cumple con su función en un sistema político democrático. Asimismo, pueden presentarse problemas de “baja intensidad”, referidos a presiones a alguna autoridad del gobierno, o escuchas y seguimientos a actores políticos para influir en sus acciones en determinado sentido, generalmente en forma diferente a como lo están haciendo hasta ese minuto. Las situaciones descritas han sido frecuentes en la región (Rivera, 2001; Maldonado, 2009; Gómez, 2011; Young, 2015; Martínez, 2016).

Una de las tradicionales limitaciones para analizar la política de inteligencia ha sido el secreto vinculado a la FEI. No obstante, ello no es un impedimento porque en el caso de los temas calificados como secretos se puede limitar el número de funcionarios que efectúen este control y obligarlos a mantener reserva de la información a la que han accedido, estableciendo claramente a quien deben reportar en caso de detectar irregularidades. La existencia de acciones secretas impide un adecuado análisis de eficiencia del servicio, lo que no constituye impedimento para valorar su eficacia.

<sup>1</sup> Resulta importante mencionar que los autores señalan “no proponemos juzgar el valor de uno u otro tipo representado en la gama, sino identificar una tendencia hacia la democratización del fenómeno de Inteligencia nacional” (Swenson y Lemozy, 2009: xii). En efecto, los autores constatan la existencia de una tendencia en la región latinoamericana, a través de la revisión de la evolución de los servicios de Inteligencia en varios países de esta zona geográfica.

En efecto, el análisis de eficacia de la FEI, puede efectuarse considerando al menos los siguientes aspectos: la ocurrencia o no de importantes fallas de inteligencia que pongan en riesgo a la seguridad del país; la presencia o ausencia de escándalos en los servicios de inteligencia que pongan en riesgo al gobierno y; la percepción sobre la capacidad del organismo de inteligencia para velar por su integridad que evite un mal funcionamiento. Ello permite aproximarse en la valoración de la calidad de la gestión efectuada por los servicios de inteligencia.

La formulación de una política en materia de inteligencia implica identificar qué tipo de información es de interés, la manera en que será obtenida y puesta a disposición de las autoridades políticas competentes, con la finalidad de apoyar sus procesos decisionales en temas de interés estratégico para el Estado. Esto obliga a pronunciarse respecto a “problemas éticos y morales relacionados con el espionaje internacional, el secreto del gobierno, el uso operaciones encubiertas y los acuerdos secretos entre los gobiernos para la compartir información” (Cepik, 2002/2003: 263), aspectos que requieren quedar consignados en los textos legales que regulan a los servicios de inteligencia, lo cual es condición necesaria pero no suficiente para el correcto funcionamiento del organismo o entidad de inteligencia. En efecto, otros factores a considerar en el marco de una política pública de inteligencia y que incidirán en el adecuado funcionamiento de los servicios de inteligencia en democracia son: promoción de una cultura de inteligencia; institucionalización de la FEI; profesionalización de la actividad; cooperación internacional; y accountability o rendición de cuentas (Sancho, 2012; Sancho y Maldonado, 2016).

### **Inteligencia y coordinación interagencial**

La coordinación interagencial constituye un concepto clave en el marco del trabajo armónico que requieren desarrollar diversas organizaciones vinculadas con un mismo tema. No obstante, la “coordinación resulta siempre precaria porque, la división organizacional del trabajo, reforzada por la especialización profesional y el auto interés burocrático, engendra tendencias centrífugas” (Metcalf, 1994: 242). Asimismo, desde la perspectiva de la gestión pública históricamente ha sido “tanto en la teoría como en la práctica un concepto ambiguo y mal definido” (Metcalf, 1994: 235). De esta manera, “algunas

veces se define restringida y fuertemente como control central (implicándose por lo general que existe una autoridad superior, una figura poderosa o una organización fiscalizadora que supervisa y dirige las operaciones). En otros casos, la coordinación puede describirse menos estrictamente como un proceso voluntario de cooperación entre individuos y organizaciones sin la intervención de un “coordinador” (Metcalfé1994: 242).

Son las necesidades las que condicionan el tipo, frecuencia e intensidad de la cooperación. En efecto, en “aquellos casos en los que existe una interdependencia limitada, las capacidades simples de coordinación deberían bastar. Sin embargo, cuando las actividades que llevan a cabo los distintos ministerios son estrechamente interdependientes, se requerirán capacidades de coordinación más sofisticas y complejas” (Metcalfé, 1994: 244).

Al aplicar la coordinación interagencial a la FEI, se constatan los mismos problemas indicados, es decir, ambigüedad en la definición de coordinación y dificultad para conseguir esa acción armónica, que muchas veces está basada en una concepción amplia de la idea de coordinación. La existencia de servicios de inteligencia que reportan a diferentes ministerios, como también, la existencia de coordinadores en sentido amplio, dificulta la colaboración entre servicios de inteligencia a nivel nacional, en este sentido, tal como se observa a nivel general que “la coordinación interorganizacional constituye un asunto más difícil y delicado que la coordinación intraorganizacional” (Metcalfé, 1994: 241), se aplica en el caso de los servicios de inteligencia.

En efecto, estas reflexiones son totalmente aplicables al tema de la seguridad del país y la prevención de riesgos y amenazas que pudieran afectarla, como también, la anticipación de oportunidades que se desea aprovechar. De esta manera, la coordinación interagencial constituye una práctica en constante tensión y un importante desafío pendiente en materia de inteligencia, tanto a nivel nacional como internacional.

La coordinación interagencial en su dimensión nacional puede ser entendida como la colaboración en el nivel nacional entre diversos servicios, instituciones u organizaciones públicas o privadas vinculadas directamente con un tema específico, que requieren actuar armónicamente en el marco de sus atribuciones y competencias para que determinado evento (riesgo, amenaza, vulnerabilidad u oportunidad) se manifieste o no según la voluntad de los actores encargados

de prevenir la ocurrencia de situaciones que pongan en riesgo la seguridad del país, o bien de potenciar un escenario que se estima favorable según los intereses nacionales. Esta colaboración contempla el intercambio de información entre las diferentes entidades involucradas que pueden ser organismos de inteligencia exclusivamente o no. En diferentes países Latinoamericanos se faculta a los servicios de inteligencia para requerir la información que necesiten a los ministerios, organismos, servicios e instituciones de la administración pública.

Junto a lo indicado, en el caso de los servicios de inteligencia nacionales, éstos tienen una instancia de encuentro en el marco de los sistemas y/o comunidades de inteligencia, aun cuando no necesariamente éstos consideren a todas las entidades nacionales que efectúan inteligencia. En general, estos sistemas están compuestos por la inteligencia que hacen las agencias o direcciones que dependen de la Presidencia o del Ministerio de Interior, la inteligencia policial y la militar, en algunos casos se adiciona la inteligencia que en algunos países efectúan el Ministerio de Relaciones Exteriores o la Unidad Inteligencia Financiera. Frecuentemente entidades que efectúan inteligencia como es el caso de aduanas e instituciones penitenciarias quedan fuera de este sistema (Sancho y Maldonado, 2015).

En este sentido, son diversos los desafíos que enfrentan los servicios de inteligencia a nivel nacional para una acción más coordinada. Por un lado, generar instancias de encuentro entre todas las entidades que efectivamente realizan inteligencia en el país, como también, generar subsistemas de inteligencia que permitan un dialogo más focalizado en los temas de común interés entre determinados organismos o instituciones que efectúan inteligencia. Por otro lado, se requiere una adecuada comprensión de la FEI con la finalidad de conseguir la colaboración de aquellas entidades útiles o indispensables para conocer una información, comprender un problema o entender una situación que afecta directamente a los temas propios de inteligencia. Su gestión de acuerdo a las atribuciones y competencias asignadas está en manos de un servicio, institución u organización pública o privada específica.

La coordinación interagencial en su dimensión internacional puede ser entendida como la cooperación internacional entre servicios de inteligencia y corresponde al intercambio de datos e información entre servicios de inteligencia en forma esporádica o periódica. Ello se fundamenta en que ningún servicio de

inteligencia –independiente de su tamaño o antigüedad– tiene capacidad por sí sólo para acceder a toda la información que requiere (Sancho, 2016).

La cooperación entre organismos de inteligencia no es absoluta. En efecto, entre dos (o más) países en determinados temas puede existir colaboración y en otros competencia y rivalidad en el acceso a la información. De esta manera, puede ocurrir que respecto a un mismo país exista cooperación en algunos temas y desconfianza y negación de información en otros (Clark, 2007). Por ejemplo, dos países con un problema por disputas territoriales respecto a una zona geográfica y paralelamente la existencia de narcotráfico realizado por bandas que operan en ambos países. En esta situación, muy probablemente la cooperación será limitada. No obstante, existe una oportunidad para avanzar en materias de común interés, las cuales se ampliarán en la medida que se vayan resolviendo aquellos conflictos que son causa enfrentamiento entre ambas partes.

La existencia de amenazas intermésticas<sup>2</sup> genera incentivos para que los gobiernos a través de sus agencias o servicios de inteligencia cooperen en el intercambio de información y desarrollo de operaciones conjuntas para evitar o anular la comisión de ilícitos que afectan la seguridad del Estado y/o de sus ciudadanos. Bajo este enfoque, es posible identificar una amplia gama de opciones de cooperación en inteligencia entre los países, cuya sistematización se presenta a continuación en el cuadro 2.

Amenazas comunes a la seguridad son un aspecto clave que ayuda a encontrar intereses compartidos (Alda y Saint-Pierre, 2012) que estimulen la colaboración entre servicios de inteligencia. Al menos tres características de estas amenazas, justifica la cooperación entre servicios de inteligencia.

La primera es la diversidad de fenómenos que es necesario monitorear, pues se trata de asuntos tan variados como “terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado”<sup>3</sup>, las cuales se adicionan a las amenazas tradicionales.

---

2 Las más importantes según Naím (2006) serían: Mercados ilícitos de armas, tráfico de drogas, tráfico de seres humanos, delito sobre propiedad intelectual, lavado de dinero. Otra identificación de las amenazas a la seguridad puede encontrarse en la Declaración de Seguridad Multidimensional, México 2003. No obstante, también en este documento se encuentran amenazas cuyo tratamiento requiere del trabajo conjunto y coordinado de diferentes gobiernos de la región, por ejemplo, en el caso de terrorismo.

3 Tratado Constitutivo de UNASUR, artículo 3, letra q).

## Cuadro N° 2

### “Prácticas de Cooperación entre Servicios de Inteligencia”

La forma más común de cooperación internacional entre servicios de inteligencia consiste en compartir información y análisis en forma bilateral sobre temas de interés mutuo. Además de este intercambio, existen otras relaciones y esquemas de cooperación:

- Un Estado puede acceder a recabar y/o analizar información en un área y compartir los resultados a cambio de información similar obtenida en otra área por el organismo de inteligencia del Estado asociado;
- Un Estado puede permitir que otro opere en su territorio para recabar información a cambio de compartir los resultados obtenidos;
- Un Estado puede ayudar a otro a adquirir la capacidad de recabar información para cumplir sus propios objetivos, entendiendo que deberá permitir al Estado proveedor compartir los resultados obtenidos;
- Se pueden realizar operaciones conjuntas para recabar información, en las que los miembros del servicio de inteligencia de un país trabajan codo a codo o en forma complementaria con sus colegas del servicio de inteligencia extranjero;
- Puede haber un intercambio de analistas o técnicos entre los servicios de inteligencia de dos países;
- Un Estado puede ofrecer capacitación a cambio de servicios prestados por el organismo de inteligencia de otro país. Esto se produce cuando un organismo de inteligencia extranjero puede aportar capacidades que el otro organismo de inteligencia no posee.

Fuente: *Born y Leigh, 2005.*

La segunda característica que presentan estas amenazas a la seguridad es que su realización es mayoritariamente transnacional, es decir, las fronteras entre los países no es una limitación para la planificación y ejecución de ellas.

La tercera característica se relaciona con la magnitud de su alcance, pues se trata de amenazas que pueden tener un alcance global, debido a que operan por medio de redes que van más allá de los Estados y en ocasiones con capacidad transcontinental pudiendo manifestarse en varios continentes del mundo si ello es necesario para los fines que buscan alcanzar.

Una efectiva cooperación entre los servicios de inteligencia, requiere el cumplimiento de tres factores: sostenibilidad, sustentabilidad y voluntad política. En efecto, la cooperación es sostenible si ésta es resultado del conocimiento y la confianza entre los actores involucrados. Para que la cooperación sea sustentable, ésta debe ser recíproca. Dicho en otras palabras, la ausencia de reciprocidad implicará que la cooperación sea insostenible a lo largo del tiempo. La voluntad política es otro aspecto clave en la cooperación entre servicios de inteligencia. Por este motivo, considerarla como un factor en el marco de la política pública de inteligencia (Sancho, 2012) ayuda a su explicitación, promoción y éxito.

La cooperación en inteligencia en organismos multilaterales no es un tema nuevo. Por ejemplo, en círculos norteamericanos a fines de la Guerra Fría se planteó la idea un “servicio de inteligencia de las Naciones Unidas” según indica el historiador Jeffreys-Jones (2004). Debido a las tensiones internas que generaba la creación de este organismo fue descartada la proposición. Durante la primera quincena del siglo XXI, la idea de cooperación en inteligencia en organismos multilaterales internacionales ha sido un tema de frecuente mención, particularmente cuando es analizada la mejor manera de enfrentar eficazmente las amenazas transnacionales a la seguridad y/o el resguardo de los bienes públicos mundiales (Kaul, 2001).

La cooperación en inteligencia se puede potenciar desde el ámbito académico a través de la publicación de estudios de inteligencia nacionales y/o comparados; la identificación de académicos especializados en el tema y el catastro de programas académicos en inteligencia y centros de estudios que abordan la materia. Lo anterior contribuye al progreso de la cooperación internacional en inteligencia, al generar instancias de conocimiento y la construcción de espacios que permitan confianza entre quienes desarrollan el tema, posibilitando de esta

manera, la oportunidad de abordar materias de común interés con el objetivo de mejorar la calidad en la producción de la misma, aumentando así, la eficacia de los servicios.

Una manera de progresar en esta línea –especialmente en Suramérica- es la realización de cursos para compartir aprendizajes en el estudio de determinadas amenazas en la región, difundir técnicas de análisis para fenómenos complejos e ir generando un equipo de especialistas que compartan un lenguaje común en el tratamiento de información en servicios de inteligencia.

La cooperación en inteligencia puede efectuarse en diferentes niveles (Díaz, 2009), los cuales pueden clasificarse en: micro (investigaciones específicas), meso (prácticas, operaciones y procesos) y macro (acuerdos y tratados), según los acuerdos firmados entre los diferentes servicios. Asimismo, esta cooperación puede efectuarse en distintos temas, por ejemplo: militar, justicia, protección civil y humanitaria, economía y político diplomática (Müller-Wille, 2004) y se esquematiza en el cuadro n° 3. Sin embargo, es importante considerar que cada una de ellas no tendrán la misma valoración entre los países y no necesariamente todas estarán presentes en un proceso de cooperación, particularmente en un primer momento.

Cuadro N° 3  
**“Posibilidades de cooperación en Inteligencia según Müller-Wille (2004)”**

Nivel \ Ámbito	Macro	Meso	Micro
Militar			
Justicia			
Protección civil y humanitaria			
Economía			
Político - diplomática			

Fuente: Sancho, 2011

Respecto a los ámbitos de la actividad del Estado, donde es posible la cooperación en inteligencia, en el caso de Suramérica, al menos se identifican tres ámbitos de acción, definidos por su objeto de interés: la inteligencia militar, la inteligencia estratégica y la inteligencia policial, tal como se indica en el cuadro N° 4.

Cuadro N° 4:

Miembros de la Comunidad o Sistema de Inteligencia de países de UNASUR<sup>4</sup>

Tipo de Inteligencia	Agencia Nacional	Inteligencia Militar	Inteligencia Policial	Ministerio de Relaciones Exteriores	Inteligencia Financiera	Inteligencia Aduanera	Inteligencia Tributaria
País							
Argentina	x	x	x				
Bolivia		x	x				
Brasil	x	x	x	x	x		
Chile	x	x	x				
Colombia	x	x	x		x		
Ecuador	x	x	x		x	x	x
Guyana		x	x				
Paraguay	x	x	x		x		
Perú	x	x	x	x			
Surinam		x	x				
Uruguay		x	x	x	x		
Venezuela	x	x	x				

Fuente: Sancho, 2016

4 Para la elaboración de este cuadro se han revisado los textos legales que regulan o reglamentan la función estatal de inteligencia en cada país.

En cuanto a las experiencias de cooperación, la mayor parte de los países de UNSAUR participan en instancias internacionales multilaterales de cooperación en inteligencia (Sancho, 2013; Sancho 2015; Sancho y Maldonado 2015) tales como: Foro Iberoamericano de Directores de Servicios de Inteligencia; Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLASIP) e INTERPOL; Red Sudamericana de Comunicaciones Protegidas (SURNET); Grupo de Acción Financiera Latinoamericana (GAFILAT) y; la Oficina Regional de Enlace de Inteligencia (RILO) de Aduana.

En síntesis, tal como se ha indicado en trabajos anteriores (Sancho, 2013; Sancho 2015; Sancho y Maldonado 2015) los países que forman parte de UNASUR cumplen con tres factores clave que permiten la cooperación en inteligencia: explicitación de amenazas y riesgos a la seguridad compartidos; similar capacidad de inteligencia, reflejado en la existencia de entidades homólogas en los diferentes países; y experiencia e intercambio de información al participar en diferentes instancias de cooperación en inteligencia.

No obstante, resulta curioso observar que ninguna de ellas se efectúa en el marco de UNASUR. Debido a que no se detecta ningún impedimento estructural para su ocurrencia, una posible explicación sea la juventud de UNASUR. Asimismo, se constata una emergente voluntad política de desarrollar esta línea de acción cuando se proponen encuentros en materia de inteligencia vinculada al sector defensa y se plantea el tema en el marco de las reuniones que abordan temas de seguridad pública.

En síntesis, la coordinación interagencial es necesaria para el adecuado funcionamiento de los servicios de inteligencia. Desde una perspectiva nacional corresponde a la colaboración entre servicios de inteligencia, como también, entre organizaciones que pueden no ser de inteligencia. Desde una perspectiva internacional, corresponde a la cooperación internacional entre servicios de inteligencia. En el caso de UNASUR existen condiciones mínimas para que ello pueda efectuarse si existe la voluntad política para concretarlo en el marco de este organismo. Hoy es un desafío pendiente.

## Conclusiones

La inteligencia es una actividad propia de organizaciones complejas sean éstas públicas o privadas. En el ámbito público, en el marco de sistemas políticos democráticos, la FEI es una actividad legal, legítima y necesaria que para ser desarrollada adecuadamente requiere de una política que contemple diversos factores en su formulación e implementación.

Uno de ellos es la cooperación internacional en inteligencia, que junto a la colaboración nacional entre servicios de inteligencia y otros organismos relacionados, se enmarca en la coordinación de inteligencia práctica de difícil concreción en la gestión pública, por su ambigüedad conceptual, diversas formas de manifestarse y numerosos intereses individuales que limitan su realización. Situación que se aplica plenamente a los servicios de inteligencia.

Cooperación internacional en inteligencia actualmente en UNASUR es un desafío pendiente, aun cuando hay amenazas compartidas a la seguridad, organismos homólogos de inteligencia en los diferentes países, especialmente en materia de inteligencia policial, militar y civil que asesoran a los presidentes de los países. Asimismo, cuentan con experiencia en la cooperación en inteligencia productos de su participación en RILO, GAFILAT, CLASIP, entre otros.

Al parecer el punto crítico es la voluntad política para avanzar en el camino de la cooperación en inteligencia, pues existe conocimiento entre las partes, siendo necesario profundizar en la confianza de los actores involucrados, con la finalidad de contar con un intercambio de información que permita generar informes y alertas en forma precisa, oportuna y confiable a las autoridades para evitar que situaciones que pongan en peligro la seguridad de los países se conviertan en una realidad lamentable. La palabra la tienen las máximas autoridades.

## Bibliografía

- Alda, S. y Saint-Pierre, H. (coord) (2012) Gobernabilidad y democracia. Chile. RIL / UNESP / IUGM.
- Berdall, M. y Serrano, M. (compiladores) Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. México. Fondo de Cultura Económica.
- Blix, H. (2004) ¿Desarmando a Irak? España. Planeta.
- Boimvaser, J. (2001) Los sospechosos de siempre. Argentina. Planeta.
- Born, H. y Leigh, L. (2005) Hacia un control democrático de las actividades de Inteligencia: Estándares legales y métodos de supervisión. Suiza. DCAF - EOS.
- Bruneau, T. (2004) Controlling Intelligence in New Democracies. En Strategic Intelligence. EE.UU. Roxbury
- Bruneau, T. y Matei, F. (2011) Policymakers and Intelligence Reform in the New Democracies. International Journal of Intelligence and CounterIntelligence No. 24. U.K. Routledge / Taylor & Francis Group.
- Cepik, M. (2002/2003) Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação en Security and Defense Studies Review Vol. 2. EE.UU. NDU/CHDS. Disponible en <http://www.ndu.edu/CHDS/Journal/PDF/2002-3/Cepik-Marco.pdf>
- Clark, R. (2007) Intelligence Analysis. EE.UU. CQ Press. Segunda edición.
- DenBoer, M. (2005) Cooperación para la aplicación de la ley y crimen transnacional organizado en Europa. En Berdal, Mats y Serrano, Mónica (compiladores). Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. México. Fondo de Cultura Económica.
- Díaz Fernández, A. (2001) La función de los servicios de inteligencia en Cueto, Carlos y Jordan, Javier (coordinadores) Introducción a los estudios en Seguridad y Defensa.. España. Comares.
- Díaz Fernández, A (coordinador), Revenga, M. y Jaime, O. (2009) Cooperación Europea en Inteligencia. España. Thomson Reuters y IUGM.
- Díaz, A.; Revenga, M.; Jaime, O. y Martínez, J. (2005) Hacia una política europea de Inteligencia. Política Exterior, 106, Julio. Vol XIX. España.
- Esteban Navarro, M. (2004) Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad y defensa, en Cuadernos de Estrategia N° 127. España. Ministerio de Defensa de España.
- FLACSO (2007) Reporte del Sector Seguridad América Latina y el Caribe. Chile. FLACSO.

Gómez de la Torre, A. (2009) Servicios de Inteligencia y Democracia en América Del Sur: ¿Hacia una Segunda Generación de Reformas Normativas?. Argentina. RESDAL. Disponible en <http://www.resdal.org/producciones-miembros/trabajo-academico-gomez.pdf>

Gómez de la Torre, A. (2011). Comisiones reformadoras de Inteligencia: experiencias latinoamericanas recientes (2001-2009). Fredy Rivera (coord.). Inteligencia estratégica y Prospectiva. Ecuador. FLACSO

Gómez de la Torre, A. (2015) Leyes de inteligencia en el Perú y Latinoamérica: Evolución histórica, jurídica e institucional. En Swenson, R. y Sancho, Hirane, C. (compiladores) (2015) Gestión de Inteligencia en las Américas. EE.UU. National Intelligence University. Disponible en [http://ni-u.edu/ni\\_press/pdf/Intel\\_en\\_las\\_Americas.pdf](http://ni-u.edu/ni_press/pdf/Intel_en_las_Americas.pdf)

González Cussacs, J. (coordinador) (2012) Inteligencia. España. Tirant lo Blanch.

González Cussacs, J. y Larriba Hinojar, B. (2012) Inteligencia económica y competitiva.. España. Tirant lo Blanch.

Herman, M. (2001) Intelligence Service in the Information Age. UK. Frank Cass.

Jeffreys - Jones, R (2004) Historia de los servicios secretos norteamericanos. España. Paidós.

Johnson, L. and Wirtz, J. (ed) (2004) Strategic Intelligence. EE.UU. Roxbury.

Kaul, I. y otros (2001) Bienes Públicos Mundiales. México. Oxford.

Laqueur, W. (1995) The uses and limits of intelligence.. EE.UU.Transaction publishers

Lowenthal, M. (2006) Intelligence from secrets to policy.. EE.UU.CQPress. Third edition.

Maldonado Prieto, C. (2009) Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica. Security and Defense Studies Review, Vol. 9, Issues 1&2. National Defense University. EE.UU.

Maldonado, C. y Sancho, C. (2015) Cooperación en Inteligencia Estratégica de Defensa en el CDS de UNASUR: Posibilidades, Limitaciones y Desafíos. En Paz, José (compilador) Inteligencia Estratégica Latinoamericana: Perspectiva y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio. Antología. Argentina. Ministerio de Defensa. Disponible en <http://www.casede.org/BibliotecaCasede/libro-inteligencia-web.pdf>

Maldonado, C. y Sancho, C. (2016) Strategic Intelligence Cooperation in

South America and the South American Defense Council. En JOURNAL of MEDITERRANEAN and BALKAN INTELLIGENCE, Volumen 7, N° 1. Grecia. Disponible en <http://www.rieas.gr/images/jmbi/jmbijune7.pdf>

Martínez, J. (2016) ChuzadAS.. Colombia. Ediciones B

Metcalf, L. (1994) Coordinación de políticas internacionales y reforma de la administración pública. En Kliksberg, Bernardo (Compilador) "El Rediseño del Estado. Una perspectiva internacional" ..México. FCE.INAP

Müller-W., (2004) Four our eyesonly? Shaping an intelligence community within the EU. Institute for Security Studies, European Union, Occasional Papers n° 50.

Naím, M. (2006) Ilícito.. Argentina. Debate.

OEA (2003) Declaración sobre Seguridad en las Américas en Conferencia Especial de Seguridad, México. Disponible en <http://www.cicad.oas.org/Old/Ejemplos/SMS2009/DeclaracionSeguridadAmericas2003.pdf>

Pulido, J. "Inteligencia: la "savia" de la Unión Europea". En Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva N° 7 (Diciembre 2009 – Mayo 2010). Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas democráticos (Universidad Rey Juan Carlos) Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación para la Seguridad y Defensa (Universidad Carlos III de Madrid). España.

Rivera, F. (coordinador) (2001) Inteligencia estratégica y Prospectiva. Ecuador. FLACSO

Sancho Hirane, C. (2011) Función estatal de inteligencia política pública: desafíos nacionales en un contexto de globalización. Proyecto de investigación de ANEPE Extramuro código n° 09/2010, realizado durante el período 2010 – 2011. Chile, ANEPE. Sin Editar.

Sancho Hirane, C. (2012) Democracia, política pública de Inteligencia y desafíos actuales: tendencias en países de Latinoamérica. En Revista Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva. N 11 Enero – Junio 2012. España: Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas democráticos (Universidad Rey Juan Carlos) e Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y Defensa.

Sancho, C., et al (2016) en Díaz, A.(Director) Conceptos Fundamentales de Inteligencia. España. Tirant lo Blanch.

Sancho, Hirane, C. (2015) Gestión de Cooperación en Inteligencia Multilateral en el Marco de UNASUR: Posibilidades y Limitaciones. En Swenson, R. y Sancho,

Hirane, C.(compiladores) Gestión de Inteligencia en las Américas. EE.UU. National Intelligence University.

Swenson, R. y Lemozy, S. (2009) (coordinadores) Democratización de la Función Inteligencia. Center Strategic Intelligence Research. EE.UU. National Defense Intelligence College.

Swenson, R. y Lemozy, S. (2009) El Marco de una Teoría Axiológica de la Inteligencia Nacional. En Swenson, R.y Lemozy, S. (coordinadores) Democratización de la Función Inteligencia. Center Strategic Intelligence Research. National Defense Intelligence College. EE.UU.

Swenson, R. y Lemozy, S. (compiladores) (2004) Profesionalismo de Inteligencia en las Américas. EE.UU. Center for Strategic Intelligence Research / Joint Military Intelligence College.. Edición Revisada.

Swenson, R. y Sancho, Hirane, C. (compiladores) (2015) Gestión de Inteligencia en las Américas. EE.UU. National Intelligence University. Disponible en [http://ni-u.edu/ni\\_press/pdf/Intel en las Americas.pdf](http://ni-u.edu/ni_press/pdf/Intel_en_las_Americas.pdf)

[Taplin, W. \(1989\) Six general principles of intelligence en International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol 3, n° 4. EE.UU. Routledge.](#)

Tratado Constitutivo de UNASUR (2008). Brasil.UNASUR.

Ugarte, M. (2012) Aportes y propuestas para la cooperación de Inteligencia en Revista Política y Estrategia. N° 120. Chile. ANEPE.

Ugarte, M. (2012) El control público de la actividad de Inteligencia en América Latina. Argentina. Ciccus.

Velasco, F. y Arcos, R. (2012) Cultura de inteligencia. España. Plaza y Valdés.

Velasco, F.; Arcos, R. y Navarro, D.(2009) La Cultura de Inteligencia en España: una Exigencia Estratégica en Desarrollo. En Swenson, R. y Lemozy, S. (coordinadores) Democratización de la Función Inteligencia. EE.UU Center Strategic Intelligence Research. National Defense Intelligence College.

Velasco, F.; Navarro, D. y Arcos, R. (2010) La Inteligencia como disciplina científica. España. Plaza y Valdés.

Vera Lama, R. (2008) Sistema de Inteligencia del Estado a Luz del Derecho. Chile. . Librotecnia.

Young, G. (2006) SIDE, la Argentina secreta. Argentina. Planeta.

Young, G.(2015) Código Stiuso. Argentina. Planeta.

## La Inteligencia Estratégica en América del Sur: persisten las falencias de profesionalismo

**Carlos Maldonado Prieto**

Master en Política de Defensa de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, cuenta con una licenciatura en historia por la Martin-Luther-Universität, Halle, Alemania. Ha sido socio académico del Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (WHINSEC) y ha participado en cursos y seminarios organizados por el Centro Hemisférico de Estudios de Defensa William J. Perry, de la Universidad Nacional de la Defensa, ambos en Estados Unidos.

Actualmente es asesor de asuntos internacionales en el Ministerio de Defensa de Chile. Correo: [cmaldona99@gmail.com](mailto:cmaldona99@gmail.com).

## Introducción

Hace siete años publiqué un artículo sobre los dilemas antiguos y nuevos que enfrentan los servicios de inteligencia en América del Sur (Maldonado, 2009). Me refería con ello a falencias que han afectado su desempeño como organismos estatales encargados de proporcionar análisis prospectivos a las autoridades del Estado que deben tomar decisiones de mediano y largo plazo.

En aquella ocasión enumeré diez fenómenos y disfunciones que complotaban contra el profesionalismo de la función inteligencia en esta parte del mundo. Estas falencias eran i) la falta de legitimidad, entendiendo por ello que la función inteligencia todavía no adquiere razón de ser en la población y en la clase dirigente; ii) la desprofesionalización que afecta a muchos servicios, lo que se traduce en una competencia feroz, duplicidad de funciones y una excesiva rotación de jefes y analistas; iii) la falta en muchos países de un Sistema Nacional de Inteligencia que coordine y dé sentido a las diversas agencias que ejercen la inteligencia; iv) la militarización que con su lógica de guerra sigue prevaleciendo en la actividad; v) la policialización, que muchas veces implica que los servicios de inteligencia confunden la lucha contra la delincuencia organizada con las tareas de inteligencia estratégica; vi) la politización, o sea, el hecho de que, en democracia, muchos servicios siguen actuando como policías políticas; vii) la influencia extranjera que países extra regionales ejercen sobre los servicios de inteligencia suramericanos; viii) la remilitarización que se ha producido en algunas naciones apostando por el reforzamiento de sus dispositivos castrenses; ix) el surgimiento de la inteligencia privada que ejercen ex militares y ex agentes de servicios de seguridad de las dictaduras, compitiendo con los servicios estatales, muchas veces al margen de la ley; y x) las reformas trucas o fallidas que han emprendido varias naciones de la región, muchas de las cuales avanzan con mucha lentitud, han tenido fuertes retrocesos o simplemente han fracasado (Maldonado, 2009:50-51).

Lo que se puede constatar es que, transcurrido casi un decenio de esa publicación, siguen presentes las mismas falencias -unas más pronunciadas, otras con menor vigencia- y, por lo mismo, continúan pendientes las transformaciones que introduzcan niveles razonables de certidumbre para que los servicios de inteligencia se conviertan en organismos profesionales.

En los últimos años la región ha asistido por lo menos a cinco procesos de reforma de los servicios de inteligencia estratégica. Son los casos de Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Quedan pendientes las anunciadas reformas o leyes de creación de organismos de inteligencia estatal en Bolivia y Uruguay. Estamos hablando de siete de un total de diez países de la región suramericana. Esta sola enumeración de reformas pendientes o en desarrollo habla a las claras de que la actividad de inteligencia en general está en cuestión o pasa por un período de dificultades que amerita que los Estados se preocupen e intenten enmendar el actual estado de cosas.

Por una cuestión de espacio, el presente trabajo se circunscribe a analizar solamente los procesos de reforma de los servicios de inteligencia estratégica – no así de los servicios de carácter militar o policial- y únicamente de tres países: Argentina, Colombia y Perú.

## **Argentina**

En un hecho inédito, en 2015, en las postrimerías de su gobierno, la Presidenta Cristina Fernández, en medio de acusaciones sobre su supuesta complicidad con Irán en los casos de terrorismo contra objetivos israelíes en Buenos Aires, decidió reorganizar el sistema de inteligencia nacional eliminando la Secretaría de Inteligencia (conocida como SIDE hasta 2001), de su dependencia directa, y reemplazándola por la Agencia Federal de Inteligencia (AFI).

La crisis de la inteligencia estratégica argentina se había arrastrado por mucho tiempo. Aunque han existido varios intentos por introducir cambios y enmiendas en su actuación, al parecer ninguno ha tenido efectos positivos que perduraran en el tiempo. La evidencia más clara de la incapacidad de reformarla la expresó el Ministro de Justicia Gustavo Béliz en 2004, al señalar que “la SIDE constituye un Estado paralelo y una policía secreta” a “la que nadie parece controlar” y de la que el Gobierno es “rehén o cómplice” (Maldonado, 2009:55).

Toda la evidencia indica que el servicio de inteligencia –uno de los más antiguos de América del Sur, creado inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial- adquirió crecientes grados de autonomía, convirtiéndose en una suerte de “gobierno de los espías”, que además de beneficiarse a sí mismo mediante prebendas de diverso tipo, estaba “exclusivamente al servicio del gobierno de turno para el desarrollo de acciones políticas diversas pero ajenas a las problemáticas de la seguridad interior y la defensa nacional” (Saín, 2016:5).

Ese estado de cosas permitió el crecimiento de un cuerpo autónomo de agentes estatales y paraestatales que manejaban sin control, millonarios fondos reservados que, muchas veces, fueron utilizados para comprar jueces y periodistas y espiar a políticos, empresarios y funcionarios públicos. (Asociación, 2015:2). Las declaraciones del Ministro Béliz recordadas más arriba, que significaron su salida inmediata del gabinete, testimonian que desde la recuperación de la democracia en 1983 y por los siguientes 32 años, la clase política argentina ha sido incapaz de encausar al servicio de inteligencia estratégica por la senda del profesionalismo y la legalidad.

Como señala un especialista, el servicio de inteligencia desarrolló cuatro muy negativas distorsiones institucionales, que se fueron consolidando particularmente en los años noventa: i) La Secretaría de Inteligencia se convirtió en un “dispositivo eficaz de operaciones políticas al servicio de los gobiernos de turno”, o sea, fue un instrumento de espionaje político contra los opositores del gobierno, así como fuente de financiamiento de campañas electorales de sus adeptos, sobresueldos para funcionarios y emprendimientos económicos generalmente ilegales; ii) La Secretaría de Inteligencia “montó una compleja trama de influencia y manipulación judicial (...) digitando la labor de numerosos magistrados y fiscales federales y ordinarios en todo el país”; iii) La Secretaría de Inteligencia se convirtió en “un servicio policial de investigación criminal, contrariando el precepto normativo y la práctica institucional histórica de que el organismo de inteligencia no debía llevar a cabo labores policiales preventivas o investigativas. En el organismo, se conformaron grupos operativos encargados de llevar a cabo tareas de tipo policial en el marco de investigaciones criminales solicitadas de manera regular o irregular por los magistrados pertenecientes a su nómina, o a cuenta propia”; y iv) La Secretaría de Inteligencia se habría convertido en una mera filial local de servicios de inteligencia extranjeros, sobre todo de Estados Unidos e Israel. (Saín, 2016:6-8).

Como ocurrió también en otros países de la región suramericana y del resto de América Latina, los gobiernos argentinos fueron renunciando paulatinamente a exigir del servicio de inteligencia estratégica análisis e informes que tuvieran relación con la defensa nacional, la seguridad interior, y mucho menos con cuestiones sobre economía, oportunidades de cooperación e inversión en el exterior y otras temáticas inherentes a preocupaciones de Estado. Por el contrario, los gobiernos se

fueron acostumbrando a recibir, y luego a exigir, información lejana a cuestiones estratégicas, sino aquella que tenía relación con la inmediatez, el manejo de avatares diarios, electorales y rencillas políticas de poca trascendencia estatal.

Sin embargo, como reportan varias fuentes, la reforma emprendida con cierta urgencia en 2015, ha reportado pocos frutos, producto tanto de la improvisación como de la resistencia de los grupos más conservadores que, manteniéndose activos al interior de la nueva AFI, han logrado paralizar e incluso retrotraer el proceso de reformas. En parte, esto habría ocurrido por la incapacidad de los nuevos directivos a cargo -Oscar Parrilli, Secretario General de la Presidencia, y Juan Martín Mena, Jefe de Gabinete del Ministro de Justicia y Derechos Humanos-, pero también por el bajísimo apoyo que la creación de la nueva agencia de inteligencia logró conseguir en los parlamentarios, los partidos políticos y la prensa.

Incluso, algunos dudan de las intenciones reformistas del gobierno kirchnerista. Se habría tratado simplemente de una “simulación montada sobre una reforma cosmética apenas limitada a un simple cambio normativo (...) para sortear la crisis [política] desatada a fines de 2014” (Saín, 2016:49).

Al parecer, el nuevo gobierno de Mauricio Macri, que asumió en diciembre de 2015, tampoco tendría la voluntad de profundizar la reforma. Por el contrario, el copiamiento del servicio por oficiales y agentes de inteligencia, retirados y en actividad, de la Policía Federal; la vuelta de la “contrainteligencia” como modalidad de espionaje sobre el personal de la propia AFI, del gobierno y, quizás, sobre algunos sectores de políticos, en particular, sobre los opositores, serían señales de un retroceso (Saín, 2016:50). Otras fuentes, sin embargo, hablan de nombramientos de profesionales sin tacha en los puestos claves de la AFI (Arribas, 2015).

A ello se suma el reciente decreto gubernamental que eliminó el régimen que obligaba a darle transparencia al manejo de fondos de la AFI, aprobado en 2015 como parte de la reforma iniciada por el gobierno kirchnerista. De este modo, al derogar el “régimen de administración de fondos” sin reemplazarlo por uno nuevo, absolutamente todos los recursos volvieron a ser confidenciales. Es por ello que la Iniciativa Ciudadana para el Control del Sistema de Inteligencia (ICCSI), un grupo de organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema, ha reclamado “que se mantengan los estándares de publicidad de los actos de gobierno que se habían alcanzado” (Sued, 2016).

## Colombia

La reforma más ambiciosa de los servicios de inteligencia es la que se ha llevado adelante en Colombia. Esto se explica debido a la profundidad de la crisis en que se encontraba el servicio de inteligencia nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

El proceso de deterioro del DAS se extendió por varios años. En 2005 se formó una Comisión de Reestructuración cuando su director fue enjuiciado por cargos de corrupción e infiltración de parte de paramilitares y narcotraficantes. En su informe, la Comisión no sólo constató dicha infiltración sino que también duplicidad de competencia y descoordinación con las Fuerzas Armadas y la Policía en la producción de inteligencia estratégica. Pese a los correctivos introducidos, en 2009 la prensa reveló que un poderoso sector del DAS estaba prácticamente al servicio de los paramilitares, de la guerrilla y de intereses políticos. Incluso uno de los miembros de la Comisión de Reestructuración sufrió seguimientos y 'chuzadas' (interceptaciones telefónicas). Esto convenció al entonces Ministro de Defensa Juan Manuel Santos, de que había que crear un nuevo organismo de inteligencia (Maldonado, 2009:61-62).

Luego de un largo proceso legislativo, en noviembre de 2011 el ahora Presidente Santos anunció al país la creación de la Dirección de Inteligencia Nacional (DNI), y el fin del DAS, organismo que existió ininterrumpidamente desde 1953.

De acuerdo a las directrices del gobierno, los fundamentos del nuevo organismo se basan en cuatro pilares doctrinarios: i) La DNI se limitará a actividades de inteligencia estratégica, abandonando tareas de carácter policiaco (protección de dignatarios, control migratorio, trámites judiciales, facultades de arresto, etc.). En suma, no tendrá atribuciones operativas; ii) La DNI será una agencia civil y tendrá un personal altamente calificado y bien remunerado, que será reclutado de las principales universidades del país; iii) La DNI será sometida a un riguroso sistema de controles que incluye autorización y supervisión de las operaciones y almacenamiento de la información; prevé una comisión parlamentaria que controlará los gastos reservados y tendrá a cargo la protección de la identidad de quienes ejercen esas actividades (En Colombia, 2012); un Inspector General que no estará subordinado al Director de la agencia; y una dirección de asuntos internos; y iv) El gobierno contribuirá a la creación de una cultura de inteligencia, que se exprese en altos estándares de profesionalismo, observancia de los controles,

protección de la información, y que “haga de la inteligencia civil una actividad atractiva y normal dentro del Estado, en lugar de un motivo permanente de escándalos” (Discurso, 2011).

En concreto, el poder político prescindió drásticamente del DAS. Si esa agencia llegó a tener unos cinco mil funcionarios, el nuevo servicio de inteligencia civil comenzó sus labores con unos 200 empleados en el primer año (De las ‘chuzadas’, 2011), hasta llegar a unos 400 o 500 miembros a partir de 2014 (Mafia, 2011).

Junto con la creación de la DNI se procedió a reubicar a los miles de detectives del DAS. Buena parte de ellos fueron trasladados a la Fiscalía (unos 3.200), a la Policía Nacional, a la Defensa Civil y a los Ministerios del Interior (1.500) y de Relaciones Exteriores.

Pese a que la DNI se ha convertido en una agencia de inteligencia estratégica sin capacidades operativas, al parecer los problemas con actividades ilegales de organismos de inteligencia operativa, es decir, de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, continúan produciéndose de tiempo en tiempo. No así en lo que respecta a la DNI; en su caso prácticamente no hay denuncias fundadas. Es el caso de una denuncia ocurrida en 2014, que tuvo que ver con el presunto espionaje de un cuerpo élite del Ejército a altos funcionarios del gobierno, e incluso a los negociadores de paz en La Habana (Inteligencia, 2014).

## Perú

Luego del derrumbe del régimen autoritario que encabezaron el Presidente Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, su jefe de inteligencia, y que gobernó el país toda la década de los noventa, el proceso de institucionalización de la función inteligencia ha sufrido, comparativamente con el resto de la región, el mayor grado de dificultades.

Se trata de un proceso parecido al descrito en el caso colombiano, pues desde el fin del gobierno fujimorista se han intentado varias reformas, hasta ahora todas sin mayor éxito. Por ejemplo, en 2002 se invitó a la Universidad de Harvard a realizar un estudio que recomendara medidas para reformar los servicios de inteligencia. Como resultado de ese informe, se designó una comisión especial de reestructuración, la que en 2004 presentó una propuesta de reorganización, y anteproyectos de creación de una comisión parlamentaria y de una nueva ley del Sistema de Inteligencia Nacional (Maldonado, 2009:62-63).

Pese a nuevas leyes y reorganizaciones del servicio de inteligencia, las dificultades se han mantenido hasta nuestros días. Entre 2014 y 2015, una serie de denuncias se hicieron públicas, las que responsabilizaban a la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), organismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, de realizar seguimiento de personas y búsquedas de información en los registros públicos y en otras instituciones públicas y privadas. Incluso Marisol Espinoza, la Vicepresidenta de la Nación, fue objeto de esas prácticas (Aprueban informe, 2015).

El gobierno se vio obligado a desactivar el servicio de inteligencia en marzo de 2015 por el lapso de seis meses –pese a ello, hasta el día hoy continúa en esa calidad–, y a nombrar una Comisión Reorganizadora de Alto Nivel, integrada por dos especialistas y los Viceministros del Interior y de Defensa, destinada a evaluar y proponer normas necesarias para la reorganización de la DINI en aspectos de profesionalización y racionalización; y modificación de procedimientos operativos, administrativos, técnicos y normativos.

La Comisión se encontró con una situación deplorable: falta de profesionalismo de sus integrantes; debilidad de mecanismos de control interno y externo; insuficiencia de protocolos que establecen responsabilidades y procedimientos para la realización de actividades encubiertas o intrusivas que afectan la intimidad de personas; inexistencia de una política de corto, mediano y largo plazo para el reclutamiento, entrenamiento y reentrenamiento del personal. Constató asimismo que: “el deterioro y precariedad de la vida institucional de la DINI (...) afecta la seguridad del país. En lugar de constituir un elemento indispensable que contribuye de manera importante al logro de la paz social, la previsión de los conflictos y la provisión, al más alto nivel del gobierno, de la información necesaria, desde una visión de conjunto debidamente priorizada, se torna en un problema negando su propia misión” (Informe, 2015: 6).

Asimismo, la Comisión constató que la DINI no se ha constituido en una agencia de inteligencia estratégica, que sea capaz de elaborar una metodología de administración de riesgos, identifique las amenazas y sus escenarios de riesgos, evalúe las probabilidades de ocurrencia (vulnerabilidades, capacidades, formas de acción, entre otras) y potenciales impactos, para establecer un mapa general priorizado de riesgos del país, sino que compitió con las agencias de inteligencia de la Policía Nacional y del Ministerio del Interior, ambas compuestas básicamente

por personal uniformado, en el campo táctico y operativo de la seguridad interior, relegando a un segundo plano la visión estratégica y las cuestiones relativas a los temas internacionales (Informe, 2015:19).

**Por lo mismo, la Comisión concluyó que:**

Si la DINI asumiera como el enfoque principal de su organización y funciones la inteligencia estratégica, se producirían también otras consecuencias importantes: se reduciría el número de sus funcionarios, porque actualmente tiene alrededor de 300 destacados de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional; se elevarían sustantivamente las exigencias para el reclutamiento del personal; deberían incrementarse los niveles salariales, para hacer posible el reclutamiento de funcionarios con mayores niveles de preparación. La Comisión considera que el país cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para convertir a la DINI, que es una organización pequeña [hasta su desactivación tenía 650 funcionarios, incluyendo aquellos militares y policías que estaban en comisión de servicio], en una institución de excelencia. Para ello se requiere voluntad política y continuidad en la tarea. Este esfuerzo no se puede lograr de la noche a la mañana. Pero es posible realizarlo en un plazo de 5 o 6 años. (Informe, 2015:11).

La Comisión también hizo referencia a la alta rotación de personal, debido a que cada nuevo jefe hacía ingresar personal que reemplazaba en parte al personal anterior. Esto quiere decir que buena parte del personal profesional no era permanente, sino que fluía de jefatura en jefatura (ni siquiera de gobierno a gobierno) o porque se retiraba por temor a represalias cuando entraba un jefe de línea diferente o porque era cesado para hacer sitio a nuevo personal de la confianza del nuevo jefe. Esto generaba desafección entre el personal que se mantenía en servicio. A ello se suma el hecho de que existen grupos enfrentados unos con otros, agrupados algunos por sus jefes de procedencia, otros por su institución de origen (Ejército, Fuerza Aérea, Marina de Guerra, Policía), otros por diferencias ideológicas (Informe, 2015:28).

Por último, la Comisión consideró necesario el fortalecimiento de las facultades de control de la Comisión de Inteligencia del Congreso respecto del Sistema Nacional de Inteligencia en dos temas principales: i) La ratificación por el Congreso del Director de la DINI propuesto por el Presidente de la República; y ii) La elección de un miembro de la oposición como Presidente de la Comisión de Inteligencia (Informe, 2015:9).

En la reciente campaña presidencial peruana, los dos candidatos que pasaron a segunda vuelta fueron muy escuetos sobre el tema de inteligencia. En el Plan de Gobierno de Fuerza Popular, de Keiko Fujimori, no hay ninguna alusión. Sin embargo, promediando la campaña el fujimorismo propuso entregar a la oposición, de llegar al poder, la Presidencia de la Comisión Parlamentaria de Inteligencia del Congreso. En el caso de Pedro Pablo Kuczynski, su programa planteaba la idea de nueva ley de inteligencia nacional (Gómez, 2016).

## Conclusiones

Hay que constatar que perdura una serie de falencias de profesionalismo en los servicios de inteligencia de la región suramericana. A las ya descritas anteriormente, y que van desde la deslegitimación hasta las reformas frustradas, hay que agregar la autonomía institucional, que en unas agencias más que en otras, tienden a tomar derroteros propios, algunas veces alejados de las directrices de los gobiernos. El caso argentino parece haber sido uno de los más extremos.

También queda bastante claro al tenor de los casos examinados en las páginas precedentes, que ninguno de los servicios estudiados cumplía o ejercía labores de inteligencia estratégica, sino que más bien tendían a duplicar los esfuerzos de los servicios de militares y policías que en todos los casos observados poseen capacidades operativas. Estas prácticas elevaban los niveles de competencia y duplicación de tareas hasta grados inconcebibles.

A ello hay que agregar los actos de ilegalidad, la mayoría de las veces con absoluta impunidad, que dichos servicios pudieron llevar adelante, en parte por la connivencia de los organismos de hacer cumplir la ley o la desidia de los gobiernos. Esto tiene un directo correlato con la debilidad de los sistemas de control tanto interno –dentro de las propias agencias de inteligencia– como externo, radicados en el Poder Judicial, el Parlamento y en las autoridades políticas.

No hay duda alguna de que la mayor responsabilidad recae en los gobiernos. En los casos observados, las máximas autoridades políticas habían abdicado de sus potestades al no exigir análisis de inteligencia estratégica, contentándose con subproductos más bien espurios, la mayoría ilegales o cercanos a la ilegalidad (espionaje político de opositores, periodistas, jueces, etc).

Los tres casos presentados aquí tienen muchas similitudes, partiendo por la profundidad de la crisis como por la radicalidad de la reforma que las autoridades

tuvieron que emprender. En dos casos se trataba de servicios muy antiguos; en el otro las reformas que desarticularon el poderoso y omnímodo Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) de Montesinos en el año 2000 no han logrado fructificar.

Otra importante enseñanza dejan las reformas aquí analizadas, la revitalización de la inteligencia estratégica como un elemento esencial en la toma de decisiones de alta política de los Estados. Se está instalando en la región la tendencia –hasta ahora todavía incipiente– de que se desarrollen servicios con una fuerte especialización en inteligencia estratégica. Los exitosos casos de Chile y Colombia así lo demuestran. Tampoco son fortuitos. Allí se han hecho reformas después de procesos traumáticos; en Chile después de una larga dictadura militar que abusó de los “servicios de seguridad”, mal llamados de inteligencia, para perseguir a los opositores, y en Colombia luego de la debacle del DAS, devenido en una organización dedicada a delinquir.

Estos nuevos servicios de inteligencia estratégica se caracterizan por ser organismos pequeños en número, pero compuestos por analistas civiles de alta especialización, que no compiten con las agencias militares y policiales, también especializadas, que realizan pesquisas y operaciones en sus campos de acción.

Por último, hay que señalar que se están dando los primeros pasos para elevar sustancialmente el nivel de la discusión académica en inteligencia en la región, con el surgimiento de cursos de especialización, la formación de foros de especialistas civiles y militares, y la publicación de libros, entre otras iniciativas. Un buen ejemplo reciente es el lanzamiento de un libro sobre inteligencia estratégica en América del Sur, que ha realizado el Ministerio de Defensa de Argentina (Paz y Román, 2015). Es un ejemplo que debería ser emulado por los demás países.

## Bibliografía

“Aprueban informe de la DINI por seguimiento a políticos”, Radioprogramas del Perú, 10/12/2015.

“Arribas nombra a un técnico de carrera en el lugar de Stiuso” (2015), Lapolíticaonline, Buenos Aires: 22/12/015. En: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/94894-arribas-nombra-a-un-tecnico-de-carrera-en-el-lugar-de-stiuso/>.

Asociación por los Derechos Civiles (2015), El (des)control democrático de los organismos de inteligencia en Argentina, Buenos Aires.

“De ‘las chuzadas’ a la inteligencia”, Semana, Bogotá, 05/11/2011.

“Discurso del presidente Juan Manuel Santos durante anuncio de reforma al Estado”, Semana, Bogotá, 04/11/2011.

“En Colombia ya no habrá más ‘chuzadas’ ilegales, El Espectador, Bogotá, 13/07/2012.

Gómez, A. (2016), “La DINI y el nuevo gobierno”, Plaza Tomada, Lima, 17/06/2016.

Informe de la Comisión de Reorganización de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), Lima, agosto de 2015.

“Inteligencia estatal, ¿de nuevo desbordada?”, El Tiempo, Bogotá, 09/02/2014.

“Mafia enquistada en el Estado, reto de nueva agencia de inteligencia”, El Tiempo, Bogotá, 07/11/2011.

Maldonado, C. (2009), “Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica”, Security and Defense Studies Review. An Interdisciplinary Journal, Center for Hemispheric Defense Studies, Washington D.C., vol. 9, pp. 49-66.

Paz, J. y Román R. (compiladores) (2015), Inteligencia estratégica latinoamericana: Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambi, Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Sain, M., “Dilemas y condiciones políticas de la reforma de la inteligencia estatal en la Argentina”, XXXIV International Congress of the Latin American Studies Association, New York, 27-30/05/ 2016.

Sued, G. (2016), “Todo el presupuesto de la AFI ahora es secreto”, La Nación, Buenos Aires, 12/06/2016.



Conflictividad contemporánea e  
inteligencia estratégica



# La inteligencia frente a las nuevas expresiones del conflicto

**Javier Pérez Rodríguez**

Magíster en Ciencias Militares con mención en “Conflicto y negociación internacional” de la Academia de Guerra del Ejército de Chile y Máster en Ciencias de la Seguridad de la Universidad de Cambridge. Tiene un diplomado en Política, Seguridad y Democracia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- Ecuador).

Ha sido profesor invitado en La Academia de Guerra del Ejército De Chile, Director de la Escuela de Inteligencia Militar y Agregado Militar adjunto en La República de Chile.

Es actualmente General de Brigada y Comandante del Comando de Educación y Doctrina del Ejército del Ecuador.

## Introducción

Reflexionando sobre la vigencia o no de la máxima expresión del conflicto –la guerra– existen abordajes con enfoques variados. Para algunos autores es una constante en la actividad del hombre y no habría razones para pensar que de aquí en adelante se comportará de forma distinta (Van Creveld, 2007:18). Hamon afirma: la violencia armada –guerra–, no desaparecerá, pero está confinada a procedimientos menores; asistimos a un retorno a la guerra limitada; es como si la curva de la guerra alcanzó su máxima expresión y ahora desciende, esta declinación es relativa puesto que con los medios tecnológicos actuales la hacen más mortífera (Hamon, 1969:221). Otro pensador considera que “masacrar a un buen número de congéneres”, ha merecido una especial dedicación, esfuerzo y hasta entusiasmo (Nievas, 2009:24). Los tres coinciden con una suerte de determinismo que merece ser desentrañado puesto que su interpretación ha sido motivo de políticas de Estado, expresadas en el diseño de complejas estructuras nacionales alineadas o complementadas con instituciones internacionales.

Creveld señala que la guerra a gran escala no se volverá a reeditar, más la guerra en sí, si está vigente (Creveld, 2007:18). Su expresión contemporánea no requiere del empleo de fuerzas convencionales, su lenguaje no es definido sino ambiguo abierto, el enemigo no está claramente identificado. Hoy enfrentamos amenazas cuyas estructuras no tienen relación con los Estados; los conflictos modernos se caracterizan por la ausencia del actor que encarna el uso legítimo de la violencia: el Estado; sin embargo, varios de sus componentes como son la población y el territorio, están involucrados. Estas nuevas expresiones de violencia armada tienen al menos las siguientes características (Creveld, 2007:39-42):

Son protagonizadas por actores violentos no estatales, que gozan de una amplia libertad de acción, son actores sub estatales, no necesitan territorio, operan en forma de redes, desde varios lugares.

Las fuerzas con entrenamiento convencional son poco efectivas para enfrentarlas, por lo que se requiere de fuerzas especiales; núcleos pequeños, versátiles, de gran capacidad adaptativa, buena inteligencia y buen soporte de apoyo tecnológico.

Someten a importantes segmentos de la población como parte de su estructura, generando su propio sistema logístico y de seguridad;

En estricto sentido Hobessiano, es una guerra; así lo demuestran las estadísticas de bajas civiles y el daño económico y psicológico ocasionado;

El escenario puede ser cualquier lugar del mundo en el que se hayan identificado los intereses de los actores confrontados;

Los actores violentos orientan su esfuerzo hacia la destrucción del poder blando – soft power- de un Estado; buscan la capitulación moral del enemigo.

El actor asimétrico, actúa en escenarios que combinan espacios terrestres, navales aéreos y virtuales.

Las conceptualizaciones clásicas de la guerra ofrecen una información orientada a su definición y clasificación; sin embargo, en estas aproximaciones se destaca como aspecto central, la violencia armada con diversas expresiones (Borja, 2012).

La dificultad de definir si las expresiones de violencia tienen relación con la seguridad interna o con la defensa de alguna manera está ligada a los prejuicios simbólicos que la identifican: tanques, aviones de combate, soldados, uniformes, banderas, cañones etc (Izarguirre, 2006:5); así también, con los paradigmas de seguridad vigentes. Lo que parecería ser una dificultad expresada en la elección de los términos apropiados para la generación de políticas públicas en materia de seguridad, y a través de ello desarrollar estructuras o fortalecer las ya existentes, tiene profundas implicaciones en cuanto a los elementos y actores sociales que interactúan en su desarrollo, así por ejemplo: en los conflictos inter estatales – convencionales-, se podía identificar de manera clara a los bandos enfrentados quienes a su vez se regían por los principios del Derecho Internacional Humanitario. Con la guerra difusa (Nievas, 2006:61), muchos de los elementos tienden a desaparecer, causando efecto sobre el comportamiento de la sociedad que se muestra crítica frente a hechos de violencia y al empleo masivo de fuerzas militares.

Identificar con claridad qué clase de conflicto enfrentamos no es un problema exclusivamente conceptual: definir al actor, y su capacidad de causar daño facilita la planificación así como el desarrollo de instrumentos a emplear; igual relevancia adquiere la identificación nítida de sus intereses y medios.

En este contexto, toman especial relevancia la información y los organismos que la obtienen, procesan y generan un conocimiento más acabado sobre las capacidades de la amenaza, nombre que ahora reemplaza al de enemigo. La

actividad de inteligencia es relevante frente a la incertidumbre de novedosas y rústicas formas de causar daño al oponente.

Las percepciones sobre las amenazas así como las políticas públicas en materia de seguridad tienen una fuerte influencia en la organización y en los medios desarrollados por los Estados para su preservación. Esta es la base sobre la cual se construyen los sistemas de defensa y se desarrollan capacidades de carácter genérico para alcanzar la interoperabilidad e interoperatividad que demanda la complejidad de los nuevos escenarios.

Las actuales amenazas están constituidas por actores intraestatales, en algunos casos relacionados con el crimen internacional. Una característica de este tipo de amenazas es que mezclan temas de naturaleza interna con los de seguridad externa y proyecta su influencia en el plano internacional, debido a la facilidad para traspasar las fronteras (Bartolomé, 2001:117-137). Esta ubicuidad dificulta enfocar el esfuerzo estatal hacia el centro de gravedad del agresor. Frente a esto, los organismos de inteligencia requieren fundamentos legales más amplios y la flexibilidad suficiente para garantizar su eficiencia, incluyendo un cercano intercambio de información con agencias de otros países; complementado con una gran capacidad de interactuar con otros organismos estatales, solo así se puede restringir la libertad de acción de un adversario difuso.

La necesidad de conocer anticipadamente las capacidades e intenciones de la amenaza o la presencia de riesgos y factores que los generan, impulsan una demanda intensiva de información e inteligencia. A esta situación se suma una de las características fundamentales de los actores violentos no estatales que por ahora encarnan las amenazas: la asimetría, entendida como la diferencia cualitativa, potenciada por la gran libertad de acción y la ubicuidad<sup>1</sup>.

Fundamentado en lo anterior, se explican los cambios que las guerras de cuarta generación imprimen sobre las estructuras de inteligencia, al igual que la prioridad sobre otras instituciones de seguridad (Nievas, 2006:72).

Según el seminario de junio de 2004 efectuado en Santiago de Chile, en el marco del Proyecto Global Trends del Nacional Intelligence Council de los Estados Unidos, para el año 2020, América Latina se verá inmersa en unos escenarios marcados por la inestabilidad política, falta de gobernabilidad democrática, crisis

1 Según Pablo Bonavena en sus Reflexiones Sobre la "guerra Asimétrica", en (*Aportes para una Sociología de la Guerra*, Proyecto Editorial, Provincia de Buenos Aires, 2006, p. 34), las profundas diferencias cualitativas entre actores han dado espacio a una asimetría que por ahora se constituye en una fortaleza para los menos favorecidos en cuanto a cantidad de efectivos y medios tecnológicos; pero con una mayor letalidad en contra del haber intangible de un Estado

de los partidos políticos; que generarán fenómenos de izquierda, de radicalización y la tendencia será al liderazgo carismático y poderes fácticos (National Intelligence Council, 2004)

### **Propósito:**

Analizar las expresiones actuales del conflicto y su influencia en los sistemas de inteligencia de los Estados. En función de esto empleamos términos como: guerras difusas, guerras de cuarta generación y Guerra o Conflicto Asimétrico, para referirnos a las nuevas expresiones del conflicto (Nievas, 2006:9-15).

A través de este análisis, nos proponemos confirmar la necesidad del empleo intensivo de los organismos de inteligencia para satisfacer los requerimientos que permitan obtener información precisa y oportuna para la planificación, conducción y toma de decisiones, en un ambiente de alta incertidumbre y complejidad.

### **Síntesis conceptual y descriptiva**

Los estudios e investigaciones referidos a la guerra han sido abordados desde diferentes puntos de vista; sin embargo, existe dificultad sobre la nueva denominación de sus expresiones actuales. Esto plantea nuevas interrogantes sobre la vigencia del modelo Estado nación como unidad superior con capacidad de representar, defender y afirmar la unidad de un grupo social llamado nación.

Encuanto a las conceptualizaciones sobre inteligencia, varios países consideran estos aspectos en sus normas legales como en los documentos de trabajo propios de cada estructura. De manera muy simplificada se puede definir a la inteligencia como la actividad desarrollada para la identificación anticipada de amenazas, riesgos y vulnerabilidades que podrían afectar a un grupo social<sup>2</sup>; mientras que la parte proactiva de esta actividad ha sido asociada con la prospectiva.

La inseguridad y amenazas hacia los Estados, por ahora proviene de actores violentos no estatales que han sabido actuar sobre su componente intangible, en algunos casos utilizando el terror y en otros, actuando exclusivamente en función de intereses económicos como parte de complejas estructuras del crimen transnacional. Bajo cualquiera de los esquemas citados, se puede identificar algunos elementos comunes (Academia de Guerra del Ejercito, 2005):

<sup>2</sup> Numeral 1 del Artículo 2 de la Ley de Inteligencia Nacional, Ley 25.52, de la República de Argentina, promulgada el 3 de diciembre de 2001

Las víctimas civiles son superiores a las de los grupos militares confrontados. Tienen un efecto transversal sobre la institucionalidad del Estado.

El escenario de confrontación no está claramente definido, es dinámico, transfronterizo.

Los intereses en juego, no son elementos relacionados con la soberanía de los países, en algunos casos es el lucro y en otros están ligados con el capital simbólico de los Estados<sup>3</sup>.

La aparición de grupos violentos autosuficientes tales como carteles del narcotráfico y la delincuencia común desafían a los Estados y a sus gobiernos, poniendo en duda su eficiencia, por la gran autosuficiencia económica, generación de sus propios sistemas de información y seguridad, complementados con códigos propios de conducta que reemplazan al sistema de justicia con capacidad transfronteriza. La consecuencia inmediata de este fenómeno es el desborde de la criminalidad y la necesaria redefinición de seguridad fronteriza, producida por la vinculación de cada grupo con su contraparte en el país vecino (Bonilla y Jarrín, 2004).

## **La delincuencia transnacional y otros fenómenos sociales**

La delincuencia transnacional por ahora es la principal preocupación de los Estados de la región suramericana, su vigencia marca la agenda de seguridad de los países, resaltando la urgente necesidad de sumar esfuerzos frente a delitos transnacionales; entendidos éstos como aquellos que se cometen en el territorio de dos o más Estados. La competencia para su juzgamiento viene de la nacionalidad de los presuntos delincuentes y del lugar donde se cometió el delito tipificado (Gómez y Alvarado, 2007)

Un caso paradigmático de estos delitos es el narcotráfico. Enfrentar esta amenaza sólo es posible a través de una acción integral estatal que trasciende a los sistemas de justicia, pues hasta aquí se observa una respuesta parcial en la que se ha dado especial énfasis en la represión, mediante acciones para reducir la criminalidad. Es indispensable que en el análisis de dichos delitos y sus alcances, se considere en contexto al sistema de producción, comercialización y consumo de sustancias estupefacientes sujetas a fiscalización. No se puede perder de

---

<sup>3</sup> Bush, George, mensaje a la nación del 11 de septiembre de 2001: "(...) hoy queridos ciudadanos, nuestra manera de vivir y nuestra libertad, fueron atacados en una serie de actos terroristas deliberados y mortales (...)"

vista la raíz social con grupos humanos vulnerables, en los que están presentes factores como la pobreza, la desigualdad, las crisis económicas y la corrupción. Su ambivalencia, se expresa en la tendencia de policializar a los militares y de militarizar a los policías (Bonilla y Jarrín, 2010).

Los temas referidos a la movilidad humana y flujos migratorios incontrolados, forman parte también del catálogo de preocupaciones de los Estados. Como es el caso de los refugiados colombianos en el Ecuador: para junio de 2016 se estimaba en 67.000 personas con este estatus, sin embargo, hay estimaciones sin sustento empírico que nos hablan de cifras superiores a los 300 mil ciudadanos colombianos presentes en el Ecuador (2% del total de la población ecuatoriana).

Uno de los aspectos que los organismos de inteligencia deben superar para estar a tono con las necesidades de seguridad que imprimen las expresiones actuales de las amenazas, es una mayor vinculación con los sistemas estatales de justicia para lo cual es preciso la actualización de normas jurídicas que lo hagan posible.

## Descripción

A las expresiones de violencia étnica, al surgimiento de nacionalismos y al fundamentalismo religioso (Tello, 2002:19) se sumaron otras formas de violencia producidas por la delincuencia transnacional. La preocupación de la sociedad sobre los temas relacionados con los efectos y las diversas formas de expresión de los conflictos violentos, van de la mano con la facilidad de acceso a la información. Frente a esto, la demanda de seguridad hacia los Estados se ha incrementado, planteando un desafío que debe expresarse como una respuesta integral, combinando la aplicación de justicia en términos de soberanía, pero también la cooperación internacional, siempre buscando la sinergia de la legitimidad. En este contexto, las sociedades se muestran muy críticas al empleo de fuerzas armadas convencionales, puesto que no está presente una amenaza nítida, pues como se ha dicho, hoy predominan formas difusas de guerra con distinta intensidad.

Como respuesta a lo anterior, las potencias mundiales han desarrollado complejos sistemas de cooperación y empleo de sus Fuerzas Armadas, fundamentados en la seguridad preventiva, o anticipatoria, acciones en las que las tareas de inteligencia son fundamentales. En este tipo de intervenciones subyace otra afectación relacionada con lo estatal, pues estas potencias manejan formas

de privatización de la guerra que se identifican con la presencia de empresas que ofrecen información (inteligencia), ejecutan operaciones de reconocimiento, operaciones de seguridad (mercenarismo), y otras prestaciones de servicios que materializan una actuación por fuera de lo institucional minando el rol del Estado, derivándose así a lo que se podría denominar la tercerización de la guerra (Bonavena, 2006:31).

Para el tema propuesto, tomaremos dos elementos movilizadores: la información y la inteligencia (Vásquez, 2009:21). En cuanto al primero, atañe al uso de la información entendida en términos castrenses como operaciones de información. El otro aspecto es la gestión oculta de la información en su expresión más elaborada, que la denominaremos como inteligencia, en la misma aproximación del modelo de Bourdieu acerca de los poderes sociales, este componente tiene un rol transversal.

Clausewitz identifica a la guerra como una interacción social en la que coexisten además de elementos visibles (hombres, armas, recursos logísticos), aspectos invisibles que configuran una voluntad de lucha (moral, motivación, liderazgo, carácter nacional) (Nievas, 2009:26). Haciendo una extrapolación, esa fuerza invisible involucra también el uso de la información e inteligencia, identificando claramente el capital social y simbólico del adversario u oponente; describiendo objetivamente su centro de gravedad.

La identificación de esas fuerzas invisibles constituyen la tarea esencial de las estructuras de información e inteligencia, a la vez que en términos de objetivos de guerra, pasan a ser el blanco al que se debe orientar el esfuerzo para su afectación, ello supone la diferencia entre la victoria o la derrota (Nievas, 2006:70). Es precisamente aquí donde actúa la inteligencia de un Estado, centrando su esfuerzo hacia la identificación de ese centro de gravedad. Esto posibilitará a quienes toman decisiones, ganar las mentes y corazones (Nievas, 2006:69), que para el caso de un Estado equivale a la vinculación entre pueblo, gobierno y fuerzas armadas. Su confluencia constituye una ecuación con mayor capacidad que los aspectos tecnológicos, a la hora de influenciar en el resultado final de una guerra.

Toda situación de guerra difusa y sus múltiples expresiones tiene un alto contenido de incertidumbre que demanda de información-inteligencia para poder superarla. Esta necesidad se suple a través de la elaboración de escenarios prospectivos, en los que se sistematiza la intención del conductor político para

superar las debilidades detectadas, minimizar las vulnerabilidades y potenciar sus fortalezas para incidir sobre las tendencias adversas identificadas.

## ¿Qué se nos viene?

De manera casi simultánea, se recuerda al mundo la peligrosidad de un sistema internacional inestable por la presencia de actores subestatales o que emergen de la mano de una serie de amenazas magnificadas y difundidas a través de las nuevas tecnologías de información. En los próximos años se enfrentarán además, conceptos geopolíticos fundamentales como: Estado, poder, soberanía, independencia, frontera o democracia. Esta discusión será impulsada por los efectos y la evolución de un enemigo difuso que impide su plena identificación pero que tiene a disposición armas y tácticas mortíferas como el terrorismo, potenciado de motivaciones religiosas, étnicas y hasta políticas, y que cuenta además con la posibilidad de acceder a armas de destrucción masiva de baja tecnología (QBR.)<sup>4</sup>.

La respuesta estatal ha sido igualmente difusa, pues si algo se puede hacer, esta respuesta al menos hasta la fecha ha resultado completamente inoportuna. En el camino de acondicionar la doctrina de seguridad y la estrategia para el empleo de los recursos estatales contra las nuevas amenazas, se deberá también modificar los principios jurídicos del derecho internacional. No se puede perder de vista, en este escenario, el rol de monitoreo de quienes orientan el estudio del sistema internacional (Buzan, 1991:18).

## Las nuevas expresiones del conflicto y los organismos de inteligencia

La producción de inteligencia se basa en estructuras flexibles con una gran libertad de acción y la simplificación de líneas de mando, por citar algunas características. Esto implica una capacidad distinta a otros organismos de seguridad por cuanto pueden llegar a influir de manera directa en quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones en los niveles más altos de la conducción de un Estado. Frente a esto, Nievas identifica una patología en algunos organismos, como es la tendencia a *autonomizarse* (Nievas, 2006, p. 72).

---

4 QBR: químicas, bacteriológicas y radiológicas.

Este análisis no pretende únicamente poner en evidencia las áreas grises de los organismos de inteligencia (OI), por el contrario, estamos convencidos de su aporte y apoyo a las sociedades democráticas, pues tienen la responsabilidad de identificar de manera oportuna las amenazas, riesgos y conflictos que afecten a la seguridad exterior e interior de una nación<sup>5</sup>. En este sentido, se produce una paradoja puesto que las sociedades democráticas exigen transparencia de los organismos públicos, mientras tanto las tareas de inteligencia demandan reserva y secreto; esto tiene su explicación en los siguientes argumentos (Born y Leigh, 2005:17-18)

A contramano de los principios democráticos, los OI necesitan de la reserva y el secreto para proteger a sus integrantes, a sus fuentes y agencias de información, y a los métodos por los cuales acceden a la información.

Los OI tienen facultades legales especiales por lo que podrían afectar considerablemente algunos derechos fundamentales de las personas, esta práctica supone la existencia de mecanismos de control social y parlamentario a modo de contrapesos que desalienten los excesos.

La identificación de las denominadas *nuevas amenazas* así como la asimetría que las caracteriza pone de relieve la importancia de los OI obligándolos a reestructurarse para cumplir con su rol institucional y con las demandas sociales de seguridad.

La información producida por estos organismos constituye una guía para los sistemas de seguridad y para la toma de decisiones en cuanto a la seguridad estatal. Esto implica una responsabilidad de tipo político.

Los países en donde se han presentado excesos por parte de estos organismos han dejado un rastro de sensibilidad en la sociedad tomado una posición crítica y exigente en cuanto a información, control y transparencia.

A medida que la tecnología permite un rápido acceso a la información, de manera proporcional ha crecido el *rechazo social con efectos políticos* a cualquier tipo de acción violenta como se pudo observar en los hechos del 11-S, del 11-M, y más recientemente los atentados ocurridos en París en junio 2016; y, Bélgica en marzo 2016. Esto también ha favorecido a la conformación de una importante *masa crítica*, opuesta al empleo de contingentes de fuerzas armadas convencionales, obligando a modificar las formas de intervención reemplazándolas por acciones encubiertas, con preponderancia de inteligencia (Izaguirre, 2006:9-12).

---

<sup>5</sup> Numeral 1 del Artículo 2 de la Ley de Inteligencia Nacional, Ley 25.52, de la República de Argentina, promulgada el 3 de diciembre de 2001

Sin perder de vista lo anterior y con el propósito de disminuir la posibilidad de error y *daño colateral* (daño no deseado), se fortalecieron las estructuras de inteligencia, agregándoles una función adicional, la *acción directa* sobre blancos específicos. Esto configuró una deformación de su naturaleza esencial (búsqueda y procesamiento de información); es decir, además de la capacidad de identificación de amenazas, riesgos y conflictos, se les agregó en algunos casos, una capacidad coercitiva (Izaguirre, 2006:12).

De manera resumida se ha descrito la relevancia de los organismos de inteligencia, en su función de constituirse en la *alerta temprana* de un Estado. No se puede perder de vista a quienes tienen responsabilidad en su direccionamiento ya que sus requerimientos de información constituyen el punto de partida, la *misión*.

Especial relevancia merece el aspecto ético y moral con el que se conducen sus integrantes en todos los niveles partiendo de un claro conocimiento de los límites impuestos por las leyes y por los valores que norman a la sociedad. Un aspecto central de la conducta que se espera y demanda de estos organismos, debe basarse en la plena conciencia de la excepcionalidad concedida a esta organización estatal, asumiendo que el bien a proteger es superior. Esto no hace sino resaltar la especial importancia de los mecanismos de control político y social.

Frente a las amenazas asimétricas que dan origen a la violencia armada, los organismos encargados de proveer inteligencia al conductor político, deben al menos considerar las siguientes características:

Deben formar parte de un sistema nacional de inteligencia que cuente con un cuerpo legal que los respalde.

Si un rasgo característico de los países democráticos es la transparencia, para el caso de inteligencia no es posible tener jurídicamente reglamentado todo, esto solo puede ser superado mediante adecuados y serios mecanismos de rendición de cuentas que eviten caer en el área del “todo vale” en nombre de la seguridad, como también caer en voluntarismos.

La mayor flexibilidad posible para cumplir de manera eficiente su rol esencial, que es del de prevenir, anticipar el apareamiento de amenazas, de ahí que se constituya en una barrera inicial para la seguridad y defensa del Estado.

Los líderes de estos organismos deben ser responsables del control del sistema nacional de inteligencia del cual forman parte. Esto pone énfasis en la capacidad

de coordinación y en las sinergias que sean capaces de generar, cobrando especial preeminencia lo interagencial y lo interinstitucional.

La actividad de inteligencia orienta también la ejecución de operaciones de información, que implica introducir términos y símbolos para justificar –legitimar– e identificar al adversario, como un factor importante en la construcción social de la amenaza con empleo de la acción mediática (Nievas, 2007:91).

Es importante avanzar hacia la *democratización* de los OI lo cual implica la recuperación o el posicionamiento de la sociedad por medio del control parlamentario, actuando como contrapeso para evitar que estas estructuras se vuelvan contra la sociedad a la que sirven (Born y Leigh, 2005:5).

La complejidad y transnacionalidad de las nuevas amenazas que supera, en casi todos los países del Hemisferio, las capacidades de las organizaciones de policía y del sistema de justicia como la Fiscalía (Ministerio Público), las Cortes de Justicia y el sistema de rehabilitación social (penitenciarias), con un efecto transversal en toda la estructura estatal, crean la necesidad de una respuesta articulada con todas las agencias y organismos que generen o posean información de utilidad para la seguridad pública y del Estado. Esto es un recurso muy valioso que al menos en el caso ecuatoriano, ha demostrado tener una incidencia positiva en las percepciones sociales de seguridad en apoyo a las acciones policiales de control del orden público y seguridad ciudadana (Ejército Ecuatoriano, 2011).

## Bibliografía

Bartolomé, Mariano (2001) *Conflictos intraestatales y el Empleo de la Fuerza*, trabajo elaborado para la Escuela de Defensa Nacional de Argentina, Buenos Aires, Argentina.

Bonavena, Pablo (2006) *Reflexiones sobre la “Guerra Asimétrica”*, en *De la Guerra Nítida a la Guerra Difusa*, Proyecto Editorial, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Bonilla, Adrián (2004) *Memorias del Seminario Enfoques Sub-Regionales de la Seguridad Hemisférica*, Jarrín Oswaldo, coordinador, Flacso, OSPC, IDRC, CRDI, 1ª Edic, Quito, Ecuador.

Born, Hans y Leigh Ian (2005) *Hacia un Control Democrático de las actividades de Inteligencia*, Imprenta del Congreso de Noruega, Noruega.

Buzan, Barry (1991) *Introducción a los estudios Estratégicos, Tecnología Militar y Relaciones Internacionales*, Colección Ediciones del Ejército Madrid, España.

Espinosa Arenas, Luis (2005) *La Prospectiva y la Inteligencia Estratégica: Diseño de una Herramienta para la Inteligencia de Largo Plazo en Memorias para optar por el título de Magíster*, Acague, Santiago de Chile, Chile.

Hamon, Léo (1969) *Estrategia Contra la Guerra*, 1ra Ed: Ediciones Guadarrama, S.A, Madrid, España.

Izaguirre, Inés (2006) *Aportes para una Sociología de la guerra*, Proyecto Editorial, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Jarrín, Oswaldo (2005) *Memorias del Seminario de Actualización de la Política de Defensa Nacional*, Ministerio de Defensa Nacional, Quito, Ecuador.

Jarrín, Oswaldo (2004) *Memorias del Seminario Enfoques Sub-Regionales de Seguridad Hemisférica*, Flacso-OSPC-IDRC, 1ª Edición, Ecuador

Nievas, Flabián (2009) *Sociología de la guerra*, Redes.com, Sevilla, N°5, España.

Nievas, Flabián (2006) *De la Guerra Nítida a la Guerra Difusa*, en *Aportes para una Sociología de la Guerra*, Proyecto Editorial, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Rivera Vélez, Fredy (2011) *Inteligencia Estratégica y Prospectiva* 1ª edición, mayo, Flacso, Ecuador.

Rojas, Alberto Edgardo (2011) *Amenazas, Respuestas y Régimen Político. “Entre la Legítima Defensa y la Intervención Preventiva*, Editorial Universitaria de Buenos Aires

Tello, Ángel (2002) in II Seminario Latinoamericano ALAIC, Conflictos y Comunicación en la Globalización, Universidad de la Plata, Argentina.

Van Creveld, Martín. *La Transformación de la Guerra*, 1ª. Ed. Buenos Aires: José Luís Uceda Editor, 2007, Talleres Gráficos Plantié, 2007, traducido por Carlos Alberto Pissolito.

Vázquez, Miguel (2009), Sociología de la guerra, Redes.com, Sevilla, N°5, España.

Academia de Guerra del Ejercito (2005) Manual Conflicto, Guerra y Estrategia. AGE, Ecuador.

National Intelligence Council (2004), Memorias de Proyecto Global Trends 2020, Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo, Santiago de Chile.

Revista del Servicio Exterior AFESE (2005) n° 42 enero – junio 2005, Ecuador.

Revista Le Monde Diplomatique N°8, El Nuevo Rostro del Mundo, el Planeta después del 11 de septiembre de 2001 Editorial Aún Creemos en los Sueños, Francia.

Foreign Affairs (2005): Vol. 5 N° 4, octubre – diciembre 2005.

Gómez Patiño, Dilia Paola y Alvarado Mejía, María Isabel (2007) Avances sobre Agenda de seguridad Suramericana: tendencias en desencuentro Categoría A (2006-2009), Facultad de Derecho con el apoyo de la Universidad Militar Nueva Granada, España

Instituto Nacional de Defensa, (2007) Revista. Edición 2007, Ecuador

Páginas web consultadas:

Borja, Rodrigo, (2012) Enciclopedia de la Política. Obtenido de: [www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=/por=g&idind=738termino=](http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=/por=g&idind=738termino=)

Ejército Ecuatoriano (2011) Informe de responsabilidad social Obtenido de : <http://www.ejercitodelecuador.mil.ec/responsabilidad-social/responsabilidad-social-institucional-2010.html> ( 2 de octubre 2011)

Parrondo, Adrián (2016) Cronología de atentados terroristas en Francia en ABC International. Obtenido de: [http://www.abc.es/internacional/abc-cronologia-atentados-yihadistas-francia-201607150121\\_noticia.html](http://www.abc.es/internacional/abc-cronologia-atentados-yihadistas-francia-201607150121_noticia.html) (2016)

# Inteligencia estratégica y posconflicto

## **Galo Cruz**

Master en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional por la Universidad de Granada, España; Magíster en Administración. UTI. Especialista en Conducción y Gestión Estratégica por el IES del Ejército Argentino; Curso de Altos Estudios Estratégicos, CESEDEN, España. Cursos de Crimen Transnacional Organizado y Administración de Recursos de Defensa, CHDS, Universidad Nacional de la Defensa, EE.UU.

Actualmente es el Director del Centro de Estudios Estratégicos y docente de los programas de Maestría en Estrategia Militar Marítima y Terrestre en la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, integrante del Grupo de Estudios de Seguridad de ILDIS/FES y docente del Instituto Nacional de Defensa.

## **Nuevos tiempos, otras dimensiones de riesgos y amenazas**

Estos tiempos definidos como la era de la información, la era del riesgo o la edad del conocimiento, tuvieron sus inicios en las postrimerías de aquella confrontación bipolar conocida como la Guerra Fría, en momentos en los cuales la humanidad expectante y en su mayoría optimista, asistía sorprendida a la caída del Muro de Berlín, la reunificación alemana y la implosión de la Unión Soviética. Con estos acontecimientos se cerraba una era marcada por la confrontación ideológica y la amenaza de una conflagración nuclear.

Pero el fin de la Guerra Fría no supuso mejoras sustantivas en la seguridad internacional; al contrario, aparecieron nuevos conflictos bélicos que alteraron las relaciones sociales de la guerra y ocurrieron con la desintegración de los Estados, siendo libradas por redes de actores estatales y no estatales. En estos conflictos casi no se producen batallas y la mayor parte de la violencia se dirige a la indefensa población civil; lo preocupante es que estas nuevas guerras violaron deliberadamente las convenciones de las llamadas viejas guerras (Kaldor, 2006:11-19).

Esta época también marcó para la Inteligencia Estratégica, la introducción del concepto de nuevas amenazas para así substituir a lo que se denominaron amenazas tradicionales. A partir de entonces, las amenazas evolucionaron, de la certeza y relativa estabilidad de los escenarios, a la incerteza, la incertidumbre, la acumulación de información y los notables riesgos en la seguridad de la misma. Por lo tanto, si existen elementos que caracterizan y definan a los tiempos actuales, a criterio de la mayoría de especialistas, son fundamentalmente dos: la complejidad y la incertidumbre. Estas dos condiciones impregnan el ambiente estratégico y condicionan los eventos actuales y del futuro inmediato.

En la actualidad, se considera que la mayor virtud y cometido de los analistas de inteligencia estratégica es el poder disminuir los niveles de incertidumbre. Esto tiene una incidencia importante en la obtención y procesamiento de información y sobre todo, en el asesoramiento y la toma de decisiones. Además, se acortaron los horizontes de decisión, cada vez son menores los recursos para la seguridad y defensa de los países y la ciencia y la tecnología cambiaron todos los esquemas y plazos de análisis.

Estos aspectos distintivos del escenario actual complicaron a los analistas y por tanto a los decisores político- estratégicos; como acertadamente manifiesta

el geopolítico argentino Miguel Barrios “El pensamiento estratégico parte de un supuesto fundamental: nada está asegurado de antemano. Nada deviene necesaria e inexorablemente” (Barrios, 2011:26):. Por lo tanto, estaríamos asistiendo al reinado o por lo menos a la plena vigencia de la inteligencia estratégica, como principal herramienta para la toma de decisiones político -estratégicas encaminadas a la conservación de la relativa paz y también, a la neutralización de los riesgos y amenazas que inciden en el equilibrio regional.

Para la seguridad y defensa de los Estados es de principal preocupación, las amenazas actuales o potenciales que puedan afectar irreparablemente a su población, su infraestructura crítica y los proyectos nacionales; es por ello que uno de los principales problemas que se presenta cuando se trata de caracterizar estas amenazas, es su propia conceptualización.

Uno de los tratadistas que mejor concibe esta problemática conceptual es Héctor Saint - Pierre, quien cuestiona la fragilidad de los anteriores conceptos que definían a las amenazas como un fenómeno objetivo y único; al contrario, para este pensador brasileño se trataría de un fenómeno perceptivo y esta percepción está relacionada a la historia, al contexto geopolítico, proyección internacional y a la calidad de la estructura de la defensa. La importancia o el peso de la amenaza no se relacionaría únicamente con la capacidad del amenazador, sino también con la capacidad defensiva de quien es amenazado; por lo tanto, la idea de agendas de inteligencia que consideren amenazas únicas para toda la región carecería de sustento. Además, cualquier amenaza sobre un Estado pasa a tener una connotación y naturaleza política y de la atención o seguimiento que se dé a la amenaza, dependerá la capacidad de la respuesta estratégica. (Saint- Pierre, 2015:1-8)

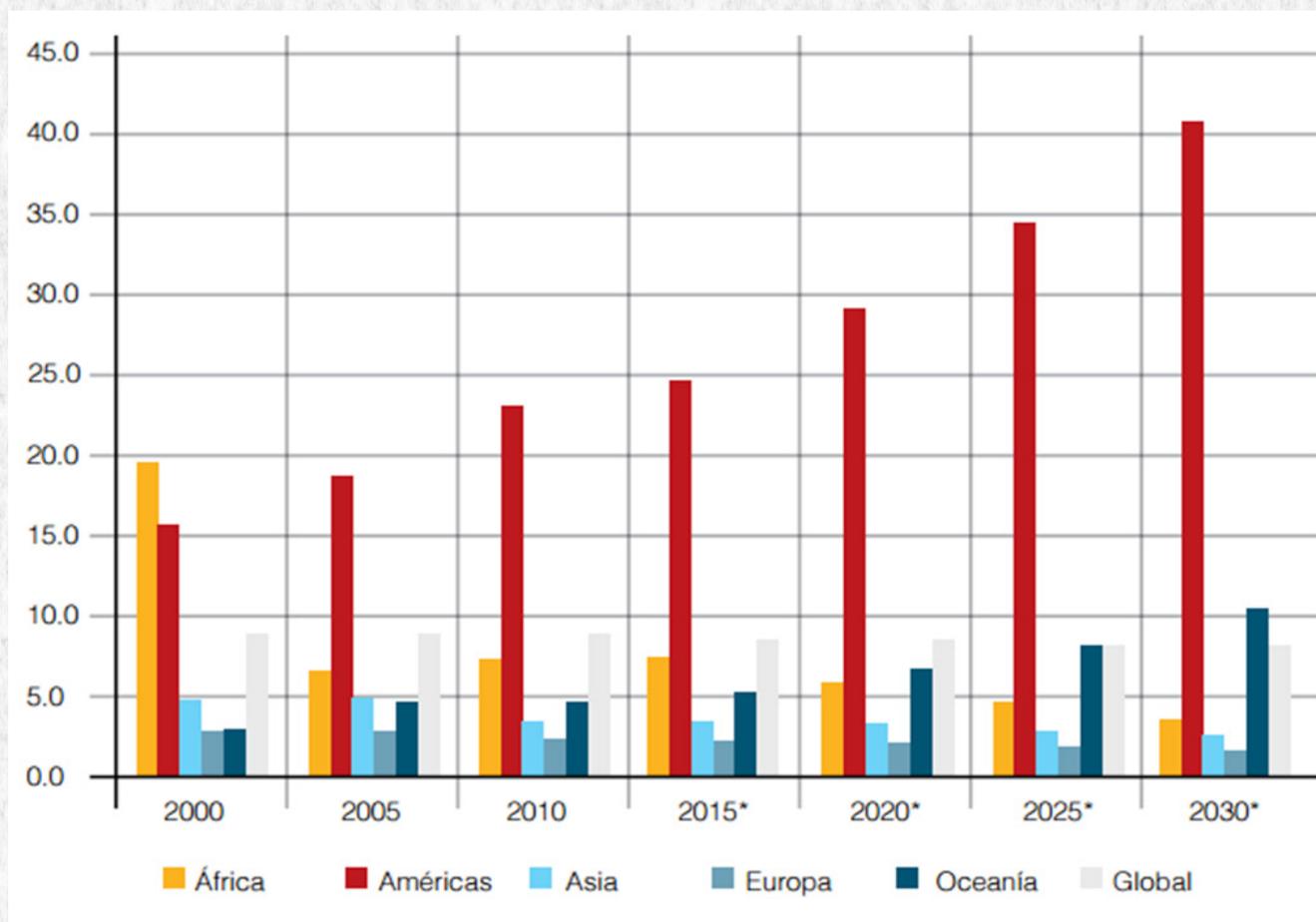
Estas reflexiones también alterarían el clásico análisis de las amenazas, esto es su estudio a partir de sus capacidades, intencionalidad de afectarnos y motivación para hacerlo. Un análisis más detenido incorporaría entonces el amenazador, la señal, lo señalado, el receptor y el amenazado.

### **Latinoamérica: un espacio estratégico estable pero violento e inequitativo**

Latinoamérica es una región en la que no se registran conflictos armados interestatales, la ocurrencia de estos es poco probable y además, se privilegia el uso de la diplomacia para solucionar problemas internacionales; por ello, sus gobernantes la llaman región de paz. A pesar de esto, es un espacio en el que se

encuentran los países más violentos del mundo y prueba de esto es que en apenas una década, han muerto por violencia criminal más de un millón de personas (Banco Mundial, 2016). En la región tienen lugar cerca del 40% de todos los homicidios con armas de fuego (más de 10 muertes por cada 100 mil habitantes) y el 66% del total de secuestros del planeta (Salazar, 2016). En el gráfico que se presenta a continuación, se puede observar la tendencia de las tasas de homicidios con proyección al 2030 y que evidencia el predominio absoluto del continente americano en cuanto a violencia.

Ilustración 1.  
**Dinámica regional y global en tasas promedio de homicidios 2000-2030**



Fuente: tomado de Carlos Vilalta (2015: 12). Sobre la base de datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Tasas promedio por 100.000 habitantes y representan el promedio del conjunto de países de cada región.

La situación de inseguridad en la región es complicada. En el 2015, 46 de las 50 ciudades con más homicidios en el mundo se encontraban en Latinoamérica y hay fuertes indicios de que la violencia letal seguirá aumentando en sus ciudades en comparación con cualquier otra región del mundo; además, para la mayoría de sus habitantes, la inseguridad es la prioridad más importante. Concomitante con esta situación de inseguridad, resulta paradójico que menos del 6% de las medidas de seguridad pública y la justicia implementadas en América Latina y el Caribe tienen alguna base probatoria (De Carvalho y Muggah, 2016).

Lo más preocupante, según lo señala el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es el hecho de que América Latina es la única región del planeta en donde la violencia no solo sigue siendo alta, sino que ha seguido aumentando tendencialmente desde el 2005 y en la mayoría de sus países estos niveles de violencia son tan altos que constituyen realmente una epidemia (Ferrer, 2015). Por ello este fenómeno es de principal preocupación para los gobiernos y en muchos casos, estos han recurrido al empleo de las Fuerzas Armadas para paliar en algo esta problemática y evidenciar a su población la preocupación estatal; lógicamente, con las consecuencias negativas que esto ocasiona.

Cuando se relaciona este estado de violencia manifiesta y el crimen organizado, se puede afirmar según expresa Juan Garzón que la dinámica de la violencia letal en América Latina está asociada a la presencia del crimen organizado y a las economías criminales; por ello, se explican las elevadas tasas de homicidio en Brasil, Colombia, en el Triángulo Norte centroamericano y en México; aunque en países como Perú y Ecuador, que se encuentran en el centro de esta problemática, los índices de homicidios son bajos, pese a que las economías criminales están activas (Garzón, 2015: 2, 16). Como sostiene el Banco Mundial, la relación entre la delincuencia organizada y la violencia ocurriría también en Estados débiles con instituciones endeble o que han sido cooptadas por facciones criminales.

En la región es innegable y se podría afirmar que es parte de su vida diaria, la violencia y el crimen transnacional organizado, el mismo que busca como objetivo central maximizar sus ganancias y por ello, para estas organizaciones criminales es irrelevante el tipo de gobierno o la ideología política que impera en determinado Estado. Estas estructuras criminales tiene una gran capacidad de adaptación, flexibilidad, condiciones de erosionar valores, costumbres, programas de gobierno y en este sentido, evidencian una amplia presencia

en áreas geográficas claves para la producción, obtención y tránsito de sus mercancías o productos ilícitos.

El auge y desarrollo del crimen organizado en Latinoamérica está determinado por la conformación de grandes mercados ilegales, en los que se comercializan drogas, mercancías, vehículos, sexo, armas, medicamentos, personas, entre otros bienes y servicios; una parte considerable de la población de todos los países latinoamericanos consume este conjunto de bienes y servicios y acepta su provisión mediante circuitos ilegales. De todo esto, el narcotráfico es la manifestación más importante y desarrollada del crimen organizado en la región y según la UNODC representa casi la mitad de las ganancias ilegales, lo que constituyó solo en el 2009 aproximadamente 84 billones de dólares (Saín y Rodríguez, 2015:17,24).

### **¿Estamos ante un posconflicto colombiano?**

El 2 de octubre de 2016 constituyó una fecha imborrable para los suramericanos y en especial para el pueblo colombiano, el mismo que en una apretada votación, como reflejo de la polarización que hay en ese país, no estuvo de acuerdo con la negociación realizada por el gobierno de Colombia y las FARC-EP<sup>1</sup>. La campaña liderada por el ex presidente Álvaro Uribe, personaje político de mayor aceptación en Colombia<sup>2</sup> determinó que algo más del 50,2 % de los votantes se inclinen hacia el NO en el plebiscito, comprometiendo el esfuerzo y el proceso de paz; con ello también se aumentó la incertidumbre futura para Colombia y para sus países vecinos, quienes sufrieron también los efectos de este conflicto de más de 52 años.

Las negociaciones de paz, inéditas por la decisión, avances y apoyo internacional con que contaron, demoraron aproximadamente cuatro años y tuvieron como principales hitos: 1) El inicio de las negociaciones de paz en Oslo, Noruega el 18 de octubre de 2012; 2) el anuncio por las dos partes, de haber alcanzado un “Acuerdo Final, integral y definitivo, sobre la totalidad de los puntos de la Agenda del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia” el 24 de agosto de 2016; 3) el inicio del cese bilateral y definitivo al fuego entre el Gobierno

---

1 Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Ejército Popular (FARC-EP), el mayor grupo guerrillero de Colombia y elemento central del conflicto armados colombiano.

2 En septiembre de 2016 la imagen positiva del Presidente Santos bajó del 38% al 36%, mientras que Álvaro Uribe subió del 43% al 50%, según la encuesta Polimétrica, realizada para Caracol Radio y Red + Noticias, en alianza con Cifras & Conceptos.

Colombiano y las FARC-EP el 29 de agosto de 2016; 4) La aprobación del acuerdo de paz por parte del Secretariado y comandantes de frentes insurgentes en la décima conferencia nacional guerrillera del 17 de septiembre de 2016; 5) la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado entre el Presidente Juan Manuel Santos y el jefe de las FARC-EP, Rodrigo Londoño, en Cartagena de Indias, el 26 de septiembre de 2016, con la presencia del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, presidentes de más de diez países y 6) El triunfo del NO en la consulta popular convocada para validar las negociaciones.

Este proceso fue dinámico y enfrentó momentos difíciles como fueron: 1) la suspensión de las conversaciones entre el 23 y 26 de agosto de 2013 tras la propuesta del gobierno de refrendar el tratado de paz definitivo con un referendo, dejando de lado el pedido de las FARC-EP de se realice a través de una asamblea constituyente; 2) la suspensión de negociaciones del 16 de noviembre al 10 de diciembre del 2014 debido a que el Frente 34 de las FARC-EP secuestró al general Rubén Darío Alzate; 3) la muerte de 11 militares en el norte del Cauca, por ataque de las FARC-EP, el 15 de abril del mismo año por lo que el gobierno dispuso el bombardeo de campamentos guerrilleros, falleciendo 26 insurgentes; 4) el ultimátum dado por el presidente Santos a las FARC-EP, el 12 de julio, dándoles un plazo de cuatro meses para decidir si seguía o no con el proceso de paz.

En términos generales Colombia dejó escapar una oportunidad de paz; parecería que su sociedad se siente más cómoda en un espectro de violencia que ha sido la tónica de sus últimos 60 o 70 años. La sociedad colombiana quedó más polarizada y el futuro inmediato llama a la reflexión y también a un estudio más profundo de las verdaderas dinámicas que mueven los grupos humanos y también la propia teoría de resolución de conflictos; esto evidencia también el fracaso de analistas y encuestadores colombianos que veían un claro triunfo del SI. Pero también refleja el espíritu del cacicazgo propio de la política interna colombiana.

En este plebiscito por la paz se evidenció el acostumbrado abstencionismo de los votantes; a más de 21 millones de colombianos no les interesó decidir sobre la paz y el fin de la guerra interna de 52 años, y no fueron a ejercer el derecho al voto<sup>3</sup>. Resulta relevante el hecho de que en los departamentos fronterizos con el Ecuador gana con amplia ventaja el SI<sup>4</sup>. En general las regiones que más muertos pusieron en la guerra y donde se soportó la mayor violencia del conflicto votaron por el SI.

3 En el plebiscito por la paz de Colombia se registró una abstención del 62,6%, la mayor en los últimos 22 años.

4 Por el SI votaron en el Departamento de Nariño el 64.81 % y en el de Putumayo el 65.5%

Luego de conocer los resultados, el presidente Juan Manuel Santos afirmó pública e inmediatamente que ampliará el diálogo y seguirá buscando la paz, con lo que coincide el comandante de las FARC -EP, Rodrigo Londoño. Además se prolongó el alto al fuego. El ganador del plebiscito, el ex Presidente Álvaro Uribe sostiene que se debe conceder amnistía a guerrilleros rasos, protección efectiva para las FARC-EP y alivios judiciales para las Fuerzas Armadas y será clave su papel para destrabar la actual situación conflictiva.

Los motivos por los que ganó el NO, impulsado por Álvaro Uribe se considera que están relacionados con el temor al peligro del triunfo del castro -chavismo; la posibilidad de lograr un mejor acuerdo; la no afectación al narcotráfico; la represión al NO y desmedida campaña del gobierno por el SI; la aprobación de una agenda impuesta por los terroristas y la asociación con estos grupos criminales; la creencia de que se crearían más impuestos; surgió también un rechazo al apoyo internacional, ya que lo que aceptan dichos países para Colombia nunca permitirían que ocurra en su territorio y porque reinaría la impunidad (Semana, 2016).

Al no ser aprobado el acuerdo de paz suscrito en Cartagena de Indias por el Presidente Juan Manuel Santos y el jefe de las FARC-EP, Rodrigo Londoño, quedan en duda las próximas actividades programadas, en especial la concentración de los 5.800 miembros de las FARC en 27 sectores del país durante medio año, así como la entrega de armas a las Naciones Unidas. Nada mejor para ejemplificar la conclusión de los resultados de este referendo, con lo expresado por la directora de la Fundación Ideas para la Paz, María Victoria Llorente, quien afirmó que los colombianos “no son capaces de compadecerse del dolor de los que sufrieron el conflicto”. “No ganó el no, perdió Colombia” (DW,2016).

## **Configuración de las amenazas ante un posconflicto**

Cuando se pensaba que en el proceso de paz colombiano el nivel de incertidumbre se acortaba o disminuía, los sucesos del 2 de octubre complicaron el escenario estratégico y viejas sombras históricas hicieron su aparición. No se puede olvidar el Pacto de Sitges<sup>5</sup> de 1957 en el que parecía que se daba fin a la violencia interna y se resolvía compartir el poder (Presidencia, Congreso, Corte Suprema) entre los partidos Liberal y Conservador; sin embargo de ese llamado

---

<sup>5</sup> La Declaración de Sitges fue firmada por Laureano Gómez y Alberto Lleras, líderes conservador y liberal, respectivamente el 20 de julio de 1957, en Sitges, localidad de Barcelona, España.

Frente Nacional fueron excluidos otros actores del conflicto como campesinos, movimientos sociales y a la larga, fue una de las causas para que durante los próximos 52 años se esté librando una de las luchas internas armadas más extensas de la historia contemporánea.

El pueblo se quedó sin voz, entonces se volcaron a las ciudades tratando de hacerse oír. Sus necesidades nunca fueron tomadas en cuenta y esto tuvo una gran influencia en el surgimiento de movimientos revolucionarios que empezaron a formarse en Colombia (Meza,2009:182).

Con la experiencia anteriormente referida y sobre la base de lo sucedido en otros procesos de paz, se podría afirmar que existiría un período crítico de aproximadamente 5 años después de finalizado un conflicto interno armado, durante el cual se podría clarificar tendencias sobre los efectos inmediatos, en cuanto a la eficacia de sus instrumentos, la real aceptación de las partes, la reinserción de elementos que actuaron al margen de la ley y también, su inmediata afectación a países vecinos.

Contrario al tradicional estatismo de las organizaciones gubernamentales, existen otros actores cuya supervivencia está anclada a la flexibilidad y rapidez con que tomen decisiones para posicionarse favorablemente en el futuro inmediato. Estos actores no siempre son coincidentes con los objetivos gubernamentales y tampoco con los intereses de las naciones; les motiva el propósito de maximizar sus ganancias y sobrevivir, no tienen ningún reparo ni escrúpulos para afectar a los objetivos de los Estados o a la libertad y seguridad de las personas; por tanto, constituyen amenazas ciertas y en muchos casos, su accionar e interés va más allá de las fronteras y por tanto tienen una presencia transnacional.

La principal amenaza en un posconflicto colombiano constituye ciertamente el crimen transnacional organizado, el cual está presente en nuestra región y sus bases de operaciones se encuentran fundamentalmente en México y Colombia, sedes de carteles, bandas y grupos criminales. En un posconflicto las bandas criminales colombianas, algunas de las cuales han sido calificadas por el gobierno de ese país como Grupos Armados Organizados (GAO) posiblemente se fortalecerán con ex guerrilleros y con los espacios y negocios ilícitos dejados por las FARC-EP.

Las Bandas Criminales (Bacrim) alcanzaron un desarrollo incontrolable; si en el año 2009 operaban en 94 municipios, en el 2012 estaban presentes en 189 y a finales de 2014 se encontraban en 168 municipios, expandiéndose y aumentando

la intensidad y violencia de sus acciones, lo que llevó al Presidente Juan Manuel Santos a calificar al crimen organizado como un “objetivo de alto valor”, en especial el relacionado con el narcotráfico y la minería ilegal. (Garzón, 2015)”.

Estas agrupaciones criminales tienen como potencialidad el hecho de que no están funcionando como estructuras organizacionales, sino como una red criminal; dinamizan sus actividades con subcontrataciones, saben utilizar la violencia contra la población y están conscientes de que mediante la corrupción pueden erosionar y ganarle al Estado. Las bandas criminales están consideradas en tres niveles: 1) las de primer nivel con una estructura organizacional, mandos jerarquizados y dentro de su estructura de poder tendrían también a militares como políticos; 2) un segundo nivel con bandas criminales de alcance regional interno, menos jerarquizadas, operan como una red y actúan en territorios definidos y 3) El tercer tipo de bandas operan localmente, la diversificación de sus actividades criminales es amplia, son del tipo mercenario, al mejor postor y posiblemente las más peligrosas (Ávila, 2016).

Mención especial merece el clan Usuga o los Urabeños, quienes tienen una organización conformada por un primer núcleo de 50 comandantes que responden directamente a Dairo Usuga, alias Otoniel; luego están 2900 individuos que componen la fuerza directa y propia de los Urabeños y posteriormente delincuentes con los que están asociados por diversos nexos criminales y que pueden alcanzar cerca de 12.000 integrantes (Valencia, 2016). El alcance de algunas de estas bandas es transnacional y el Clan Usuga, los Rastrojos, y Águilas Negras, serían algunos de los grupos criminales que actúan también en la frontera colombo - ecuatoriana e incluso algunos, en territorio ecuatoriano (Ministerio del Interior, 2013).

El Estado colombiano tiene claro que una vez que estos grupos criminales alcanzaron poder y se expandieron, era difícil neutralizarlos con prácticas y leyes comunes y por ello su Ministerio de Defensa Nacional emitió el 22 de abril del 2016 la Directiva Permanente No. 0015/2016, en la misma que establece que algunas de las Bacrim alcanzaron el nivel de organización armada requerida para ser denominadas como Grupos Armados Organizados (GAO) (Ministerio de Defensa Nacional, 2016a) y por ello expidió lineamientos para enfrentarlos. Con esto las Fuerzas Militares colombianas tendrán la facultad de emplear su poder letal sobre estos grupos (Webinfomil, 2016). Además, en el Plan Estratégico del Sector Defensa y Seguridad 2016-2018, se coloca el lineamiento de “Enfrentar de manera

exitosa los retos en materia de seguridad pública” y se planea como primera acción el “erosionar la capacidad armada de los grupos armados al margen de la ley” (Ministerio de Defensa Nacional, 2016b). Estos grupos criminales disputarían y ocuparían las extensiones de coca, recibiendo además a exguerrilleros que no se inserten en la sociedad, junto con armas y municiones de los insurgentes.

Con la experiencia de los comandantes y personal de las FARC-EP y del ELN en los delitos relacionados a droga, secuestros, minería ilegal y otras formas, su adaptación a las bandas criminales será fácil y no únicamente en territorio colombiano sino también en los países vecinos, especialmente en Ecuador, en cuyo territorio se han ubicado en años anteriores sitios de descanso, bases guerrilleras y también ha sido un centro logístico y de intermediación. Por ello y sobre la base de investigaciones realizadas en la última década, Dimitri Barreto (El Comercio, 2016:2) afirma que en las cartas elaboradas por Raúl Reyes, líder de las FARC -EP, muerto en el bombardeo a Angostura<sup>6</sup>, existen datos referentes al continuo intento de emisarios de este grupo guerrillero para lograr acercamientos con ministros de los gobiernos de Gustavo Noboa, Alfredo Palacios y Rafael Correa. Incluso en el año 2009 José Chauvín ex Subsecretario de Gobierno de la revolución ciudadana, se reunió según sus propias declaraciones, en siete oportunidades con Raúl Reyes y manifiesta abiertamente ser amigo de este grupo guerrillero. También es importante recordar que el llamado “canciller de las FARC-EP” Rodrigo Granda y su pareja Nubia Villacís del Frente 48, así como Simón Trinidad<sup>7</sup>, residían en la capital ecuatoriana.

Al ser el negocio más lucrativo del crimen organizado el tráfico de drogas, es evidente que será la principal dinámica ilegal de un posconflicto; el escenario se facilita: En Suramérica están los tres principales productores de hoja de coca y de cocaína del mundo (Colombia, Perú y Bolivia), el primer consumidor mundial de crack y segundo de cocaína del planeta (Brasil). El precio de la cocaína en los países productores de suramericanos es hasta 100 veces más barata que en otras partes de mundo y en el sur del continente aumentó en los últimos años de manera alarmante el consumo de cocaína. Actualmente 7 países suramericanos superan

---

6 El 1 de marzo de 2008 las Fuerzas Militares colombianas ejecutaron la operación “Fénix” y bombardearon el campamento de las FARC-EP que se encontraba en el sitio de Angostura, en el nororiente ecuatoriano, fallecieron Raúl Reyes, líder guerrillero y 24 personas que se encontraban en el lugar.

7 En enero del 2004 por información de la Inteligencia colombiana se capturó en territorio ecuatoriano a Simón Trinidad, quien posteriormente fue deportado a Colombia y luego desde ese país fue extraditado a los EE.UU.

la media de consumo mundial<sup>8</sup>; Uruguay (1.8%) supera incluso a Norteamérica (1.6%) en el porcentaje de consumidores (Miranda, 2016).

Luego de algunos años de continua disminución de cultivos de coca, entre el 2014 y 2015 Colombia volvió a superar a Perú y se convirtió en el primer productor mundial de hoja de coca y de cocaína. El Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Naciones Unidas (Simci), en su informe anual afirmó que se registró un aumento de 39% en los cultivos de coca, los cuales pasaron de 69.000 a 96.000 hectáreas. Los territorios donde se registraron estos incrementos fueron fundamentalmente en la frontera con Ecuador y así en el Departamento de Nariño en un año se registró un incremento de 17.285 a 29.755 hectáreas y en el Putumayo de 13.609 a 20.068 has. Actualmente sólo en el Municipio de Tumaco, limítrofe con la provincia ecuatoriana de Esmeraldas, se produce el 17% de toda la coca que se produce en Colombia.

Para sacar esa droga a los centros de intermediación y consumo: México y EE.UU., se incrementaron las rutas marítimas desde la costa colombiana del Pacífico al mar ecuatoriano que circunda las Islas Galápagos y de allí a Centroamérica y México. Esto está afectando a un importante segmento económico como es el de la pesca artesanal, ya que las personas en buena medida prefieren formar parte de estos circuitos ilegales y a esto se debe que en los últimos tres años, por lo menos 300 pescadores artesanales ecuatorianos han sido detenidos y están en cárceles de EE.UU., Centroamérica y Colombia (El Comercio. 2016a).

El Departamento de Estado de los Estados Unidos en su Informe 2016 sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos (INCSR), señala que Ecuador sigue siendo un importante país de tránsito para los cargamentos de cocaína por aire, tierra y rutas marítimas, mediante diversos medios y sistemas de transporte que utilizan los narcotraficantes, en especial contenedores en buques de carga, barcos de pesca pequeños, semisumergibles y sumergibles autopropulsados, embarcaciones “go-fast”, aeronaves, correos humanos. Este informe sostiene que en el Ecuador están operando diversas organizaciones criminales transnacionales, incluyendo Los Zetas, Sinaloa y carteles del Golfo y las FARC-EP; así también, los carteles mexicanos utilizan cada vez más los aviones privados y pistas clandestinas para el transporte de dinero y cocaína entre Ecuador, México y América Central (U.S. Department of State, 2016).

<sup>8</sup> Uruguay, Brasil, Chile, Argentina, Colombia, Perú, y Venezuela; en ese orden, superan la media mundial de 0.4. según el Informe Mundial de Drogas de la Oficina de Naciones Unidas sobre Droga y Crimen (ONUDD)

Junto con el crecimiento de la producción de coca y cocaína, las organizaciones criminales se fortalecen y expanden en Colombia y la región suramericana, incorporando a desertores o remantes de las FARC-EP, producto de la atomización de algunos frentes guerrilleros. Es notorio que el crimen organizado se prepara y diversifica sus acciones y que facciones de las FARC-EP se orientarían al control territorial de cultivos de droga, minería ilegal, tráfico de personas e incluso contrabando.

### **El papel de la inteligencia estratégica en un posconflicto**

Para Javier Jordán “El análisis de inteligencia estratégica se enfrenta a desafíos notables: desentrañar la relación entre Estados, conocer las capacidades e intenciones ocultas de múltiples actores, adaptarse a los cambios en un mundo en continuo flujo y anticipar los resultados de realidades independientes” (Jordán, 2013: 371) y nada mejor que esta conceptualización para establecer algunas reflexiones, a manera de conclusiones.

Las condiciones de negociación para terminar el conflicto interno armado colombiano, evidenciaron una notable polarización política y social, además de sacar nuevamente a escena el tradicional cacicazgo o caudillismo que durante la historia colombiana ha sido común. Nada mejor para el crimen transnacional organizado; sus adversarios, el Estado y sus instituciones, se encuentra ocupados en llegar a una paz que satisfaga los intereses de los principales actores políticos, más que de las propias víctimas y del pueblo colombiano.

Mientras vuelve las sombras de conflictos, disidencias y disputas por tierra, poder político y protagonismo mediático, seguramente las redes criminales ya estuvieron preparadas para esta situación y fortalecerán más aun sus estructuras y la capacidad de penetrar en las instituciones democráticas para lograr sus propósitos delictivos.

Ante un posconflicto colombiano la situación y capacidad de cumplimiento de las misiones y tareas de las Fuerzas Militares colombianas y las ecuatorianas, enfrentan realidades significativamente diferentes. Mientras en Colombia cuentan con una de las fuerzas más numerosas, mejor equipadas y entrenadas de Suramérica, con 472.144 integrantes, (Ministerio de Defensa Nacional 2015). En el Ecuador en cambio, no se ha podido recuperar la capacidad operativa

de sus Fuerzas Armadas e incluso hay intenciones políticas para disminuirlas, manteniéndose además un peligroso estado de tensión entre personajes políticos de gobierno y los comandantes militares.

El proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP entró en momentos de decisión final, en que no está permitido equivocarse; los plazos acelerados marcados por el gobierno no rindieron el fruto esperado ni tampoco tuvo éxito la presión internacional para el fin del conflicto. El tratamiento ligero de temas estructurales, como aspectos de tierras, justicia, dejación de armas, entre otros, tendrá repercusiones directas en las fronteras de Colombia y por tanto en sus países vecinos, además de ser elementos que generarían a futuro una mayor conflictividad.

El triunfo del uribismo y el posible endurecimiento de la posición de la derecha colombiana en la solución del conflicto, puede generar una polarización en las estructuras de las FARC-EP, y una oportunidad para que el ELN y las bandas criminales se fortalezcan y se produzca una fusión criminal de elementos insurgentes y organizaciones criminales.

Las comunidades colombianas con vínculos sociales y económicos con los elementos subversivos y que no se adapten a los procesos de reinserción o que no encuentren oportunidades laborales en un país como Colombia, que es el de mayor índice de desempleo en Suramérica, pasarían al Ecuador y aumentarían el número de desplazados internos ecuatorianos. Con esto la presión demográfica en un país como Ecuador, que es el de mayor densidad poblacional de Suramérica, generaría situaciones conflictivas.

Los guerrilleros seguramente están actuando ya para el posconflicto y existe el peligro cierto de que en territorio ecuatoriano y con el apoyo de simpatizantes y testaferros en nuestro país, ubiquen bunkers o “caletas” para almacenar armas, dinero y explosivos. En este sentido debe tomarse como ejemplo lo que pasó en El Salvador, cuando después del fin de la guerra civil, gran parte de las armas quedaron escondidas en manos de la población civil y después fueron utilizadas por el crimen organizado.

En el eventual postconflicto, los departamentos de Nariño y Putumayo, limítrofes con Ecuador son los de mayor índice de vulnerabilidad y donde se expande el cultivo y tráfico de drogas y personas. Probablemente el Gobierno y las Fuerzas Militares colombianas se concentren en la protección y pacificación

del Eje Cafetalero, grandes ciudades, infraestructura crítica petrolera y de comunicaciones y por tanto, dejaría nuevamente a sus fronteras abandonadas e incluso existiría el peligro de que se empujaría a grupos adversos para que se refugien en territorio ecuatoriano.

El posconflicto, en cualquiera de sus formas y dimensiones, de sus plazos y demoras, de su total o parcial éxito, tendrá efectos inmediatos en el norte suramericano que es conocido como un arco de crisis en el que el Ecuador es el actor más débil.

## **Bibliografía**

Bartolomé, Mariano (2015) "Strategic Intelligence Requirements for the Security of Latin America". En Swenson R. & Sancho Hirane C. (coords.) *Intelligence Management in the Americas*. Washington DC: National Intelligence University Press.

Barrios, Miguel. (2011). *Consejo Suramericano de Defensa: desafíos geopolíticos y perspectivas continentales*. Editorial Biblos, Buenos Aires.

Barreto, Dimitri. (2016). El rastro sinuoso de las FARC. *Diario El Comercio*.

Garzón, Juan. (2016) ¿Cuál es la relación del crimen organizado y el homicidio en América Latina? Río de Janeiro. Instituto Igarapé.

Haass, R. (2008). "La era de la no polaridad". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8:3.

Jordán, Javier (2013) *Análisis de Inteligencia Estratégica. Manual de Estudios Estratégicos*. Plaza& Valdés. Madrid.

Kaldor, Mary. (2006). Un nuevo enfoque sobre las guerras. *Papeles de cuestiones internacionales*, No.94, 11-19.

Kugler, R. (2006). *Policy Analysis in National Security Affairs. New Methods for a New Era*. Washington DC: National Defense University Press

Meza, Esteban. (2009). El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. 39 No. 110.

Ministerio de Defensa Nacional de Colombia (2016a), *Directiva Permanente No.0015/2016, Despacho Ministerial*, 22 de abril de 2016.

Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, (2015). *Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad - PISDP*, abril 2015.

Paz, J. (2015). *Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio*, antología. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Saín, M. y Rodríguez, N. (2015). *Tendencias y desafíos del crimen organizado en Latinoamérica*. Buenos Aires: Editorial Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).

Saint - Pierre, Héctor. (2015). *Breve discusión conceptual sobre amenazas*. Documentos de análisis estratégico del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. Sangolquí, Ecuador.

Tortosa Garrigós, M. (2009). "Cómo se están redefiniendo las agencias de

inteligencia. Las nuevas amenazas y conflictos requieren de un nuevo tipo de cooperación". Safe Democracy, 12 de enero

Vilalta, Carlos. (2015). Tendencias y proyecciones globales en la violencia homicida: 2000 a 2030. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé.

#### Páginas web consultadas

Ávila, Ariel (2016). Bandas criminales, el riesgo del postconflicto. Fundación Paz & Reconciliación Disponible en: <http://www.pares.com.co/sin-categoria/bandas-criminales-la-amenaza-para-la-paz-2/>

Banco Mundial. (2016). Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia. Publicaciones del Banco Mundial. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/09/06/urban-violence-a-challenge-of-epidemic-proportion>

DW. (2016). Incertidumbre en Colombia. Deutsche Welle Disponible en: <http://www.dw.com/es/incertidumbre-en-colombia/a-35945102>

El Comercio. (2016a). Mafias captan a pescadores para llevar droga. Diario El Comercio Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/mafias-captan-pescadores-llevar-droga.html>

Ferrer, Thiago. (2015). El crimen lastra la economía mundial. Diario El País. Disponible en: [http://economia.elpais.com/economia/2015/11/05/actualidad/1446721438\\_679771.html](http://economia.elpais.com/economia/2015/11/05/actualidad/1446721438_679771.html)

Garzón, Juan. (2015) ¿Qué son y cómo debe responder el Estado? Fundación Ideas para la Paz FIP Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1141>

Ministerio de Defensa Nacional. (2016b). Guía de Planeamiento Estratégico 2016-2018. Portal Jurídico. Disponible en: [http://www.portaldms.com/2/index.php?option=com\\_content&view=article&id=485&catid=115](http://www.portaldms.com/2/index.php?option=com_content&view=article&id=485&catid=115)

Ministerio del Interior. (2013). Policía de Ecuador captura a jefe de banda delictiva colombiana Los Rastrojos. Disponible en: <http://www.ministeriointerior.gob.ec/policia-de-ecuador-captura-a-jefe-de-banda-delictiva-colombiana-los-rastrojos/>

Miranda, Boris. (2016). Por qué Sudamérica es donde más crece el consumo de cocaína en el mundo. BBC Mundo Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36669258>

Salazar, Juan. (2016). La violencia en América Latina es una pandemia. El Líbero. Universidad Andrés Bello. Disponible en: <http://ellibero.cl/opinion/la-violencia-en-america-latina-es-hoy-una-pandemia/>

Semana. (2016). Los 10 argumentos con los que ganó el NO. Revista Semana Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-por-la-paz-diez-argumentos-con-los-que-gano-el-no/496484>

UNODC (2016) Monitoreo de cultivos ilícitos 2015, Disponible en: [http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo\\_Cultivos\\_ilicitos\\_2015.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf)

Szabó de Carvalho I. y Muggah R. (2016). Las ciudades de América Latina: desiguales, peligrosas y frágiles. Pero esto puede cambiar. The World Economic Forum Disponible en: <http://www.weforum.org/es/agenda/2016/06/las-ciudades-de-america-latina-desiguales-peligrosas-y-fragiles-pero-esto-puede-cambiar/>

Valencia, León. (2016). Las Bandas Criminales y el postconflicto. Fundación Paz & Reconciliación Disponible en: <http://www.pares.com.co/paz-y-posconflicto/las-bandas-criminales-y-el-postconflicto/>

Webinfomil, Disponible en: <http://www.webinfomil.com/2016/05/a-partir-de-hoy-las-fuerzas-militares.html>

U.S. Department of State. (2016). 2016 International Narcotics Control Strategy Report(INCSR) Countries/Jurisdictions Of Primary Concern. Disponible en: <http://m.state.gov/md253260.htm>

## La Inteligencia Estratégica en América del Sur: Persisten Las Falencias de Profesionalismo

**César Pérez**

Licenciado en Administración de Empresa y cuenta con una Certificación Internacional en Seguridad Integral. Graduado de Teniente de Corbeta de la Armada del Ecuador en el año 1984.

Ocupó el cargo como segundo comandante y comandante de unidades de la Escuadra Naval. En el área de inteligencia naval, desempeñó cargos como jefe de la división y departamento de seguridad militar, contrainteligencia, inteligencia, ha prestado servicios como coordinador general de inteligencia y contrainteligencia en la Secretaria Nacional de Inteligencia.

Actualmente ocupa el cargo de Jefe de Estado Mayor del Comando de inteligencia Militar Conjunto.

## Inicios de la Inteligencia Estratégica

Existen muchas ideas respecto de cuál ha sido la evolución de lo que hoy conocemos como organismos de inteligencia de un Estado. Desde Sun Tzu (estratega militar chino) hasta la NSA, (la más grande agencia de seguridad nacional de Estados Unidos) un largo camino ha recorrido la inteligencia en el mundo, tanto en el campo de la actividad, organización y producción de información útil para la toma de decisiones.

En este sentido, la actividad de inteligencia en los países sudamericanos, ha sido un asunto de especiales características, dadas las particulares condiciones políticas, económicas, sociales y culturales que han prevalecido en su historia.

A diferencia de lo que ocurrió a inicios de la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, se podría afirmar, que desde el primer momento, los procesos de independencia en los países del sur fueron marcados por una falta de visión estratégica de Estado. Seguramente esto ha ocurrido por el contraste de capacidades que tenían los países colonizadores, Inglaterra en el norte y España en el sur, pero sobre todo por la actitud de sus líderes, que, en el caso del norte, supieron adoptar una adecuada organización de las instituciones nacionales.

Esto se puede advertir cuando el primer Estado presidencial de la Unión, al mando de George Washington, requirió al congreso que establezca un fondo para el denominado “servicio secreto”, el mismo que sería destinado al sostenimiento de actividades clandestinas o secretas. Como comandante en jefe del ejército norteamericano, Washington había deducido la importancia que tendría este tipo de institución para el sostenimiento de la independencia de los Estados Unidos, país que se enfrentaba nada menos que al poderoso imperio británico por un lado y por otro, pretendía erguirse como una nueva potencia mundial.

En cambio, los procesos de emancipación de los países latinoamericanos fueron distintos; algunos investigadores coinciden en que no hubo influencias directas de Estados Unidos sobre la libertad de América Latina y los criollos sudamericanos tuvieron que enfrentarse a una España mucho más debilitada militarmente.

A pesar de los intentos de reconquista llevados a cabo por España contra Perú o Chile en el siglo XIX, del imperialismo francés en México en 1830 o la instalación del emperador Maximiliano en México en los años 1860, los empeños del reino español terminaron diluyéndose por sí solos. El pasar de los años siguientes dejó

a los países de Latinoamérica en un estado de letargo político y militar, con poca visión estratégica. Lo que se vivió posterior a la independencia sudamericana fue una lucha fratricida entre naciones hermanas, que debilitó aún más la precaria condición política, social, económica, militar y marítima de nuestros pueblos. Estados Unidos, en ese contexto, empezó a erguirse como la nueva potencia donde el componente del poder marítimo empezaba a ser observado con especial interés de quienes disputaban la hegemonía mundial.

Estados Unidos estaba pasando de las ideas y políticas de la doctrina Monroe<sup>1</sup>, formulada en Estados Unidos en 1823, a la práctica. Sus instituciones disponían de la capacidad y fuerza que les permitía a los Estados de la Federación luchar por sus objetivos nacionales, muchos de los cuales fueron conseguidos mediante hábiles recursos diplomáticos o por el empleo de las fuerzas militares. De ahí que sus organismos de espionaje y manejo de información se fueron perfeccionando al punto de convertirse en instituciones vitales para sus intereses nacionales.

## La supremacía marítima

Paralelamente a los conceptos políticos y estratégicos del poder nacional<sup>2</sup>, un nuevo componente, el poder marítimo, empezó a ser advertido con relevancia por esta naciente potencia, surgiendo personalidades, tales como Alfred Mahan (1840 - 1914), uno de estrategias navales estadounidense más renombrado. En efecto, ha sido reconocido por la influencia que tuvo en la doctrina marítima de Estados Unidos. Su obra “The Influence of Sea Power upon History” publicado en 1890 tuvo mucha influencia sobre la importancia y la necesidad, para los Estados Unidos, en cuanto a desarrollar un poder naval que pueda sostener y ser parte integral del poder marítimo.

Lo escrito por Mahan se basó en su análisis del origen de la fortaleza del imperio británico, concluyendo que la respuesta podía ubicarse en cinco factores (Wikipedia. 2016)

La “supremacía marítima” mediante lo cual se aseguraba el comercio exterior,  
Una marina mercante adecuada y eficiente, capaz de apoyar dicho comercio,  
Una fuerza naval poderosa, que podía ir en defensa de los barcos de comercio,

---

1 Según el “Manifest Destiny”, (destino manifiesto), Estados Unidos consideraba que estaba predestinada a dominar todo el continente americano, desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

2 Poder nacional, entendido como la sumatoria de todas las fortalezas de una nación, que le permiten establecer su estrategia nacional para lograr sus objetivos nacionales.

Una serie de bases marítimas en donde los navíos podían reabastecerse o ser reparados y

Unos territorios coloniales con la disponibilidad de materias primas que requería la industria moderna.

Bajo esta conceptualización estratégica, los antes citados factores eran vitales para conseguir los objetivos de una nación; sin ellos, se corría el riesgo de quedar en inferioridad de condiciones y oportunidades. Los estadounidenses comprendieron que luego de su independencia no podían enfrentarse y competir con los británicos directamente por las colonias de ultramar, reconociendo que lo primero era reafirmar el desarrollo de poder marítimo y naval, para que el control de territorios sea una etapa subsiguiente.

De esta forma, lo que preocupó prioritariamente a los norteamericanos, fue establecer una flota naval capaz de controlar los océanos en el entorno de su propio territorio continental. Además debían preocuparse por impedir acceder a sitios estratégicos cercanos a las zonas a defender de todo potencial enemigo o competidor. Como última acción estratégica tendrían que marcar presencia militar y comercial en las principales rutas marítimas del mundo, por más lejanas que estas parecieran. La estrategia estaba determinada y el camino trazado en su consecución.

El presidente Roosevelt escribió un libro sobre la guerra de 1812, en el que recalcó que Estados Unidos adoptó completamente los puntos de vista de Mahan. Por su parte Henry Lodge<sup>3</sup>, declaró en el Senado el 2 de marzo de 1895 que ninguna nación podría ser realmente poderosa e importante sin tener una buena flota naval y sin poseer posiciones estratégicas de ultramar consideradas clave, como eran las islas de Hawái, en el océano Pacífico.

En 1890, el consejo de política marítima estadounidense afirmó la necesidad de contar con una flota poderosa y operativa, no solamente para el patrullaje costero, sino también para proteger sus rutas comerciales. Las recomendaciones del consejo no fueron enteramente seguidas pero parte de estas ideas se reflejaron en la construcción de acorazados costeros capaces de internarse en alta mar para eventualmente cumplir misiones más ambiciosas. Se consideró incluso que la construcción del canal de Panamá no tendría valor estratégico si no contaban con una poderosa flota de buques de guerra.

---

<sup>3</sup> Senador Republicano, estadista e historiador norteamericano.

En 1898, durante la Guerra española - estadounidense, la armada de Estados Unidos ya contaba con 5 acorazados, en 1900 era la tercera flota del mundo y en 1908 pasó a ser segunda.

### **Potencia marítima vs poderío marítimo**

Sin embargo del enorme crecimiento del diseño estratégico marítimo de los estadounidenses, para mediados del siglo XIX, la lucha por el poderío marítimo<sup>4</sup> recién estaba comenzando. Si los británicos habían sido la inspiración de los conceptos de supremacía marítima, quien mejor que ellos para comprender su rol en el contexto mundial.

Desde inicios del siglo XIX, Gran Bretaña se había situado como pionera en la nueva tecnología de la revolución industrial. Los ingenieros británicos estaban a la vanguardia en el desarrollo de la revolución tecnológica y empezaron a controlar la potencia del vapor y la fuerza del hierro para cambiar la economía mundial y el equilibrio del poder. Nada más claro de lo que era la supremacía marítima de la monarquía británica para la época, donde Niall Ferguson, se refiere a la Marina Real de Gran Bretaña señalando:

El HMS Warrior, fue una nave a vapor, acorazada con planchas de hierro de cinco pulgadas de espesor y con los más modernos cañones de carga, era el buque de guerra más poderosos del mundo, tan potente que ningún navío extranjero se atrevió jamás a disparar contra él. Y era solo uno de los 240 barcos tripulados por unos cuarenta mil marineros que convertían a la Royal Navy, la más grande del mundo (Ferguson, 2005)

A ello se puede agregar con certeza que debido a la enorme productividad sin rival de sus astilleros, Gran Bretaña poseía un tercio del total de tonelaje de las flotas mercantes del mundo. Sin dudas, el estado isleño era la potencia marítima<sup>5</sup> que dominaba los océanos a mediados del siglo XIX.

Pero no era la única nación que buscaba este dominio, otras naciones tradicionalmente marítimas estaban interesadas en seguir disputando el control

---

4 Ver Poderío marítimo. "Capacidad de crear, desarrollar y proteger los intereses marítimos de un Estado, tanto en tiempo de paz como en guerra. Dentro del concepto están incluidos los intereses marítimos y el poder naval responsable de su seguridad. Libro de Estrategia Naval y Conceptos estratégicos". Armada del Chile. Academia de Guerra Naval ,p.44

5 Ver Potencia marítima. "Aquella que se caracteriza por el significativo desarrollo de su poderío marítimo como factor fundamental del poder nacional y del patrimonio de la nación; en consecuencia posee valiosos intereses marítimos y un importante poder naval, lo que le proporciona una amplia capacidad para proyectar su presencia e influencia hacia todas las regiones del mundo que les interese". Libro de Estrategia Naval, y Conceptos estratégicos. Armada del Chile. Academia de Guerra Naval, pp. 44 - 45

de los mares y por ende del comercio y la industria. Estas naciones eran Holanda y Francia, seguidas de las tradicionales España y Portugal, que habían destacado su hegemonía durante la colonia.

Esta visión no era exclusividad de occidente, más de lejos, una potencia se alzaba bajo sus propios criterios estratégicos y una clara visión de la importancia marítima; esa nación era Japón. A finales del siglo XIX, y después de las diferentes guerras que enfrentó, especialmente con chinos y rusos, la dejaron con una clara ventaja del poderío marítimo.

Los factores comunes de estas naciones han permitido determinar varias teorías sobre la descripción de los elementos que conformaron el poder marítimo. En síntesis estos factores pueden ser resumidos en: la situación geográfica, la configuración física, la extensión territorial, la población, el carácter nacional y las características de los gobiernos.

El primer elemento sin duda recae en la condición de Gran Bretaña y Japón que por ser Estados compuesto exclusivamente de islas o archipiélagos; tienen un ambiente natural definitivamente marítimo, lo cual marcó una diferencia sustancial sobre los estados continentales. Este factor se encuentra atado a la configuración física de las naciones, ya que dependían en la mayoría de sus actividades comerciales de las líneas de comunicaciones marítimas.

En cuanto a la extensión territorial, se diferenció la importancia no de su tamaño en general, sino de la extensión de sus costas en particular, en este caso encontramos a otros países como los Estados Unidos, Australia, Chile, Brasil, Argentina, entre otros, que mantienen grandes costas, donde se desarrollan las actividades marítimas.

Con relación a la población, no se refiere al número de habitantes, sino a la calidad de su empleo en aspectos relacionados al ámbito marítimo, donde destacan por su tradición, los británicos, holandeses, españoles y portugueses. Muy atado a este criterio, el carácter nacional se refiere a la conciencia y valor de la población a los aspectos marítimos de la nación. Finalmente los tipos de gobiernos se refieren al liderazgo nacional de ciertas figuras predominantes que favorecieron el desarrollo de los componentes del poder marítimo.

Como podemos observar, el poderío marítimo de las naciones no depende de un solo factor predominante, sino de la combinación de varios elementos cuya simbiosis es un resultado esencial para el desarrollo nacional.

## El poder marítimo en Sudamérica

Como había observado al inicio de este análisis, sobre la concepción de la inteligencia estratégica, el caso de la estrategia marítima no fue la excepción. Nuestras naciones adolecieron de líderes visionarios y de la conciencia necesaria respecto de la importancia del uso del mar.

Debemos reconocer sin embargo, entre las naciones sudamericanas, sustanciales diferencias en ese sentido. Esto se debe a las realidades geográficas, hechos históricos relevantes, así como a la capacidad de los líderes de cada nación.

Chile por ejemplo es una nación que se destaca en su concepción estratégica marítima a nivel de la región sudamericana. Los chilenos consideran que son un país esencialmente marítimo, que el mar es vital para su desarrollo y fundamental para la subsistencia de su población y esto se comprende cuando se observa la configuración geográfica; su largo litoral y posesión de islas frente a sus costas. A pesar de no ser un estado archipelágico, las características y ubicación geográfica impusieron desde siempre el uso del mar.

Uno de los elementos que más fomentó este concepto fue la guerra del Pacífico entre Chile y la coalición de Perú y Bolivia entre 1879 y 1883, en la que la estrategia marítima y naval chilena marcaron definitivamente la diferencia para la victoria militar y política de esta nación.

Más allá del empleo con fines militares, Chile considera al mar como una fuente de múltiples oportunidades; la más importante vía de comunicación económica, social y política con el resto del mundo; y un enorme potencial de variados recursos vivos y no vivos, así como un medio ambiente propicio para el desarrollo de actividades productivas. Esto ha fomentado la identidad del pueblo respecto al mar y su tradición marinera.

Quizás uno de los elementos que más ha aportado en este objetivo, es que Chile contó con líderes y estrategias políticos y militares que han desarrollado sus propias teorías al respecto del poder marítimo y su aplicación a la política y vida nacional. Uno de los recientes estrategas navales es el contralmirante Eri Solís Oyarzún<sup>6</sup>, quien que desde muy temprano en su carrera destacó por sus postulados en beneficio de la conciencia nacional sobre el concepto estratégico marítimo de Chile con relación al mundo.

---

<sup>6</sup> Eri Solís Oyarzún: Presidente de la Liga Marítima de Chile, desde el 19 de Enero de 1984 al 28 de Noviembre de 2014

**Solís Oyarzún definió el concepto de poder marítimo bajo el siguiente postulado:**

La capacidad de crear, desarrollar, explotar y defender los intereses marítimos de un país, tanto en la paz como en tiempos de conflicto. En síntesis, consiste en la facultad que tiene un Estado para aprovechar el mar en su propio beneficio (Solís Oyarzún, 1998:3).

Bajo esta descripción que se asemeja a varios conceptos de otros estrategas, nos aclara aún más su visión cuando señala:

El Poderío Marítimo está compuesto por dos elementos de diferente naturaleza pero complementarios: los Intereses Marítimos de carácter económico y social, y el Poder Naval, que los protege, de connotación política y estratégica” (Solís Oyarzún, 1998:3)

Otras naciones sudamericanas han seguido caminos paralelos más o menos similares, sobre su conceptualización estratégica del poder marítimo chileno.

Prácticamente en la actualidad existe un consenso y similitud sobre la importancia de estos conceptos y sus componentes. Brasil, Argentina, Perú y más recientemente Colombia han destacado en sus lineamientos políticos - estratégicos marítimos en la región.

## **Ecuador, nación marítima por naturaleza y por excelencia**

Nuestro país no ha sido la excepción en este campo de comprensión estratégica marítima y desde que nos formamos como república, ya tuvimos pensadores sobre la importancia que tenía el mar en nuestra realidad nacional.

Uno de esos pensadores fue sin duda Vicente Rocafuerte, quien en 1839 manifestó: “La extensión de nuestras costas, el número de nuestros puertos, la facilidad de comunicaciones, la variedad y riqueza de los productos del mar, indican que el Ecuador está llamado, por naturaleza, a ser una nación marítima (Rocafuerte, 1839).”<sup>7</sup>

Sin duda Rocafuerte se había adelantado a comprender que la potencialidad de la riqueza marítima de nuestro país no podía ser relegada y por lo tanto, como nación, debíamos desarrollar una capacidad que nos permita explotar sus recursos y por otro lado defenderlos través de una flota naval con sus capacidades, haciendo uso del legítimo derecho a la fuerza de un Estado soberano.

---

<sup>7</sup> Propuesta de inserción curricular de la temática de conciencia marítima, manejo costero integrado y educación ambiental marino costera; para cuarto, quinto, sexto y séptimo año de educación básica.

Este pensamiento fue complementario a la decisión que antes había adoptado el General Juan José Flores, al ordenar el 12 de febrero de 1832, anexar las Islas Galápagos al territorio y soberanía de la República del Ecuador, con lo que nuestro espacio continental se incrementó, y dio origen a que, en la actualidad, contamos con un espacio marítimo cinco veces más grande que la extensión del área terrestre.

A pesar de los vaivenes políticos, de la falta de definición de objetivos nacionales de los gobiernos de turno, e incluso de la falta de una verdadera conciencia marítima, valiosos ecuatorianos no denotaron en su voluntad de prevalecer nuestros objetivos nacionales. Sin lugar a dudas, la institución que más se destacó en este propósito es la Armada del Ecuador, con sus visionarios oficiales y tripulantes, quienes han mantenido viva la llama de este importante objetivo.

Es así como en 1977, la Armada creó un organismo especializado, denominado Dirección General de Intereses Marítimos (DIGEIM). Desde entonces, este reparto naval ha sido el catalizador de las políticas de desarrollo, manejo y control de los intereses marítimos a nivel nacional. En la actualidad se han sumado nuevas instituciones del Estado, pero sin lugar a dudas, por experiencia y mayor conocimiento, la DIGEIM es la entidad que cumple como ente rector de las políticas sobre los intereses marítimos.

Las atribuciones y facultades específicas de la DIGEIM son las siguientes (Armada del Ecuador, 2014):

Desarrollar e implementar con los repartos navales el plan de apoyo al desarrollo marítimo.

Integrar en la gestión de la Armada la implementación de las políticas oceánicas y costeras del Ecuador en coordinación de la Secretaria Técnica del Mar.

Fortalecer las actividades de apoyo al desarrollo marítimo nacional que realiza la Armada, para contribuir a la difusión de la conciencia marítima.

Contribuir en el cumplimiento de derechos y obligaciones que otorga la CONVEMAR al Ecuador y en la gestión de desarrollo de las capacidades marítimas.

Supervisar el funcionamiento de los servicios de dragas.

Contribuir con proyectos de navegabilidad en los ríos de la región oriental.

Fomentar la conciencia marítima en los ámbitos políticos, académicos y comunitarios, a favor del desarrollo marítimo del Ecuador.

Desarrollar el programa de educación Ambiental Marino Costero y Fluvial PEAMCO.

Supervisar y modernizar el funcionamiento de museos, áreas de investigación histórica y administrativa del Instituto de Historia Marítima.

La labor de la DIGEIM está estrechamente vinculada a las funciones de otros repartos como son el Comando de Operaciones Navales, Dirección Nacional de Espacios Acuáticos, el Comando de Guardacostas, direcciones regionales y capitanías de puerto a nivel nacional, debido a que coordina con las funciones de autoridad de policía marítima, facultad única que la Armada del Ecuador cumple en su jurisdicción, ante los riesgos y amenazas a la seguridad integral. Un elemento complementario debe ser la implementación de un nivel estratégico de inteligencia marítima, desarrollado por expertos en este campo.

Sin embargo, es fundamental destacar que nuestro país no busca convertirse en una potencia marítima, dadas las enormes asimetrías que mantiene con las potencias mundiales. Lo que si se requiere, es contar con capacidades de poder marítimo suficientes que nos permitan alcanzar nuestros intereses marítimos. Debemos contar con una marina mercante capaz de satisfacer nuestras necesidades de transporte de hidrocarburos (petróleo y derivados); una industria de construcción marítima, que no solo se limite a la construcción de buques mercantes y de guerra, sino incluso de obras de infraestructura nacional, vinculados a la metal - mecánica; un desarrollo portuario y de terminales petroleros que permitan y faciliten el desarrollo de las actividades del comercio marítimo, y finalmente del desarrollo de todas las actividades vinculadas con los espacios marítimos y acuáticos.

Del mismo modo, debemos contar con un poder naval, componente del poder militar y poder nacional, altamente moderno, flexible, con múltiples capacidades y roles, que a más de ser un instrumento de empleo bélico, sea un elemento altamente disuasivo para cualquier tipo de amenaza y riesgo a la soberanía y seguridad nacional y consecuentemente de la seguridad marítima y de los espacios acuáticos.

## **Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Mar**

Cabe recordar que Ecuador había participado activamente desde hace varias décadas en los convenios internacionales relacionados a su jurisdicción y soberanía marítima. Es así como junto con Chile y Perú habían realizado en el

año 1952 como norma de su política marítima, una proclamación de la soberanía y jurisdicción exclusivas que establecía una extensión de 200 millas marinas desde sus costas. Esta decisión había tenido su origen a la vez en la proclama estadounidense de 1945, sobre los derechos de la plataforma continental y zonas adyacentes de pesca de 200 millas.

Coincidentemente, a mediados del siglo XX, un largo y complejo proceso había iniciado en el marco de codificación y desarrollo del derecho internacional marítimo denominado: “La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” (CONVEMAR). Este instrumento universal se basaba en la costumbre internacional que en muchos aspectos favorecía a las grandes potencias marítimas.

Tres conferencias de la ONU sobre los derechos del mar debieron transcurrir antes que el 10 de diciembre de 1982, en Jamaica se firmara finalmente la CONVEMAR.

Ecuador participó activamente durante la última conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (celebrada en doce períodos de sesiones entre 1973 y 1982). Conjuntamente con Chile, Perú y otros países, propugnó y defendió los derechos de soberanía y jurisdicción del Estado ribereño en las 200 millas, tomando como base la Declaración de Santiago de 1952.

Como resultado de esta labor, la conferencia acogió la posición de las 200 millas a través de la nueva figura jurídica de la zona económica exclusiva, en la cual el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía y jurisdicción exclusivas sobre todos los recursos naturales del mar.

La CONVEMAR como instrumento jurídico internacional, es el más importante marco legal que regula las actividades humanas en los océanos y mares y es un ejemplo de la aplicación del principio de cooperación internacional en materia de tratados, que contiene los instrumentos constitutivos de tres importantes organizaciones internacionales: el Tribunal Internacional sobre el Derecho del Mar, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y la Comisión de la Plataforma Continental.

Nuestro país consideró la conveniencia de adherirse a la CONVEMAR desde finales del siglo XX. Durante los años 2001 y 2002 se realizaron acciones tendientes a la conformación de un organismo que promueva esa adhesión. La DIGEIM de la Armada Nacional y la Dirección General de Soberanía Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, en estrecha cooperación interinstitucional, se esforzaron

por conseguir la promulgación del decreto ejecutivo No. 2980 de 19 de julio del 2002 mediante el cual se creó la Comisión Nacional sobre el Derecho del Mar (CNDM) adscrita a la Presidencia de la República, la cual tenía como objetivo el propiciar la adhesión del Ecuador a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Recién el 29 de diciembre del 2011, mediante decreto ejecutivo No. 990, se creó el Comité Interinstitucional del Mar como ente de aprobación de política pública intersectorial del mar, articulación y seguimiento, en el marco de la planificación y desarrollo nacional.

Adicionalmente, se creó la Secretaría Técnica del Mar (SETEMAR) como entidad adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), para la coordinación de la implementación y el seguimiento de la política de desarrollo del territorio marino costero.

Finalmente, el 22 de mayo del 2012, el pleno de la Asamblea Nacional del Ecuador aprobó “La Declaración del Ecuador al momento de Adherirse a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar” y mediante decreto ejecutivo 1238, del 15 de julio de 2012, se ratificó la adhesión del Ecuador a la CONVEMAR. Desde el 24 de septiembre de 2012 el Ecuador oficialmente entrega a la Secretaria General de las Naciones Unidas el instrumento de su decisión de adhesión a la CONVEMAR.

## **Intereses marítimos nacionales**

Como podemos apreciar, la definición de poder marítimo (intereses marítimos + poder naval) (Armada de Chile, 1998) nos permitió diferenciar que cada uno de los componentes son elementos esenciales independientes entre sí, pero que existe una simbiosis estratégica entre los dos.

Para comprender mejor la dimensión del poder marítimo, debemos conocer más a profundidad que son los intereses marítimos de una nación. Entendidos como aspectos de interés general o interés nacional, son la denominación de un concepto de las ciencias políticas con distintas expresiones, pero siempre identificables con el bien común de la sociedad entera.

Para lograr la capacidad de interés común es necesaria una “conciencia marítima”, entendida como el detallado conocimiento del enorme potencial del mar que nos rodea, que nos pertenece y que nos ofrece grandes beneficios.

Entre los diversos componentes de los intereses marítimos que se pueden identificar, podemos señalar los siguientes aspectos a fortalecer:

Marina mercante nacional

Transporte marítimo.

Terminales marítimos.

Comercio exterior

Apoyo marítimo en caso de desastres naturales en el país y exterior.

Flota pesquera

Instalaciones pesqueras.

Buques de investigación científica e infraestructura soporte.

Industria marítima y naval.

Explotación del fondo marino.

Investigación científica del mar.

Organizaciones náuticas.

Historia marítima y naval.

Esta gama de intereses, requieren de un seguimiento detallado de datos, informaciones y pormenorizados estudios que permitan avizorar con antelación los riesgos, amenazas y oportunidades. Para el efecto se requiere de capacidades específicas de manejo de información e inteligencia en los diferentes niveles y especificidades, que por sus características, difieren de otras capacidades.

Un elemento adicional en este contexto es que el control de muchos de los aspectos relacionados con el mar, son de exclusiva responsabilidad de la Autoridad de Policía Marítima.

## **Poder Naval**

Tradicionalmente el poder naval (Urrutia, 1999:8) ha representado los medios con que cuenta un Estado para alcanzar los objetivos en el mar. Se considera como un conjunto que la constituye: la fuerza organizada, la posición estratégica y la voluntad estratégica. Para otros autores se agrega un cuarto y quinto elemento, las líneas de comunicaciones marítimas y las servidumbres.

El primer componente es impulsado por la ubicación geográfica, pero sobre todo por la decisión de un Estado de proyectarse políticamente hacia el exterior a través del mar. Definitivamente, la fuerza organizada sirve a la protección de las

comunicaciones marítimas y por último las mal denominadas servidumbres, que se refiere a la consecución de objetivos políticos que trasciende el ámbito naval.

La historia está llena de experiencias que han demostrado que la gradualidad en la aplicación de la fuerza del poder naval, es un componente altamente flexible para la aplicación de presión político - estratégica de las armadas, tanto en periodos de paz, tensión, crisis y de guerra.

La Armada del Ecuador como parte integrante de las Fuerzas Armadas de acuerdo con el modelo de gestión establecido en el año 2012, tiene tres connotaciones que son (Armada del Ecuador, 2014):

- Fuerza u órgano de maniobra
- Institución.
- Autoridad.

La primera se refiere al empleo y conducción militar del Comando Conjunto en forma integrada con la Fuerza Terrestre y Aérea, en su misión fundamental de defensa de la soberanía nacional y apoyando complementariamente a la Policía Nacional, para contribuir a la seguridad pública y del Estado.

La segunda connotación se refiere al organismo permanente encargado del desarrollo de capacidades marítimas que fortalezcan el poder naval y el apoyo al desarrollo nacional de los intereses marítimos.

La tercera, está relacionada a condición de Autoridad de Policía Marítima, que contribuye a la seguridad integral de los espacios acuáticos nacionales para la salvaguardia de la seguridad en la navegación, la vida humana y la protección de los recursos naturales en estos espacios.

Por lo tanto, el desarrollo del poder naval como factor del poder marítimo, está concebido dentro de la misión básica de la Armada del Ecuador. Para el efecto requiere de la disponibilidad de los medios necesarios para enfrentar cualquier amenaza y riesgo a la defensa de la soberanía e integridad territorial, apoyo al desarrollo nacional y la seguridad integral.

**La misión de la Fuerza Naval ecuatoriana ha sido concebida para:**

Desarrollar las capacidades marítimas y proveer la seguridad integral de los espacios acuáticos, que fortalezcan el Poder Naval y contribuyan a la defensa de la soberanía e integridad territorial y con su contingente apoyar al desarrollo nacional y a la Seguridad Pública y del Estado (Armada del Ecuador, 2014:18).

## Inteligencia marítima y naval

Una vez expuesto el contexto, empezaremos aclarando que la inteligencia marítima y naval son de naturaleza similar, de distinta funcionalidad, pero a su vez, complementarias entre sí. Por supuesto, la primera es de un nivel superior, esto es el político - estratégico, mientras la segunda es del nivel estratégico, operacional y táctico.

La inteligencia naval debe ser considerada en función de tres aspectos fundamentales (Merchant, 1987:11-12). El primero, como organización cuya dimensión es una capacidad específica de la Fuerza Naval, es decir un componente del poder naval. Luego, como una actividad, cuyas especificidades requieren de ciertas características propias de la institución. Finalmente, como conocimiento útil especializado para la toma de decisiones en apoyo de los objetivos de la Fuerza Naval, producto del proceso denominado ciclo de producción de inteligencia (Academia de Guerra Naval, 1995:22) al servicio de los distintos niveles de planeamiento naval (Armada del Ecuador, 2013).

La inteligencia naval es parte integral del poder naval, ya que es una función más del proceso de desarrollo institucional, del planeamiento operacional y del empleo táctico en el combate. Por ello, se confirma que los niveles de la inteligencia naval son estratégicos, operacionales y tácticos, dependiendo de los usuarios a quienes vaya dirigida.

Se basa en el cumplimiento de ciertos principios tales como: pertinencia, oportunidad, esencialidad, seguridad y utilidad (Merchant, 1987:123). Otros principios son: propósito, definición, explotación de las fuentes, significado, causa efecto, afectación a la moral, tendencias, certeza, procedimientos y conclusiones (Platt, 1983:60-61-62-63-64).

Debe ser de carácter prospectiva (inteligencia futura), ya que se basa en el principio de oportunidad. Debe anticipar cualquier tipo de escenario que pueda poner en riesgo o peligro a la seguridad integral. A su vez debe ser extremadamente flexible en su adecuación, de tal forma que permita su empleo conjunto, cuando sea necesario.

Este tipo de inteligencia requiere de recursos humanos altamente especializados en el conocimiento de la estrategia marítima y naval; del desarrollo por capacidades del poder naval; del ámbito de las operaciones navales, de superficie, submarinas, aviación naval, infantería de marina y guardacostas; así

como, en aspectos de tipo estratégico y logístico navales. La inteligencia naval debe estar orientada permanentemente por la misión de la Fuerza Naval; por los conceptos estratégicos navales, tales como “el control del mar”, (dominio, conquista, disputa, ejercicio y uso); la maniobra estratégica operacional en el mar y las operaciones de proyección o de defensa de costas.

Si bien sus requerimientos prioritarios de información deben estar orientados a las capacidades de las fuerzas navales potencialmente adversarias (órdenes de batalla), también debe ser lo suficientemente flexible para adecuarse a la concepción del empleo de las armadas modernas; esto es, contra las amenazas asimétricas que se desarrollan en los espacios marítimos y acuáticos, como son el terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, tráfico de personas, de hidrocarburos, piratería, entre otras.

La producción de inteligencia naval requiere de un ámbito especializado y uno general, debidamente integrados, ya que cualquier unidad naval, sea de superficie, submarina, aeronaval, infantería de marina o guardacostas, son considerados como medios de búsqueda y obtención de información, que se complementan con las agencias de búsqueda técnicas y especializadas de inteligencia naval. La planificación de la orientación del esfuerzo de búsqueda y el procesamiento de información deben ser centralizados, mientras que la obtención debe ser desconcentrada, con adecuados procesos de gestión de bases de datos, centros de análisis de información, acompañados por sistemas de comunicación y difusión de los productos de inteligencia naval.

Finalmente, podemos advertir que la inteligencia naval debe contar con una capacidad de contrainteligencia prolija y precisa, debido al carácter secreto de sus misiones y tareas altamente sensibles, que permita asegurar y evitar que organismos de inteligencia extranjeros, organizaciones delictivas nacionales o internacionales, y cualquier tipo de organización, logre realizar acciones de espionaje, captación, subversión, sabotaje y terrorismo a los medios que conforman el poder naval de la nación.

La inteligencia marítima, por su parte, difiere de la inteligencia naval, especialmente por el nivel en que se desenvuelve. Este tipo de inteligencia debe ser conceptuada como una capacidad y componente del “poder marítimo”. Al ser del nivel político - estratégico, requiere estar incluida dentro de una estructura organizacional de muy alto nivel, obligatoriamente de la máxima entidad del Sistema Nacional de Inteligencia; así como de una adecuada participación de otras instituciones del Estado y obviamente de la Armada del Ecuador.

Es una actividad específica que requiere de elementos humanos capacitados, especializados y de gran experiencia, en temas relacionados a los intereses marítimos propios, de la oceanopolítica de los países de la región y del mundo. El empleo y valor del conocimiento de este tipo de inteligencia, sirve para los gobiernos, ministerios y por ende a las Fuerzas Armadas y Fuerza Naval, a fin de tomar decisiones que permitan materializar los objetivos nacionales del Estado.

Su campo de acción es extremadamente amplio; va desde la conceptualización estratégica del poder marítimo de las naciones a nivel global y la región; el conocimiento de los postulados del derecho internacional marítimo: la Convención del Derecho del Mar (CONVEMAR); los acuerdos y conflictos limítrofes marítimos; los derechos y obligaciones del Estado en relación a la CONVEMAR; las relaciones internacionales en torno al uso del mar; la explotación de los riquezas naturales del mar y del subsuelo del lecho marino; los intereses de las naciones sobre la región Antártida; la explotación de los recursos costeros; la contaminación de los espacios acuáticos; el comercio marítimo; las líneas de comunicaciones marítimas y fluviales, el tráfico y transporte marítimo; el desarrollo de facilidades portuarias; la industria y construcción marítima y naval; el apoyo al desarrollo de la industria marítima en otros campos a nivel nacional, como en el caso de desastres naturales; la seguridad marítima, piratería, narcotráfico, tráfico de hidrocarburos y de insumos químicos para el narcotráfico, el tráfico de personas; el monitoreo de los riesgos naturales en el mar; los estudios científicos del cambio climático en el mar; entre otros.

Cada vez más, la importancia del espacio marítimo global adquiere mayor conciencia, y en este sentido, los campos de acción de la inteligencia marítima y naval, son sustanciales para el desarrollo nacional. Es por ello que no pueden ser relegados o postergados; de ahí que se requiere contar con esta capacidad, que a más de la responsabilidad de la Armada del Ecuador, corresponde convertirse en una verdadera política de Estado, a la que los gobiernos deben dar la máxima atención posible.

## **Bibliografía**

Solís Oyarzún, Eri (1998) Poderío Marítimo, Revista de Marina, 115/843. Armada de Chile.

Academia de Guerra Naval (1998) Estrategia Naval y Conceptos Estratégicos, Armada de Chile, Chile.

Urrutia Bunster, Pedro, Cpnv.(1999) El Control del Mar en el siglo XXI. Sus características tradicionales y su posible evolución en Revista de Marina de Chile, Chile

Izcue Armillas, Carlos de, Calm; Arriarán Schäffer, Andrés Cpnv; y Tolmos Mantilla, Yuri Cpnv, (2012) Apuntes de Estrategia Naval, Marina de Guerra del Perú, Perú.

Academia de Guerra Naval (1995) Manual de Inteligencia Naval, Armada del Ecuador, Ecuador.

Merchant Ortega, José Cpcb (1987) Manual de Inteligencia Naval, Armada del Chile, Chile.

Armada del Ecuador (2014) Direccionamiento Estratégico Institucional 2014 - 2017, Ecuador.

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador (1997), Doctrina de Inteligencia para apoyo a las operaciones Conjuntas, COMACO, Ecuador.

Academia de Guerra Naval (2013) Proceso de Planeamiento Naval, Armada del Ecuador, Ecuador.

Escuela de Inteligencia y Seguridad Nacional de México, Análisis de Inteligencia, México, 2009

Kent Sherman (1948), Inteligencia Estratégica, Universidad de Yale, Estados Unidos.

Washington Platt, (1983) Producción de inteligencia estratégica.Principios Básicos, Editorial Struhart & Cia., Buenos Aires, Argentina.

Páginas Web consultadas

Wikipedia (2016) Alfred Mahan. Obtenido de: [https://es.wikipedia.org/wiki/Alfred\\_Mahan](https://es.wikipedia.org/wiki/Alfred_Mahan) (2016)

# Anticipación estratégica: Clave para la prevención y la gestión de riesgos

## **Eduardo Balbi**

Máster en Relaciones Internacionales; Diplomado en Altos Estudios Estratégicos, Diplomado en Metodología de Estudios Prospectivos y en Comercio Exterior. Presidente de la Red EyE (Escenarios y Estrategia) en América Latina y Presidente de Anticipación Estratégica. Conferenciante, profesor en postgrados asesor y consultor de gobiernos, empresas y universidades. Experto en Metodología Prospectiva, en construcción, análisis y evaluación de escenarios, en Management Estratégico, en Prevención de Conflictos, en Seguridad y en Gestión de Riesgos. Experto en Prospectiva aplicada a la Inteligencia Estratégica y de Negocios. Ha diseñado diversas metodologías y herramientas analíticas.

Ha publicado numerosos artículos en diarios y revistas especializadas y capítulos en libros multiautores, es coautor de tres libros y editor de un libro electrónico sobre Metodología Prospectiva. Correo electrónico: [eduardorbalbi@gmail.com](mailto:eduardorbalbi@gmail.com).

## I. Introducción

La principal demanda actual y futura de nivel claramente estratégico para todo líder y ejecutivo, tanto en el campo del actuar privado como público, puede sintetizarse en lograr una eficiente **gestión de riesgos**. En el mismo sentido, y sobre todo en el sector público, la **prevención** es otra demanda acuciante.

Estos dos conceptos tienen alguna similitud, sobre todo en su dinámica anticipativa, es decir, en su búsqueda posibilidad de operar y actuar **antes que ocurran** las cosas.

Sin embargo, recientemente se acepta que existe otra demanda muy fuerte, y es la conservación o aumento del balance estratégico propio en relación con otros actores.

Estamos obligados, entonces, a buscar una solución para satisfacer estas tres demandas. En este sentido y luego de años de desarrollo, hemos planteado la posibilidad de lograr y montar una adecuada, permanente y continua búsqueda, análisis y evaluación de los riesgos y oportunidades que puedan presentarse en el futuro.

Este punto de origen, de valor conceptual por encima de su característica operativa, lo hemos denominado **anticipación estratégica**. Este concepto posee ya su desarrollo epistemológico, metodológico y práctico.

### **Algunas ideas fundamentales alrededor de este concepto son:**

*La anticipación estratégica debe orientarse no solo al corto plazo (introducimos “un poco” en el futuro) sino también lo más largo y profundo que se pueda, pues las necesidades estratégicas de toda organización, sus planes, sus procesos financieros, sus políticas de talento humano (entre otros aspectos primordiales) no se resuelven ni modifican en un instante. Deseamos remarcar que la anticipación estratégica debe ser continua. Es decir, aun cuando hoy nos anticipemos a un futuro próximo, mañana deberemos repetir el esfuerzo pues la dinámica de cambio y transformación que el mundo actual (y sin dudas, el mundo futuro) nos propone así lo obliga.*

Más allá del proceso para lograr una anticipación estratégica continua, nos interesa remarcar en este momento que para trasladarnos de la actual conducta reactiva a una operación continua basada en prevención, gestión de riesgos y operación del balance estratégico, es necesario un complejo, profundo y sólido cambio cultural.

En otras palabras, la búsqueda de eliminación o mitigación del clásico stress de la incertidumbre (que condiciona fuertemente los procesos decisionales y la elaboración de políticas y estrategias) es un requerimiento de alto rango y fuerte desafío.

## II. Conexión con inteligencia estratégica

Entendemos (aun cuando respecto de lo que mencionaremos esté abierto un debate y por momentos una polémica) que todo país y todo gobierno deberá manejar, operar y desarrollar al menos tres niveles de inteligencia estratégica: uno de utilidad directa para el propio gobierno y las más altas esferas del Estado; otro para el sistema de defensa, o como se lo llame; y un tercero referido a la seguridad ciudadana, la prevención y la lucha contra el crimen en todas sus formas.

Para el enfoque que damos a esta propuesta, podemos asegurar que los tres niveles tienen un eje o tronco común, y que cada uno de ellos maneja énfasis o asuntos propios de responsabilidad primaria. Por esta razón, todos los argumentos vertidos en el desarrollo que sigue, son válidos para los tres niveles.

Hemos mencionado que las demandas que nos acosan son en torno a la prevención y a la gestión de riesgos. No entraremos aquí en el debate acerca de si estos dos términos son equivalentes, similares o aproximados. Simplemente, diremos que a los fines de este escrito, podemos considerar a ambos como similares, sobre todo en su dinámica anticipativa. Es decir, en su búsqueda posibilidad de operar y actuar **antes que ocurran** las cosas.

## III. El origen que posibilita su operación

La posibilidad de gestionar eficientemente riesgos y de prevenir son, en realidad, logros a buscar. Por ello intentaremos descubrir la ruta, el camino, el proceso que puede llevarnos desde un punto de origen hasta esa posibilidad.

El punto de origen -de valor conceptual por encima de su característica operativa- lo hemos denominado **anticipación estratégica**. Y es necesario explicar su significado.

Por anticipación entendemos directamente la habilidad para detectar lo que puede ocurrir a futuro, antes que esto ocurra. En otras palabras, adelantarnos a los acontecimientos.

El uso del término “estratégica” que adjetiva a la anticipación, intenta focalizar estos esfuerzos por adelantarnos a lo que aún no ocurre, en aquellas

cosas que pueden afectar sensiblemente nuestros intereses, planes y metas.

Tratemos de reconocer, por lo menos en sus aspectos salientes, el proceso que desde la demanda de anticipación estratégica nos podría llevar a la capacidad de prevenir y gestionar riesgos.

#### **IV. Un cambio cultural**

Innumerables observaciones y análisis nos indican que estamos acostumbrados –y entrenados, posiblemente– para actuar reactivamente. Es decir, para atender rápidamente a los problemas, pero una vez que éstos se han presentado.

Es más, la mayoría de las enseñanzas, capacitaciones y similares nos llevan a fortalecer esa conducta, sin darnos cuenta que al “esperar para reaccionar” hemos perdido total y definitivamente la capacidad de anticiparnos estratégicamente.

Y además, hemos perdido también la oportunidad de gestionar los riesgos, pues ya no nos enfrentamos a ellos, sino a los “riesgos configurados”, que no significa otra cosa que operar conflictos desarrollados.

Cabe referenciar que desde las más evolucionadas teorías de conflictos, estos tienen tres estadios o momentos: la prevención, la administración y la solución. Nuestra cultura, nuestros textos, nuestros aprendizajes están –en el mejor de los casos– orientados a la administración y solución de conflictos, pero nada se dice, nada se aprende en términos de prevención.

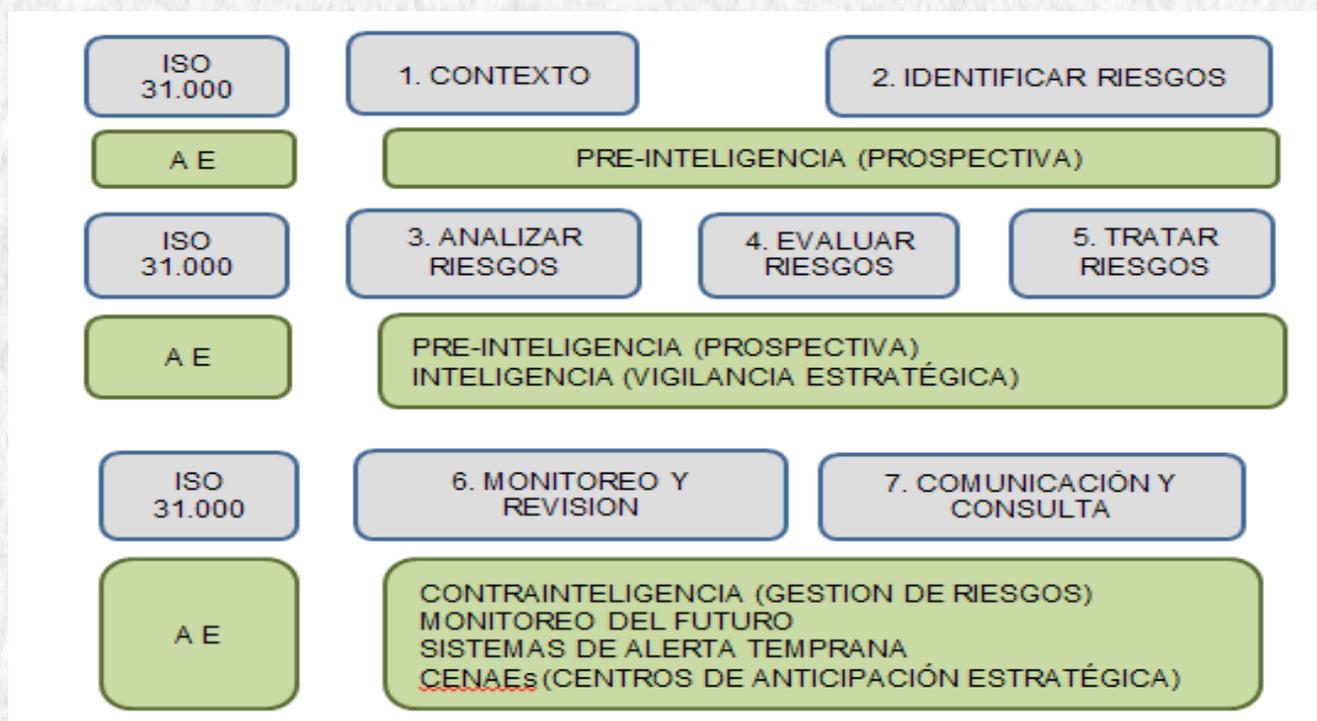
Y este es el cambio cultural que debemos darnos. Salir de la actitud reactiva (con toda su instrumentación, modelos, software y demás) para dirigirnos a una cultura y la correspondiente actitud proactiva, anticipativa, preventiva.

En otras palabras, debemos enfocarnos y concentrar nuestros mejores esfuerzos en crear, prevenir, construir y no gastar tiempo y energía en corregir, reparar, reconstruir, salvo cuando no quede otra alternativa.

#### **V. Prospectiva e inteligencia**

Sin dudas, estamos hablando de lograr la capacidad de penetrar en el futuro, de intentar deducir, descubrir, “imaginar” qué puede pasar hacia adelante, y luego mediante evaluaciones cualitativas muy profundas, qué impactos (negativos o positivos) podrían tener esas ocurrencias sobre nuestros intereses y metas.

Figura 1. Proceso de prospectiva e inteligencia



Fuente: Eduardo Raúl Balbi y Julián Eduardo Meneses

Cabe entonces aplicar y reconocer la capacidad de anticipación de esa actividad intelectual, cada vez más sofisticada, a la que conocemos como inteligencia estratégica (IE), siempre que se base en los más modernos métodos y aplicaciones de la prospectiva.

En el párrafo anterior mencionábamos una disciplina útil para la IE. Se trata de la prospectiva, área del conocimiento que nace a mediados del siglo XX y que hoy ha demostrado su fortaleza y utilidad. Pero ¿Qué es prospectiva? Acercaremos algunas ideas.

La prospectiva o investigación de futuros es el estudio sistemático de posibles condiciones del futuro.

Incluye el análisis de cómo esas condiciones podrían impactar sobre nuestros intereses y metas.

También incluye el análisis de cómo esas condiciones podrían cambiar como resultado de la aplicación (por parte nuestra o de terceros) de políticas y acciones, y las consecuencias de éstas sobre nuestros intereses y metas.

La prospectiva puede orientarse a problemas grandes y complejos, o a otros de pequeña escala; puede focalizarse en un futuro cercano u otro distante; puede proyectar las condiciones posibles, o las deseadas; y puede combinar todas estas posibilidades.

Se considera a esta disciplina como “de alcance universal” pues puede ser útil y aplicable a prácticamente todas las actividades y necesidades humanas.

Como puede comprobarse en los tres primeros apartados citados, la prospectiva fue diseñada desde su origen para facilitar una amplia, abierta, holística penetración en el futuro, y permitir así la evaluación de sensibilidades, riesgos y oportunidades. Por ello, hoy cada vez que se trabaja seriamente en IE, se apela fundamentalmente a la prospectiva, aunque secundada por otros planteos metodológicos apropiados.

## VI. Estructura conceptual de anticipación estratégica

En nuestro diseño del método y proceso de lograr una adecuada, eficaz y constante anticipación estratégica, dividimos a todo el arduo camino en tres etapas o momentos. En el cuadro que sigue sintetizaremos los títulos principales de los mismos:

Diseño del método y proceso de anticipación estratégica

ETAPA	A C T I V I D A D METODOLÓGICA	RESULTADO/ACCIÓN
Pre-inteligencia	Prospectiva	Penetración estratégica en el futuro de corto, mediano y largo plazo
Inteligencia	Vigilancia estratégica Monitoreo del futuro	Operación continua en el presente: anticipación (normalmente de corto, mediano y largo plazo)
	Gestión de riesgos Prevención	

Fuente: Eduardo Raúl Balbi y Julián Eduardo Meneses

Como puede verse, hemos acuñado una nueva etapa, la de pre inteligencia, destinada a la comprensión de los posibles fenómenos de futuro y sus consecuencias.

Solo después de esta etapa, el proceso habitual de inteligencia (o de anticipación continua) es posible.

De la misma manera, hemos ampliado significativamente el concepto y alcance de la contrainteligencia, superando lo conocido de protección de la información, e incorporando todo el proceso de gestión de riesgos y de prevención dentro de su campo.

Es oportuno aquí hacer una advertencia. Las demandas modernas, en especial la de mantener o acrecentar el balance estratégico propio frente a otros actores, implica un trabajo analítico y operativo de gran magnitud (que no será descripto aquí) en torno a la detección y generación de oportunidades a futuro, y su aprovechamiento y explotación.

Esta actividad es hoy mandatoria y fundamental para agencias de inteligencia, equipos de planeamiento y equipos de diseño estratégico, pues en caso de no ser consideradas las oportunidades, la cantidad y tipo de riesgos se incrementará sensiblemente.

Existe una frase que demuestra esto: oportunidad bien aprovechada es éxito; oportunidad no muy bien aprovechada, nos acerca a un riesgo; oportunidad no tomada o mal aprovechada, es un riesgo seguro.

## **VII. Norma ISO 31.000**

La Gestión de riesgos es ya una demanda de tal magnitud y presencia, que está regida “universalmente” por una norma ISO: la No 31.000.

**En breve referencia, esta norma se detalla en siete fases o pasos, a saber:**

Establecer el contexto

Identificar los riesgos

Analizar los riesgos

Evaluar los riesgos

Tratar los riesgos

Monitoreo y revisión

Comunicación y consulta

Como puede observarse, esta norma trabaja alrededor de los riesgos, con el paso previo de establecer (reconocer y comprender) el contexto.

Desde nuestro Centro de I+D+I, trabajamos desde un principio con esta norma como referencia fundamental para el diseño de nuestra propuesta de anticipación estratégica. A lo largo del esfuerzo de investigación, buscamos dar las mejores respuestas a estas fases, desde una óptica claramente de utilidad estratégica y de clara anticipación.

De esa manera, concluimos en un proceso completo, probado y exitoso que cumple acabadamente con los preceptos de esta norma, y a la vez, asegura el logro de una anticipación estratégica continua.

#### VIII: Norma ISO y proceso de anticipación estratégica

También de una manera muy sencilla y elemental, presentaremos una suerte de juego comparativo entre la ISO 31.000 y nuestro proceso de anticipación estratégica.

#### **Comparativo entre la ISO 31.000 y proceso de anticipación estratégica**

Como puede deducirse de esta síntesis (en la que no se detallan las tareas y actividades dentro de cada fase) la propuesta que hemos elaborado en nuestro equipo, además de respetar y cumplir con cabalidad el mandato de la norma ISO y otras normas asociadas, logra sin dudas la anticipación estratégica continua que permite una adecuada y oportuna gestión de riesgos y prevención, y además, nutre de valiosa información de futuro a los equipos de planeamiento y a los sistemas decisorios para el aprovechamiento de oportunidades y la conservación e incremento del balance estratégico a nuestro favor.

### **IX. El corpus metodológico básico**

En este largo proceso comenzado hace más de 20 años, se han desarrollado diversos métodos, técnicas y herramientas metodológicas para distintos usos y que en conjunto, constituyen la “caja de herramientas” de nuestras propuestas. En síntesis incompleta, los principales aportes son (ver sitio web [www.anticipacionestrategica.com](http://www.anticipacionestrategica.com)): 1

Método MEYEP de Prospectiva Estratégica: desarrollo completo del análisis prospectivo y del planeamiento estratégico

Método HANNIBAAL: método rápido de prospectiva que permite obtener escenarios de futuro y riesgos en proceso de inmersión de 36 a 48 horas

---

1 Todos los métodos y herramientas que se mencionan seguidamente, están protegidas por Registros de Propiedad Intelectual de alcance internacional a nombres de Eduardo Raúl Balbi y/o Julián Eduardo Meneses

Técnica de Análisis de Percepciones de Actores

Técnica de detección y análisis del núcleo de un escenario

Técnica de diseño y montaje de Sistemas de Alerta Temprana

Diseño, montaje, entrenamiento y puesta en servicio de CENAEs (Centros de Anticipación Estratégica)

Diseño y puesta en operaciones de plataforma tecnológica e informática para CENAEs

Procesos y programas de capacitación y entrenamiento para analistas y operadores

## **X. Los productos más importantes que se pueden obtener**

¿Es posible, en una síntesis apretada e incompleta, describir cuáles serían los productos más importantes de esta anticipación estratégica (AE) basada en prospectiva? Si, por supuesto. Y solo haremos mención directa de algunos de ellos, sin entrar en mayores detalles, pues su propia denominación entendemos que es suficiente. Podemos obtener, entre otras cosas:

Inteligencia, escenarios de futuro, riesgos y posibles acontecimientos en el corto plazo para situaciones de urgencia o crisis, mediante la aplicación del método Hannibaal.

Mediante el uso del Método MEYEP, combinado con diversos uso del método Hannibaal y como productos constantes y permanentes del proceso de anticipación estratégica:

Mapas (o listados) de RIESGOS a futuro

Mapas (o listados) de OPORTUNIDADES a futuro

Determinación de los puntos o niveles críticos de tolerancia (PCT) para cada variable o indicador a futuro

Facilidad de elaboración de Sistemas de Alerta Temprana (SATs)

Diseño y selección de Indicios de Pre-configuración (IPC), que son la llave de la gestión de riesgos y de la prevención

Diseño de escenarios críticos (a veces denominados escenarios catástrofe)

Diseño de un escenario optimo, que operará como matriz referencial de calidad permanente

Posibilidad sencilla de seguimiento, evaluación y actualización de estrategias y planes

## **XI. A modo de epílogo**

Trataremos de resumir nuestras ideas principales:

La demanda mayor a líderes y ejecutivos es la gestión de riesgos, la prevención y la conservación del balance estratégico.

Para lograrla, debemos obtener y mantener una anticipación estratégica eficiente y continua.

La anticipación estratégica requiere penetrar ordenada y científicamente en el futuro, permanentemente.

Esta penetración y evaluación de los futuros posibles es la actividad conocida como inteligencia estratégica.

El soporte científico de mayor eficiencia y calidad para penetrar el futuro (para hacer IE) es la prospectiva, pero debe ser acompañada de otras propuestas metodológicas, y de herramientas metodológicas diseñadas “ad hoc” por la propia institución.

Para lograrlo, las organizaciones de inteligencia estratégica deben adecuarse, modernizarse, crear las áreas consideradas actualmente vitales, reformularse, y sobre todo, imponerse a sí mismas un cambio cultural.

De esta manera, podremos decidir ANTES que ocurran las cosas, y dejar de reaccionar frente a los hechos.

Buenos Aires, agosto de 2016

## El lavado de activos un flagelo para la seguridad integral en América latina y el mundo.

### **Maritza Velastegui**

Master en Planificación y Dirección Estratégica de la Universidad de las Fuerzas Armadas- ESPE. Obtuvo su ingeniería en finanzas por la Universidad Internacional del Ecuador.

Se ha desempeñado como especialista en prevención y detección ALA/CFT-UIF en Argentina - GAFISUD, evaluadora de GAFISUD durante la Evaluación Mutua Uruguay en el año 2009, especialista en Inteligencia Financiera en la Unidad de Inteligencia Financiera de Ecuador.

Ha laborado en el Servicio de Rentas Internas de Ecuador en el año 2002; en la Unidad de Inteligencia Financiera en el año 2007 y en la Secretaría de Inteligencia en el año 2009.

## 1. La prevención en el lavado de activos

Para la prevención en el lavado de activos, es importante señalar que con el fin de combatir de manera eficiente un delito de esta magnitud se deben alcanzar varios niveles:

Prevención

Detección

Control

Lucha contra el delito

Finalmente tratar de erradicar dicho delito en la sociedad

La prevención ha sido diseñada, normalizada y estandarizada con carácter obligatorio, a través de órganos nacionales e internacionales, con el fin de que se cumpla de manera metodológica, práctica e imperativa en cada país, creando organismos de prevención y de control similares para la eficaz lucha anti-lavado.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>2</sup> es el organismo rector a nivel mundial que norma, a través de un observatorio a otros grupos dispersos según la ubicación geográfica, creados para el estudio de la problemática de las regiones y comportamientos comunes en materia del blanqueo de capitales.

Para la región latinoamericana existe el GAFI de América Latina y el Caribe (Gafilat).<sup>3</sup> Este organismo intergubernamental se encarga de realizar y proponer las capacitaciones a autoridades, funcionarios, jueces y fiscales quienes deben estar al día en temas relacionados, normativa legal y cambios estructurales del grupo de acción financiera.

Este grupo sirve también como un observador, realiza las acciones de evaluaciones mutuas y presenta la lista de los países que por sus debilidades internas en normativa, prevención y control no superan los cánones para realizar un trabajo eficaz en la lucha anti-lavado.

En este sentido el organismo internacional GAFI en el año 1990 emitió las denominadas “40 Recomendaciones” para combatir el uso indebido del sistema financiero y para combatir el lavado de dinero y el tráfico ilícito de drogas. En el año 1996, se revisaron las recomendaciones y se amplió el tema de lavado más allá de los activos y recursos provenientes de las drogas, ya para el año 2001, a partir de los atentados del 11 de Septiembre (11S)<sup>4</sup> en los Estados Unidos se

<sup>2</sup> Ver :<http://www.fatf-gafi.org/>

<sup>3</sup> Ver: <http://www.gafilat.org/>

<sup>4</sup> A partir del ataque terrorista del 11 de septiembre, los Estados Unidos cambiaron de manera inmediata la política de segu-

integraron otras ocho recomendaciones más, en la lucha contra el financiamiento del terrorismo. En el año 2003 se reconocen las recomendaciones ya avaladas para ser utilizadas y aplicadas en más de 180 países (Gafilat, 2012).

En el año 2010 con la integración de las recomendaciones, se inicia también la combinación de actividades de inteligencia financiera para la detección temprana en casos de lavado de activos y posibles desviaciones de recursos y capitales para el financiamiento del terrorismo y recapitalización de otros delitos conexos. Asimismo, se utiliza la inteligencia para la detección temprana de infiltración de estos capitales en actividades pre-electorales que ponen en riesgo la democracia de los países en la región (Organización de Estados Americanos, 2009).

La creación de Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) tiene como finalidad constituirse como centros nacionales para la recepción y análisis de reportes de transacciones sospechosas; así también, recopilar otra información relevante en materia de posibles acciones pertinentes al lavado de activos y delitos determinantes, asociados al financiamiento del terrorismo, narcotráfico, trata de personas, entre otros.

Por esta razón el GAFI, dentro de las cuarenta recomendaciones crea las UIF como parte fundamental del control anti lavado de activos en los países miembros, “la UIF forma parte de la red operativa anti lavado de activos y lucha contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT), juega un rol central en la prevención, detección y control y es parte importante del apoyo a otras autoridades competentes para la detección temprana del delito” (Organización de Estados Americanos, 2009)

Los acuerdos de entendimiento y cooperación, el intercambio de información y de experiencias, las evaluaciones mutuas son algunas de las maneras en que los países se integran para combatir el lavado de activos en la región. Entre los grupos de acción financiera, el trabajo en equipo es primordial para alcanzar un objetivo principal común: erradicar el lavado de activos y evitar que se inserte en las economías de los países y entorpezca el sistema económico y financiero global

---

ridad, hicieron explícitas sus prioridades en materia de política exterior: a) re-jerarquización de prioridades, b) unilateralismo y consolidación de coaliciones flexibles, c) prevención de conflictos vía acciones de ataque preventivas y particularmente lucha contra estados que amenacen el sistema interno y externo del país. La reflexión llevó a establecer nuevas estrategias y sobre todo a insertar en la seguridad “la inteligencia” en todos los ámbitos, el descubrimiento del análisis financiero relacionado al lavado de activos y la detección temprana del financiamiento del terrorismo fueron las causales de la creación de nuevas recomendaciones para tomar en cuenta en la prevención, detección y lucha contra el lavado de activos y el denominado financiamiento del terrorismo, enmarcado por el Grupo de acción Financiera Internacional (GAFI), o Financial Action Task Force FAFT por sus siglas en inglés. Para más información: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/amls.htm>.

(Organización de Estados Americanos, 2009).

En el ámbito de la lucha interna contra el lavado de activos, los organismos de control mantienen normas de cumplimiento obligatorio para la prevención de los sujetos obligados a reportar como: manuales de cumplimiento, manuales de buenas prácticas, manuales de prevención de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo, políticas de debida diligencia con respecto al cliente, al proveedor y a los accionistas.

Los países cooperantes deben tener una ley para la lucha eficaz contra el lavado de activos y deben crear una “Unidad de Inteligencia Financiera” (UIF), dentro de las “40 nuevas recomendaciones para la lucha contra el lavado de activos” documento generado por GAFILAT. Por ejemplo la Unidad de Análisis Financiero Chile (UIF de Chile) menciona que para la prevención en el delito de lavado de activos es necesaria la cooperación tanto de la sociedad civil como de los organismos públicos y privados, todos deben compartir la responsabilidad de luchar contra este flagelo utilizando todos los instrumentos necesarios para lograr el fin común, en beneficio social del país y de los recursos económicos (Unidad de Análisis Financiero de Chile, 2014)

Asimismo en el Ecuador, la Unidad de Análisis Financiero (UAF) es el brazo ejecutor del Consejo Nacional Contra el Lavado de Activos (CONCLA) cuyos miembros son parte de la comunidad de inteligencia financiera para la prevención, detección, control y lucha contra el flagelo del lavado de activos y financiamiento de otros delitos (Unidad de Análisis Financiero del Ecuador, 2016).

Por otra parte, en el Ecuador, la Unidad de Análisis Financiero es parte del subsistema de inteligencia, como parte de la inteligencia de Estado. La UAF aporta con información para la detección temprana de delitos de lavado de activos y de otros delitos económicos relacionados, de entrega obligatoria a la Fiscalía General del Estado para su correspondiente investigación (Secretaría Nacional de Inteligencia, 2011).

En la legislación ecuatoriana en materia de lavado de activos se cuenta con la “Ley de prevención, detección y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos”. En su Título VI De la Prevención y Cooperación, artículo 25 se menciona: “las entidades del sector público y privado ejecutarán los programas y las acciones de prevención diseñadas por la Unidad de Análisis Financiero (UAF), para alcanzar los objetivos de la Ley” (Registro Oficial 127, 2005).

En tal sentido se promueve la prevención a través del sistema educativo para el desarrollo de una conciencia social, siendo esta la premisa más importante en la prevención, pues es evidente que, a falta de esta conciencia, el lavado tiene logros silenciosos, se percibe como una actividad de fácil acceso y de rápido enriquecimiento, que tiene alto nivel de impunidad y cuyo alcance es a nivel mundial.

En el mismo artículo se menciona también como responsables a los “medios de comunicación social” y las campañas que deberían contribuir de manera continua para crear el impacto necesario en la colectividad. Estas deben determinarse por la Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República conjuntamente con el trabajo y los pedidos de la Unidad de Análisis Financiero del Ecuador. La finalidad del cuerpo normativo reside en empoderar a la sociedad en general como corresponsable en la prevención del delito de lavado de activos y fortalecer a la educación como pieza principal en la lucha contra este flagelo, concientizando sobre sus peligros y su condición anti-ética, desde la más temprana edad hasta la preparación superior, técnica y académica.

Por otra parte, existen los entes y entidades de control que supervisan, a través de sistemas de prevención a organizaciones tanto públicas como privadas para que cumplan con planes anuales de prevención, como por ejemplo el manejo a partir de la bancarización de la sociedad que promulga la “prevención basada en riesgos, detección temprana en el perfil del cliente, y cambios injustificados (sospechosos) en las transacciones de los usuarios del sistema financiero nacional” (Asociación de Bancos privados del Ecuador, s/f).

La prevención basada en riesgos, consiste en realizar el análisis del entorno -en este caso del cliente- utilizando metodologías de manejo y mitigación del riesgo a través de la fragmentación social, geográfica y económica, integrada en una gran base de datos, la misma que arrojaría el tipo de riesgo: natural, jurídico, de mercado, por producto o por zona, permitiendo establecer el perfil económico, financiero, laboral, empresarial de un cliente con perfil de riesgo por actividad sospechosa o cambio repentino e injustificado en sus transacciones financieras.

La prevención es el primer paso necesario para que la sociedad sea un aliado del Estado en la lucha contra este delito ya que este muta con facilidad, se perfecciona, se globaliza y más aún, ha llegado a captar la atención de generaciones más jóvenes y de gente influyente como deportistas, políticos, artistas, empresarios,

quienes caen tentados por la rapidez con que pueden alcanzar riqueza sin mucho riesgo y que además, culturalmente, en ciertos aspectos, crea admiración por un crecimiento económico inmensurable. Son casos conocidos en los que se han visto personajes públicos envueltos en escandalosos actos de corrupción, enriquecimiento ilícito, evasión fiscal, lavado de activos entre otros, entre esos podemos citar los más sonados: 1) caso FIFAGATE (As.com, 2015), 2) Banco del Vaticano (Boulden, 2015), 3) Caso Panama Papers (Dinero,2016), 4) Caso Lavado de activos en Casa Real España (Semana,2014). Asimismo existen ofertas de empleo online que buscan personas que deseen vincularse a este delito de manera rápida y “segura” (Opción Empleo, 2016).

El delito se difumina con facilidad y gana adeptos rápidamente. Los casos mencionados han logrado ser verdaderos escándalos mundiales y a pesar de ello, la ley encuentra fuertes barreras de acción. El dinero circula rápidamente hasta alcanzar su ansiado objetivo, perder la ruta del dinero y así el delito queda en la impunidad. En efecto, son pocos los delitos que llegan a ser judicializados u obtienen castigos ejemplarizadores para los mentores y actores principales. Menos aún son los casos que, a través de su condena, llegan al decomiso de los bienes y capitales mal habidos.

## **2. La comunidad de inteligencia financiera**

El término lavado de activos maneja conceptos en común con la comunidad de inteligencia financiera, mencionados en las normativas y estudiados desde la Convención de Viena (García y Matey, 2008).

La problemática del lavado de activos es tan significativa que estudios realizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha calculado que la suma total de fondos que se usa en el blanqueo de capitales oscila aproximadamente entre el dos y cinco por ciento del producto interno bruto (PIB) mundial. Esto representaría el equivalente de la economía total de un país por lo que merece la atención y compromiso de todos quienes participan en la economía global (Schott, 2007).

Actualmente se utiliza cada vez más seguido el término de inteligencia estratégica en un contexto más completo y que trata de incluir las preocupaciones de tipo comerciales, empresariales, administrativas, económicas en las necesidades de inteligencia. Sin embargo, este término es muy común para enfrentar amenazas, riesgos y vulnerabilidades que representan posibles acciones contra la seguridad y la soberanía de un Estado (García y Matey, 2008).

En lo que se refiere al lavado de activos, el correcto uso de la inteligencia se centra en asuntos de prevención, pro-acción, protección y finalmente neutralización de actividades nocivas contra el Estado. La inteligencia estratégica representa un producto de alto nivel y valor en la prevención, detección, control para la lucha contra el lavado de activos y financiamiento de otros delitos.

La inteligencia en este nivel, trata de identificar las amenazas para proteger el sistema financiero, sistema de seguros, sistema bursátil, empresas públicas y privadas con altos índices de vulnerabilidad que podrían ser utilizadas de manera indebida para financiar delitos, terrorismo, lavado de activos, narcotráfico, entre otros.

Bajo esta premisa, las unidades de inteligencia financiera requieren del aporte de entidades tanto públicas como privadas para lograr la finalidad de sus objetivos y acciones más allá del análisis.

La inteligencia estratégica tiene la capacidad de hacer otro tipo de estudios y análisis con el fin de minimizar el riesgo, detectar vulnerabilidades y levantar alertas tempranas para la toma de decisiones en un alto nivel político que puedan direccionar, a través de la política pública, e impermeabilizar el sistema para evitar el ingreso de esta amenaza en las principales esferas del Estado.

En un mundo de avances científicos, el delito tiene a su favor el desarrollo tecnológico, cuenta con las necesidades de un mercado internacional creciente, con la capacidad de transformación del mercado de capitales, con la globalización, con los medios de comunicación, el peso de las redes sociales, el desarrollo de los países en materia vial, el avance en la movilización transporte aéreo y terrestre, la migración como fenómeno mundial y el mercado virtual de divisas a través de un sistema financiero eficiente y moderno, con capacidad de crecimiento, integración e interrelación global con una variable de tiempo-espacio de alcances ilimitados.

Por esta razón, es necesario que las normativas tanto nacionales como internacionales fortalezcan la presencia de los Estados a través de sus organismos de control y en un ambiente integrador, dirijan los esfuerzos conjuntos hacia los objetivos comunes: la erradicación total del lavado de activos en los países y la eliminación del poder económico de los denominados “paraísos fiscales” (Nebula Draconis, 2014).

### **3. La cooperación internacional y la inteligencia financiera contra el lavado de activos**

Por otra parte, la cooperación internacional bien establecida en las 40 recomendaciones del GAFI (Gafilat, 2012) tiene otro aspecto muy positivo en la lucha contra el lavado de activos. El intercambio pertinente, oportuno y útil de la información convertirían a esta cooperación en una herramienta importante para la producción de inteligencia estratégica y posteriormente para el análisis e investigación en la producción de la inteligencia financiera.

Las políticas internacionales para enfrentar el delito en mención y las amenazas emergentes también pueden evolucionar en su complejidad, generando en consecuencia, múltiples exigencias para los países que deben adecuar sus sistemas legales e instituciones con el fin de cumplir con aquellas políticas y ser parte activa de la red de cooperación internacional (Gafilat, 2012:6).

Además, la Cooperación Internacional cuenta con el apoyo de acciones integrales para la localización y detención inmediata, la extradición de actores, congelamiento y decomiso de bienes y capitales en cuentas en el exterior con el apoyo de los organismos análogos. Por ejemplo, OFAC, INTERPOL, tiene información pública que registra personas naturales y jurídicas, países y territorios considerados riesgosos o peligrosos para el establecimiento y para la vigencia de negocios (Comisión de Bancos y Seguros, 2016).

Para facilitar el intercambio pertinente y oportuno de información, el intercambio de experiencias, las evaluaciones mutuas y la capacitación, la cooperación internacional tiene las siguientes herramientas en materia de prevención y control del lavado de activos: instrumentos internacionales, asistencia legal mutua, congelamiento y decomiso, extradición y otras formas de cooperación internacional (Gafilat, 2014).

Con la creación de las unidades de inteligencia financiera, está clara la idea de que este centro de recopilación de datos tiene información privilegiada de los clientes, accionistas, empresas públicas y privadas, de proveedores y todos los actores económicos, para captar y mantener información en tiempo real, que permita la detección temprana en materia de lavado de activos. La recomendación 29 del GAFILAT describe a la UIF como una agencia central para la recepción de la información revelada por los sujetos obligados a reportar (Gafilat, 2012), la misma que servirá para realizar análisis operativo y/o estratégico en pro de la detección y control anti lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

El análisis operativo es aquel que utiliza la información disponible en una base de datos de la UIF para detectar operaciones inusuales e injustificadas. Estas pueden entregar: indicios, señales de alerta, perfil económico y financiero de un sujeto en particular, puede realizar diferentes tipos de relacionamiento, determinar vínculos, modus operandi, tipologías y fenomenología del delito. A través del análisis financiero se descubren valores, bienes, activos no justificados posibles productos de un delito, se puede indagar la ruta del dinero, origen y destino del mismo. El producto de este análisis debe ser entregado a la Fiscalía General del Estado para la investigación correspondiente, manteniendo el sigilo bancario y prudencia de un análisis de inteligencia.

Las fuentes de la UIF siempre son discretas (secretas) y deben manejarse de la manera más reservada posible, sin poner en riesgo al personal (funcionarios-analistas), informantes, autoridades y todos quienes están manejando un posible caso, pues esto generaría el fin de la operación, su objetividad, oportunidad y utilidad en el análisis de inteligencia financiera.

La información del análisis financiero debe ser clasificada, pues representa información calificada, de delicada manipulación y debe contar con el impedimento de ser divulgada de cualquier manera antes de llegar a las autoridades competentes afín de no invalidar pruebas, estudios y demás constitutivos para probar el delito y sus perpetradores. El entrenamiento, experiencia, capacidad y desarrollo de los analistas deben ser plasmados en los documentos trazados dentro de la unidad de inteligencia financiera. El análisis e investigación, metodología y una correcta selección para perfil de analistas, son capacidades únicas de las UIF.

El análisis estratégico en cambio utiliza mayor volumen de información, diversidad de fuentes, datos, estudios, tendencias, experiencias, estadísticas, modelos, operaciones y casos de estudio que puedan aclarar la situación actual y real del país en el impacto de lavado (Gafilat, 2012:99).

Estos estudios deberán estar acompañados de mayor tecnología, programas avanzados de búsqueda y minería de datos, combinación y comparación de información entre organismos de control, seguimiento de manera aleatoria, barridos para detectar posibles actividades sospechosas en un eje de riesgo, con variables como: sectores económicos, sectores geográficos, bancos, crecimiento económicos inusual e injustificado para levantar señales de alerta temprana.

Los estudios deben ser comunes en las unidad de inteligencia financiera ya que los mismos deben servir para realizar inteligencia estratégica en materia de la prevención, detección y control del lavado de activos, generando un mapa de relacionamiento que será de utilidad para futuros estudios estratégicos, creando línea base, diagnóstico situacional y generando posibles escenarios según los avances realizados por expertos en materia anti-lavado (Schott, 2007).

Otro factor a considerar es ahora la vigilancia tecnológica y de redes sociales que constituye un proceso estructurado para la obtención, depuración y tratamiento de la información en tiempo real (Aguirre y Elsevier, 2015:102).

#### **4. La inteligencia estratégica como método para neutralizar las amenazas.**

La inteligencia estratégica ha sido utilizada para temas de seguridad, como se ha mencionado anteriormente. Ahora existe el término en infinidad de textos y conceptos de una serie indefinida de temas para los cuales la inteligencia estratégica está siendo utilizada:

Los organismos de inteligencia siempre alertan y deben estar en constante comunicación con los sistemas y las comunidades de inteligencia para apoyar y aportar con estudios, prevención, detección y control de todo aquello que podría representar interés para el Estado y su afectación directa.

Actualmente existen muchos criterios, conceptos y estudios acerca de lo que es la inteligencia estratégica y la manera correcta de hacer inteligencia, todos partiendo de una práctica propia. Los organismos de seguridad y de agencias de inteligencia producen este tipo de estudios para determinar, detectar y neutralizar actividades que representen amenazas para el Estado o puedan representar una oportunidad para el mismo.

Anteriormente se señaló que para realizar inteligencia financiera, se parte del análisis estratégico con el apoyo de la tecnología y diversos sistemas que depuran grandes grupos de información no filtrada y con el uso de la minería de datos se puede realizar análisis multivariante, filtrando la información relevante y generando mapas e información que se correlacionan entre sí para determinar indicios y señales de alerta y así abrir casos individuales, grupales, regionales, según las necesidades (Aguirre y Elsevier, 2015:100-110).

La inteligencia estratégica es una herramienta muy apreciada para obtener enfoques y hacer estudios de mayor complejidad y para alcanzar productos de alto

nivel técnico y de control. Es un agente silencioso que contribuye para perseguir el delito, detectar y neutralizar de manera temprana casos de alto riesgo.

#### **4.1 Características de las actividades de inteligencia aplicadas a los delitos económicos**

En conclusión, la inteligencia estratégica es un método relevante que servirá para facilitar la obtención y búsqueda de información, la detección de sujetos con nivel de riesgo, personas públicas, privadas, naturales o jurídicas, hasta obtener un “caso estudio”, por sector, por perfil, por afinidad, según el objetivo deseado.

Luego del relacionamiento, el caso va tomando cuerpo y forma. La utilidad de la inteligencia financiera es la detección temprana del delito, la compartimentación de la información, hace de este ejercicio una característica más de un análisis de inteligencia estratégico.

El analista puede necesitar profundizar más en el estudio para lo que puede incluir más información, actuando con contactos y agentes de unidades análogas, organismos internacionales de seguridad, bancos, entre otros, utilizando la cooperación internacional (Gafilat, 2012:27) para unidades de inteligencia financiera.

El caso de lavado puede alcanzar un nivel internacional por lo que es importante lograr un alcance de alto impacto para que el delito quede tipificado en cada lugar y trascienda la nación en la que se lo identificó para que sean además, otros Estados los beneficiados y alertados de manera temprana y eviten que el delito siga profundizándose más en la integración total de dinero mal habido en la economía mundial.

Por otra parte, el lavado de activos afecta el desarrollo de los países. En general causa impacto nocivo a la salud de las economías mundiales, tanto para países en desarrollo como para aquellos con tecnologías de punta (Gafilat, 2012). Según estudio del impacto que somete el lavado de activos a las naciones, este representa secuelas como:

- Aumento de la delincuencia y la corrupción.
- Reputación perjudicada y consecuencias internacionales.
- Instituciones financieras debilitadas.
- Economía y sector privado puestos en riesgo.
- Esfuerzos de privatización perjudicados.

Sin embargo, a pesar de estas consecuencias, en países como en América Latina y la región las consecuencias son más devastadoras, pues el lavado de activos genera:

Desequilibrio económico, menor distribución de la riqueza, es decir más pobreza y aparición de indigencia.

Incremento de la economía informal,

Incremento de la explotación laboral,

Aparición de burbujas: comerciales, inmobiliarias, financieras, entre otras.

Utilización de personas vulnerables para el delito: mulas de dinero, captación de jóvenes en el crimen organizado.

Incremento de delitos violentos por compra de armas para seguridad del crimen organizado y financiamiento de otros delitos

Migración, movilización de personas por fronteras, alta densidad de refugiados.

Financiamiento para grupos ilegales armados y/o financiamiento del terrorismo.

Amenaza a la democracia y la gobernabilidad de los Estados, posible filtración de dinero ilegal para campañas -electorales.

Por las consecuencias presentadas, la prevención, detección y control del delito de lavado de activos debe ser elevada a política pública y mantener a las entidades relacionadas fortalecidas para conseguir mermar este delito tanto en la sociedad ecuatoriana como en la región y a nivel internacional.

El firmar tratados, acuerdos, convenios, memorando de entendimiento, de aplicación obligatoria para todos los países miembros pretende que dichos países se comprometan a cumplir con los acuerdos y de la misma manera sean cooperantes - recíprocos- con quienes los necesitan y los apoyan en la prevención, detección y control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

La lucha contra el lavado de activos no debe ser una causa de separación de las naciones. todo lo contrario, debe propender a acercamientos, mejor comunicación, uso de las tecnologías en toda su expresión, incremento en convenciones, centros, comités y encuentros para la normalización y detección de nuevos modos de operación, intercambio de experiencias y capacitación continua entre toda la comunidad de inteligencia financiera a través de los países de la región, del continente y finalmente en el nivel intercontinental.

## Bibliografía

Fondo Monetario Internacional (2016) El FMI y la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Obtenido de: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/amls.htm> (2016)

GAFILAT (2012) Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y de la proliferación. Las 40 recomendaciones del GAFI, Argentina. Obtenido de: [http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/Las\\_Nuevas\\_40\\_Recomendaciones.pdf](http://www.gafilat.org/UserFiles/documentos/es/Las_Nuevas_40_Recomendaciones.pdf),

Organización de Estados Americanos (2009) Anti Lavado de Activos. Obtenido de: [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/lavado\\_activos/default\\_spa.asp.Anti-lavado,\(2016\).](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/lavado_activos/default_spa.asp.Anti-lavado,(2016).)

GAFILAT (2014) Estándares Internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y de la proliferación. Las 40 recomendaciones del GAFI, Argentina. Obtenido de <http://www.cocaineroute.eu/wp-content/uploads/2015/08/Estandares-internacionales-sobre-la-lucha-contra-el-LAFT-GAFILAT-v1.pdf>.

Unidad de Análisis Financiero de Chile (2014) ¿Cómo se previene el lavado de activos? Obtenido de: <http://www.uaf.cl/lavado/previene.aspx>, (2016).

Registro Oficial 127 del 18 de Octubre 2005 (2005) Ley de Prevención, detección, y erradicación del delito de lavado de activos y del financiamiento de delitos, Ecuador.

Asociación de Bancos Privados del Ecuador (s/f) Acciones de Prevención de lavado de activos. Obtenido de: <http://www.bancodellitoral.com/pdfs/AccionesPrevencionLavadoActivos.pdf,2010> (2016)

As.com (2015) FIFA GATE. Obtenido de: [http://as.com/tag/caso\\_corrupcion\\_fifa/a/](http://as.com/tag/caso_corrupcion_fifa/a/), (2015)

Boulden, Jim (2015) Expertos exigen que se procese a responsables de lavado de dinero en el Banco del Vaticano, CNN Español. Obtenido de: <http://cnnespanol.cnn.com/2015/12/15/expertos-exigen-que-se-procese-a-responsables-de-lavado-de-dinero-en-el-banco-del-vaticano/>.(2015).

Dinero (2016) Dian encuentra primer caso de lavado de activos en los Panamá Papers, Colombia. Obtenido de: <http://www.dinero.com/pais/articulo/dian-encuentra-primer-caso-de-lavado-de-activos-en-los-panama-papers/224289> (2016)

Semana (2014) La hija del rey de España es imputada por lavado de activos, Colombia. Obtenido de: <http://www.semana.com/mundo/articulo/infanta-cristina-es-imputada-por-lavado-de-activos-fraude-fiscal/370158-3> (2014)

Opción Empleo (2016). Obtenido de: <http://www.opcionempleo.ec/empleo-lavado-de-activos.html> (2016).

García Cantalapiedra. David; Díaz Matey, Gustavo (2008) EEUU. El uso de la inteligencia y la doctrina de contrainsurgencia norteamericana. Lecciones para Afganistán (DT), Real Instituto Elcano, España. Obtenido de: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt54-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt54-2008). (2016).

Unidad de Análisis Financiero del Ecuador (2016) Consejo Nacional contra el Lavado de Activos CONCLA. Obtenido de: <http://www.uaf.gob.ec/index.php/que-es-concla>. (2016).

Secretaría Nacional de Inteligencia (2011) Agenda Nacional de Inteligencia, Ministerio de Coordinación de Seguridad, Manthra Editores, Ecuador.

Nebula Draconis (2014) La Gran estafa. Cómo nos roban el dinero. Obtenido de: <https://nebuladraconis.wordpress.com/2013/03/11/la-gran-estafa-como-nos-roban-el-dinero/> (2016).

Comisión de Bancos y Seguros (2016) Listas de prevención Antilavado y Anti Financiamiento del Terrorismo, República de Honduras. Obtenido de: <http://pplaft.cnbs.gob.hn/listas/>.(2016)

Aguirre, J y Elsevier Doyma, (2015) Estudios Gerenciales 31, Colombia.

Schott, Allan Paul (2007) Guía de referencia para el anti lavado de activos y la lucha contra el financiamiento del terrorismo. Segunda Edición, Banco Mundial. Estados Unidos.

Revista AA Inteligencia (2008) Número 3, Chile. Obtenido de: [http://www.aainteligencia.cl/AA\\_N3\\_Mar08.pdf](http://www.aainteligencia.cl/AA_N3_Mar08.pdf) (2016)

# III

Inteligencia estratégica de la teoría a la práctica: una mirada crítica a los sistemas



## Inteligencia estratégica e inteligencia política: los claro-oscuros del caso ecuatoriano.

**Fredy Rivera Vélez**

Doctor en Ciencias Sociales mención Sociología, Universidad Nacional de Cuyo, Argentina. Magíster en Ciencias Sociales, Flacso México. Coordinador del postgrado conjunto en Seguridad, Política y Democracia del Instituto Nacional de Defensa INADE.

Director de la Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad URVIO <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/>; y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y delincuencia Organizada RELASEDOR <http://www.relasedor.org>.

Actualmente es Decano del Departamento y del Doctorado en Estudios Internacionales de Flacso Ecuador

## Abre boca

La doctrina de seguridad nacional, basada en concepciones geopolíticas que sobredimensionan a los Estados por sobre la sociedad, utilizan preceptos devenidos del realismo y del poder militar como extensión del ejercicio gubernamental. Las interpretaciones que realiza sobre amenazas y riesgos incluye la noción de enemigos externos e internos. Esta doctrina se convirtió en un poderoso sustento ideológico y operativo que construyó un tejido institucional burocrático bajo observación de las Fuerza Armadas; organizó leyes y normativas favorables a dicha doctrina y participó en la política exterior ecuatoriana que en el área de seguridad y defensa y contribuyó a un balance favorable hacia los intereses estadounidenses en la región.

La “pesquisa” generó institucionalidad semi oculta hasta 1998 cuando se suprimieron los gastos reservados bajo control del desaparecido Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos. Este recorrido de más de medio siglo que terminó en 2009 con la aprobación la nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado por mandato de la Constitución ecuatoriana de 2008, dejó sin efecto, no solo la anterior Ley de Seguridad Nacional, sino que cerró el ciclo de vida de la pesquisa con la creación de la Secretaría Nacional de Inteligencia SE.NA.IN que se articuló al mando civil con varias facultades y potestades y reemplazó a la caduca Dirección Nacional de Inteligencia D.N.I nacida en la década de los años setenta a la luz de los intereses castrenses y de su doctrina securitaria (Rivera, 2011).

Ese período se caracterizó por el enfrentamiento entre dos potencias mundiales, ideológicamente contrarias que hicieron de Latinoamérica el patio trasero de sus intereses hegemónicos, participaron con sus servicios de inteligencia en juegos políticos, espionaje y otras acciones secretas.

En países con un pasado y un presente autoritario, no exento de clivajes y patrimonialismo, y con una cultura política informal llena de debilidades institucionales, corrupción e impunidades, ese deber ser, continúa en sala de espera a pesar de los cambios legales e institucionales generados en años recientes en el sector inteligencia. “Es frecuente que el gobierno republicano y democrático que surge tras décadas de autoritarismo herede un sistema de inteligencia cuya estructura, facultades, prácticas, costumbres y hábitos institucionales estaban dirigidos hacia la perpetuación del gobierno imperante, con la supresión del disenso, el espionaje, la desarticulación y el combate a la oposición. (Ugarte, 2012:19).

El caso ecuatoriano no es muy distinto a la descripción señalada. Por una parte, los trabajos académicos producidos sobre inteligencia son escasos y de acceso limitado; por otro lado, hay esferas políticas o ámbitos que han sido poco analizados, vinculados con la relación e intereses de las agencias de inteligencia externa, la denominada “cooperación internacional”, y la influencia doctrinaria o ideológica ejercida sobre las institucionales nacionales de inteligencia.

El mundo de la inteligencia política, entendida en este caso como la actividad de espionaje para determinados intereses políticos de partidos o gobiernos se caracteriza por la poca accesibilidad a la información legítima, la permanente desconfianza y, por lo general, el ocultamiento de sus lógicas operativas y estructuras orgánicas internas. Durante la Guerra Fría y el concomitante escenario internacional bipolar, la seguridad y la inteligencia fueron definidas como ingredientes centrales de la soberanía nacional para la sobrevivencia del Estado.

En el Ecuador, durante más de medio siglo, se subordinó cualquier agenda de inteligencia militar al tema peruano y la hipótesis de conflicto amado como efectivamente sucedió en 1981 y 1995. En esa dinámica se conceptualizó al orden público, a la seguridad pública o interna como un asunto relativo al manejo policial o control interno. Los servicios de inteligencia respondían a esta lógica y sus campos de acción incluían la inteligencia política -policía política o pesquisa- que operaba bajo el concepto doctrinario de seguridad nacional -defensa interna- donde tenía que existir una amenaza o enemigo local que, si fuese el caso, mantendría conexiones ideológicas e internacionales entendidas como factor de riesgo para el Estado ecuatoriano. Estas situaciones catapultaron prácticas y lógicas discrecionales por parte de quien ejercía la autoridad pública y, a su vez, legitimaba y daba un estatus híbrido e informal a la inteligencia política.

En el Ecuador, la pesquisa, entendida como institución y estructura orgánica, o mejor dicho, asociada a persona-funcionario, es aquel individuo, agente civil o policial, articulado a la Dirección Nacional de Seguridad Pública que tenía la misión de infiltrarse en movimientos sociales, partidos políticos de oposición, sindicatos, gremios profesionales, universidades, asociaciones barriales, etc. Sus objetivos o blancos de inteligencia incluían a personajes o individuos catalogados como amenaza a la seguridad interna del Estado, pero también a funcionarios gubernamentales en un medio social y cultural casi pueblerino y semi rural, marcado por una escasa internacionalización del país y de sus élites y mucho menos de la población general.

Sin mayor capacidad de análisis teórico e instrumental, y con una formación escolarizada deficiente, los pesquisas y sus informantes construían redes y relaciones de tipo hasta personal con las autoridades de la Presidencia de la República o con funcionarios del ex Ministerio de Gobierno, reproduciendo patrones políticos de clientela, personalismo y patrimonialismo. De origen popular y hasta de clase media, la pesquisa pudo mimetizarse en el tejido político opositor a los gobiernos de turno sin mayor instrucción universitaria o entrenamiento etnográfico especializado; sin embargo, permitió manejar y comprender la diversidad política, las identidades clasistas, regionales y étnicas de la población ecuatoriana.

La pesquisa manejó adecuadamente códigos culturales de convivencia y mediante mecanismos sui generis de subordinación a la inteligencia militar y policial, logró obtener información indispensable para alertar posibles desestabilizaciones o complots políticos, pero también constituyó el mecanismo delator para la represión estatal que en la década de los años ochenta cometió violaciones a los derechos humanos (Comisión de la Verdad, 2010, tomo I y II).

Muchos de estos operadores “pesquisas” fueron reclutados en grupos de obreros o empleados católicos contrarios al “peligro” comunista o en sectores populares que mantenían agrupaciones con una profunda fe cristiana ligada a órdenes o partidos políticos de orientación conservadora. Se incluyen a personas de origen popular que mantenían lazos familiares con miembros de la Policía Nacional o de las Fuerza Armadas para de esa manera constituir una comunidad de creencia, una trama endogámica de la actividad pesquizable y un soporte de la policía política que funcionaba con estos mecanismos sociales andinos basados en la reciprocidad asimétrica y el clientelismo .

### **Seguridad Nacional: concepto y doctrina camaleónica de la inteligencia en la Guerra Fría.**

En muchas regiones de América Latina operó abiertamente la Doctrina de Seguridad Nacional. Con la ayuda o presión estadounidense se impuso temas de agenda y política exterior, se sugirió la aplicación de programas de control interno destinados a mantener la seguridad pública, y se estableció un tejido jurídico-normativo en torno a leyes que determinaron los entonos de la defensa y la seguridad latinoamericana.

Para lograr esos objetivos se establecieron estrategias y mecanismos

que homogenizaban las agendas regionales de defensa a través del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca -TIAR- y, durante décadas, se desarrolló de forma permanente la capacitación, entrenamiento y adoctrinamiento de militares y policías latinoamericanos en la Escuela de las Américas ubicada en Panamá. Todo esto asumido desde la visión realista del poder y del interés nacional donde la seguridad interna se traducía como la posibilidad de aplacar al enemigo local o insurgente asociado al comunismo.

En ese contexto, la inteligencia era asumida como una herramienta estratégica de prevención y desarticulación de amenazas, subordinando la función de los servicios policiales a la seguridad nacional que incluían planes de desarrollo (Scott y Hughes, 2008). De hecho, hasta la actualidad funcionarios de la Agencia de Desarrollo Internacional -USAID- elaboran informes especializados para la comunidad de inteligencia donde el INR -Bureau of Intelligence and Research- es parte importante de la inteligencia estratégica del Departamento de Estado.

La seguridad externa o defensa era el objeto de análisis y de protección, convirtiendo a la interna o pública en una instancia funcional que debía destruir o neutralizar situaciones que podían ser riesgosas o atentatorias a los objetivos nacionales. La seguridad interna entonces se convierte en una dimensión de la defensa nacional (Lituma, 1974). En ese contexto, tanto la Agencia Central de Inteligencia CIA como el Comité para la Seguridad del Estado KGB de la Unión Soviética fueron concebidas como una herramienta principal de seguridad política de sus Estados en una guerra sin cuartel para la expansión y obtención del poder mundial.

La CIA, creada en 1947 constituyó una agencia que realizaba recolección y análisis de información, y también tenía la capacidad de planificar y ejecutar operaciones encubiertas frente a otros gobiernos y otros Estados. De igual manera, el Comité para la Seguridad del Estado, la KGB de la Unión Soviética, creado en 1954, realizaba las mismas funciones que la CIA a más de la Contrainteligencia de la infiltración estadounidense. La estrategia más empleada consistía en el financiamiento y capacitación de grupos insurgentes en América Latina.

Bajo esta lógica, la inteligencia política no era regulada profesionalmente porque se la realizaba de acuerdo a las misiones encubiertas establecidas por los decisores políticos y eran prácticas de espionaje violatorias a toda norma de privacidad y soberanía (Bozeman, 1992).

## **Comunismo y otros demonios en el Ecuador de la Guerra Fría.**

Las consecuencias posteriores de la guerra contra el Perú en 1941, asumidas como derrota e imposición marcaron definitivamente a la seguridad nacional e inteligencia ecuatoriana, pues se conformó una agenda que priorizó permanentemente la defensa del territorio y la soberanía nacional. Fue tan potente el uso del tema limítrofe que impactó en el imaginario popular y hasta en la documentación oficial del Estado ecuatoriano donde figuraban encabezados y slogans como “Ecuador, país amazónico”.

Para 1963 una dictadura militar depuso al presidente Carlos Julio Arosemena Monroy por el hecho de haber mantenido relaciones diplomáticas con Cuba; acción que generó desconfianza en el gobierno de Washington y produjo la intervención de la CIA para lograr la instauración de la Junta Militar que ejerció el poder entre 1963 y 1966. Este contexto es muy importante porque incluye el apareamiento de la primera Ley de Seguridad Nacional en 1964 que junta las concepciones de doctrina de seguridad nacional y defensa externa e interna bajo un mismo marco interpretativo.

Entre 1965 y los años posteriores se conforman varios grupos armados subversivos sin mayor trayectoria e impacto nacional. La dinámica de la agencia llevó a conformar grupos universitarios anticomunistas como Acción Anticomunista Ecuatoriana -AAE-; fortaleció al Partido Conservador y ayudó a crear el Movimiento Social Cristiano y la Acción Revolucionaria Nacionalista de Ecuador -ARNE- con raíces en las luchas conservadoras/ liberales (Reyes, 2011). Estos grupos mantenían una alianza con la CIA mediante operaciones de infiltración a las agrupaciones comunistas, así como el manejo de informantes (Quintero y Silva, 1953) que eran precisamente los denominados “pesquisas”.

Desde 1972 hasta 1976 el General Guillermo Rodríguez Lara asume la presidencia de facto. El Consejo Supremo de Gobierno 1976-1979 que sucedió a Rodríguez Lara hizo aprobar en 1978 una nueva Constitución política que será modificada posteriormente (Rivera, 2005). Durante este último período dictatorial hubo eventos polémicos como el asesinato del político de oposición Abdón Calderón Muñoz donde estuvieron comprometidos agentes del Estado y el Ministro de la época, un general de Ejército, según analistas e investigadores. (Granda Víctor, 1979).

Para 1979 se promulgó otra Ley de Seguridad Nacional en 1979. Esta última será el instrumento que configuró el sistema de seguridad e inteligencia de

la institucionalidad democrática hasta 2009. Bajo la lógica de la guerra fría se conformaron varios frentes de acción para lograr neutralizar las amenazas. El externo de defensa y relaciones internacionales; y el otro interno, para combatir al “enemigo interno” donde se priorizaba el aspecto militar y el económico ligado al desarrollo nacional (Ley de Seguridad Nacional, 1979).

La década de los ochenta inicia con nuevas estrategias de inteligencia frente a amenazas asociadas a la subversión en términos conceptuales tradicionales. Así, bajo la presidencia de León Febres Cordero 1984-1988 la amenaza interna se traducían en grupos de combatientes urbanos como “Alfaro Vive Carajo”- AVC- y “Montoneras Patria Libre”- MPL que no eran precisamente guerrillas marxistas, pero enarbolaban un discurso nacionalista, emancipador de la hegemonía estadounidense y anclado en idearios de profundización de una verdadera sociedad democrática. Esto conllevó a plantearse un nuevo modelo operativo que incluía la conformación de comunidades de inteligencia regionales intercomunicadas y la formación de unidades especializadas de los cuerpos policiales. La directiva de operaciones estaba claramente enfocada en la lucha antsubversiva y antiterrorista; de hecho, aparecen los grupos élite de la Policía Nacional como el Grupo de Intervención y Rescate- GIR- y el clandestino e informal Servicio de Investigación Criminal SIC10 que acogieron a elementos que actualmente están procesados por crímenes contra los derechos humanos.

Creada en 1984 como una unidad secreta nacional para la seguridad interna y el combate al terrorismo y la subversión, el SIC-10 no fue institucionalizado ni formalmente ubicado en el orgánico funcional de la Policía Nacional porque se trataba de una unidad de oficiales, clases y agentes civiles al mando del Comandante General de la Policía, del Ministro de Gobierno y de la Presidencia de la República. Dentro de sus acciones se encontraba la infiltración y utilización de medios de tortura para la obtención de información (Informe de la Comisión de la Verdad, Resumen Ejecutivo, 2010: 222-224). Junto a estos grupos también se crearon la Unidad de Inteligencia Antisubversiva -UIAS- y la Unidad de Investigaciones Especiales- UIES-. Todas estas agencias de Inteligencia contaron con la ayuda tanto técnica como financiera de los cuerpos de seguridad estadounidense.

Estos nuevos grupos especializados fueron creados dentro de una lógica de unidades autónomas, tanto financieras como administrativas que mantenían una relación directa con la cooperación estadounidense y con determinadas esferas

del poder político; de hecho, eran poco controladas por el Consejo de Seguridad Nacional -COSENA- o por las instancias rectoras de la inteligencia y seguridad formal como fue la Dirección de Inteligencia Nacional -DNI- adscrita a dicha institución. Estábamos iniciando una nueva forma operativa de la inteligencia política que podía contar con elementos policiales, militares y/o civiles actuando de manera clandestina dentro del mismo sistema interno del país.

La autonomía progresiva que mantenían algunas de las unidades de inteligencia policial estuvo acompañada del uso discrecional de recursos “reservados”, tanto externos provenientes de la ayuda estadounidense como de los otorgados por las autoridades políticas ecuatorianas. Si bien las unidades especiales realizaban operaciones específicas de inteligencia, se mantuvo en el sistema de seguridad nacional la figura de “fondos reservados” para la inteligencia táctica de carácter político.

La guerra no declarada contra el Perú en 1995 y la solución diplomática que puso fin a una controversia de más de un siglo, mantuvo muy ocupada a la inteligencia nacional. Estos acontecimientos llevaron a la creación del Arma de Inteligencia Militar en 1996 como parte de la Fuerza Terrestre (Rivera, 2011: 52). Por otra, el reconocimiento en las agendas regionales de nuevas amenazas que cuestionan los medios tradicionales de combate de la seguridad nacional planteó un mayor protagonismo de las unidades especiales policiales semi autónomas, poco articuladas dentro de un sistema de inteligencia policial.

### **La institucionalidad formal e informal de la inteligencia política**

¿De qué manera se ha logrado mantener la seguridad interna de los gobiernos? ¿Cuáles han sido sus herramientas? Son varias las interrogantes que podrían presentarse frente a este tema del gobierno y su protección.

La permanencia de un gobierno al mando del Estado genera prácticas de inteligencia que en ocasiones logran configurarse en sistemas institucionales formales, aunque en su gran mayoría son procedimientos informales que obedecen a las agendas coyunturales de la autoridad de turno. Estos mecanismos son capaces de poner en funcionamiento al recurso humano que conforman los cuerpos de inteligencia política que tienen la habilidad de permanecer más allá de los cambios políticos.

La denominación puede variar, pero su presencia es una herramienta de estabilidad política gubernamental a pesar de los costos políticos. La historia y la

justicia internacional han demostrado los malos usos de la inteligencia política, siendo su institucionalización un vago delineamiento de su razón de existir bajo una visión política.

En el caso del Ecuador en la década de los años veinte y en la presidencia de José Luis Tamayo se fusionan las oficinas de Seguridad e Investigaciones y Pesquisas en la ciudad de Guayaquil. En 1936 se la adscribe directamente a la Presidencia de la República con el nombre de oficinas de Investigación, Pesquisa, Seguridad y Estadística, Servicio de Información. El Presidente Federico Páez en 1937 crea el Servicio Nacional adscrito directamente al despacho del Ministro de Gobierno, conformado por personal civil e independiente de la Policía Nacional (Historia de la Policía Nacional, 2010). Más tarde, el Servicio de Seguridad Nacional se llamó Jefatura General de Seguridad Pública que pasó a denominarse en 1938 Dirección General de Seguridad cuando la Policía decidió llamarse Cuerpo de Carabineros (Información Instituto de Estudios de la Seguridad, Mimeo, 2011).

En 1939 se crea el Cuerpo de Carabineros como una institución de carácter militar, orientado a la seguridad, orden público, paz interna y, auxiliariamente, como herramienta de la defensa nacional, conceptos que posteriormente serán potestades de la Policía Nacional. Por otra parte, los Servicios de Seguridad Pública y Política mantuvieron su adscripción a la Presidencia de la República hasta 1941, cuando el presidente Carlos Arroyo del Río transfiere estos servicios nuevamente al Ministerio de Gobierno bajo la Comandancia General de Carabineros.

Por más de dos décadas las lógicas institucionales de los servicios policiales no variaron; pues aún conservaban dentro de su ámbito de acción el cuidado de la paz interna del Estado, entendida como la estabilidad social y política. Todo esto priorizó operativamente la importancia de los servicios de inteligencia política para lograr contrarrestar las amenazas políticas contra la seguridad interna que se expresaron en las leyes de Seguridad Nacional de 1964 y 1979.

A ello se sumaban los deberes del frente militar respecto al combate de las acciones subversivas bajo mando del Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas. La categoría enemigo interno es asumida como actos conducentes a la inestabilidad política, cuya dinámica debía ser prevenida por el Ministerio de Gobierno .

Durante la presidencia de José María Velasco Ibarra en 1971 se coloca a la Dirección de Seguridad Pública como una dependencia más de la Policía Nacional. Este decreto establece la separación del Servicio de Investigación,

Pesquisa, Seguridad y Estadística del Servicio de Información, Identificación y Dactiloscopia y, este a su vez, del Servicio de Inmigración y Extranjería. El primero de estos se convertiría en la Dirección de Seguridad Pública que estaba constituido por agentes civiles del antiguo Servicio de Investigación, Pesquisa, Seguridad y Estadística y aquellos que provenían del Departamento 2 -D2- de la Policía Nacional que también realizaban investigación y pesquisa, pero que era conformado por agentes policiales. Desde ese entonces hasta 1998 aquellos funcionarios que realizaban labores de recolección de información y “pesquisaje” se denominaron Agentes Especiales de Seguridad .

Por lo general, la forma de financiar las operaciones de inteligencia política era asumida como discrecionalidad del gasto fiscal del Ministro de Gobierno, sin previa autorización de otra autoridad superior, o rendición de cuentas destinadas a operaciones de seguridad interna. La escasa rendición de cuentas estaba limitada a un examen especial de la Contraloría General del Estado –el contralor personalmente- que, una vez finalizado el análisis, procedía a quemar la documentación presentada. Esta disposición generó un reglamento que se mantuvo vigente hasta 1995 cuando fue reformado a causa del escándalo del ex vicepresidente Dahik que tuvo que fugar del país rumbo a Costa Rica acusado de uso indebido de gastos reservados , reglamento que estuvo vigente por alrededor de cuarenta años.

Si bien la inteligencia política hasta ese momento se la había realizado a instancias de la Presidencia y del Consejo de Seguridad Nacional, principalmente con colaboración del Ministerio de Gobierno, no es sino hasta 1973 que se le otorga esta potestad directamente a la Policía Nacional. Esta capacidad legitimó una serie de procedimientos alrededor de la seguridad interna sin mediar un criterio de calificación en relación a aquellos actos que debían ser considerados como atentatorios a la nación, permitiendo cierta discrecionalidad en la aplicación y medios de investigación. A pesar de ello, hay que reconocer que la época de mayor impulso institucional hacia los servicios de inteligencia política fue a partir de la década de los setenta, organicidad que se mantuvo por más de treinta años.

De esa manera, seguridad nacional, seguridad interna, seguridad pública son casi palabras sinónimas para referirnos al Ecuador de los años setenta. Tanto los campos internos -públicos- como los externos -defensa- estaban cubiertos por la doctrina. Esta tautológica, porosa y ambigua delimitación entre seguridad

externa e interna propició una mezcla y superposición de tareas, roles, misiones y estructuras que estuvieron presentes en la Ley de Seguridad Nacional de 1979. Dicha ley estableció un sistema de seguridad nacional donde las Fuerzas Armadas seguían siendo el actor principal y el resto de instancias se convertían en elementos de apoyo.

Las instancias normativas e institucionales de la seguridad política fueron:

- a) Ley de Seguridad Nacional 1979;
- b) Dirección Nacional de Inteligencia - DNI-;
- c) Subsecretaría de Policía del Ministerio de Gobierno ;
- d) Dirección Nacional de Seguridad Pública - DNSP- .

Más adelante, en 1987, se promulgó un nuevo orgánico funcional del Ministerio de Gobierno que mantuvo las mismas dependencias relacionadas con la seguridad nacional. Para 1994 se recrea la Dirección de Seguridad Pública como una entidad dependiente de la Subsecretaría de Policía. Las nuevas funciones se enfocarían en establecer mecanismos básicos de inteligencia para la investigación política, mantendrían su papel conforme a la Ley de Seguridad Nacional y coordinarían políticas, proyectos y programas nacionales de seguridad interna.

Resulta curioso que en esta nueva reglamentación se reprodujo lo que se venía haciendo años atrás: inteligencia a través de informantes civiles que no pertenecían a la Policía; de hecho, se continuó con las labores de inteligencia política y procesamiento de información en los tradicionales cuatro frentes de seguridad interna: político, indígena, laboral y estudiantil que demuestra la persistencia del concepto de defensa interna como parte de la repetición doctrinaria. Sin embargo y con el pasar de los años, el país quedó sin recursos para operaciones y otros menesteres de inteligencia política hasta finales del año 2009 que fueron rehabilitados mediante otra reglamentación con la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

## **Conclusiones**

Durante la Guerra Fría se logró homogenizar el discurso y algunas prácticas de la Seguridad Nacional en varios países de América Latina por medio del adoctrinamiento de las fuerzas armadas y policiales de la región. Este proceso impulsó la creación de agendas políticas vinculadas con los intereses estadounidenses; estableció marcos conceptuales destinados a combatir amenazas “comunes” bajo el paraguas del enemigo interno y externo, que recayó

generalmente en el temor al comunismo y su capacidad de infiltración en las sociedades locales.

Se trató de una elaboración doctrinaria que maximizó los miedos entre la población y enarboló a la defensa nacional y la defensa interna como instrumento generador de leyes, estructuras y procedimientos tan arraigados que hasta la actualidad no han podido ser desarticulados en su totalidad. Todo esto, a pesar de que en muchos países latinoamericanos se han promulgado cambios constitucionales y se han planteado reorientaciones políticas y estratégicas en seguridad e inteligencia.

Los servicios de inteligencia en esa época se caracterizaron por el liderazgo de los análisis militares y la subordinación de las instancias policiales que en el caso ecuatoriano podrían ser caracterizados como de tutelaje disfrazado. Por esa razón, se establecieron cuidadosamente estructuras institucionales orientadas a promover mecanismos de defensa interna -nacional- más que sistemas domésticos articulados a una inteligencia profesional, científica y moderna. No hubo el interés de la clase política, alejada y extraña al manejo de la inteligencia estratégica que fue manejada por militares. Los gobernantes de turno fueron incapaces de generar una política pública de inteligencia que supere la “pesquisa” porque eran personajes semi autónomos, serviciales y prácticos a la hora de la persecución política a los opositores al régimen establecido.

La inteligencia política, tradicionalmente, ha sido empleada como una herramienta necesaria para lograr estabilidad gubernamental a bajos costos y sin muchas preguntas de control. Generalmente, ha sido la más cercana al tomador de decisión, pero a la vez, la menos controlada y normada en su práctica. En el Ecuador, la inteligencia política se convirtió en el arma más eficiente para combatir al comunismo y otros sectores ideológicos asumidos como amenazas a la integridad interna de la nación y sus valores “sagrados”. Sirvió también a intereses personales, patrimoniales y discrecionales del poder que la historia de los años recientes ha develado como corruptos y violadores de derechos humanos.

No fueron establecidos formalmente los órganos de Inteligencia Política o sufrieron metamorfosis camufladas con el concepto de seguridad pública. Este fenómeno permitió abrir una brecha entre las formas como era practicada, las consecuencias de las mismas y la falta de parámetros de vigilancia en su desempeño. Este vacío frente a los controles democráticos no fue evidenciado

hasta inicio del siglo XXI mediante la conformación de la Comisión de la Verdad que se estableció en 2008 para investigar los crímenes de Estado y la violación a los derechos humanos.

En la mayoría de los casos, la inteligencia política ha sido ejercida por grupos controlados directamente por el Gobierno a nivel presidencial, ministerial o por la propia Policía. Fueron agentes “pesquisas”, dependientes de esas entidades estatales quienes construyeron esa “otra institucionalidad”, pero conspiraban sin saberlo, en su ignorancia, contra una modernización y profesionalización estructural de los propios servicios de inteligencia.

Corporativizados y regidos por militares en unos casos, por policías en otros, los procesos de inteligencia política fueron asumidos como mal necesario y hasta vistos con desprecio por su conformación popular. Una paradoja porque los resultados fueron apetecidos por los gobernantes de turno que a su vez frenaron o limitaron la institucionalización de la rendición de cuentas y la creación de organismos de control especializados.

Como colofón se puede decir que la institucionalidad generada alrededor de los temas de seguridad interna y básicamente la gestada en torno a la inteligencia política ha sido ambigua y sujeta a muchas presiones políticas coyunturales. Debido a la naturaleza sui generis de sus objetivos y de sus operaciones ha servido también como terreno para la impunidad, la corrupción y la discrecionalidad de algunas autoridades políticas de los gobiernos de turno. Solo el tiempo comprobará si en los actuales momentos no estamos regresando al pasado mediante una institucionalización de la pesquisa. Los acontecimientos de estos últimos años parecerían afirmar esta presunción.

## Bibliografía

Astudillo, Jaime Romero (1981) Mito y realidad de la seguridad nacional en el Ecuador, Fondo Casa de la Cultura Ecuatoriana, Cuenca, Ecuador.

Agee, Philip (1975) Inside The Company: CIA. Stone Hill, New York.

Agee, Philip (1977). Objetivo Ecuador. Diarios de la CIA. Obtenido de: [http://www.centrodealerta.org/documentos\\_desclasificados/diario\\_de\\_la\\_cia\\_por\\_philip.pdf](http://www.centrodealerta.org/documentos_desclasificados/diario_de_la_cia_por_philip.pdf)

Buitrago, Francisco Leal (2003) La doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur en Revista de Estudios Sociales N°15, CESO: Bogotá, Colombia.

Bozeman, Adda (1992) Strategic Intelligence and Statecraft, Brassey's, London.

Comisión de la Verdad (2010) Sin verdad no hay justicia. Informe de la Comisión de la Verdad Tomos 1 y 2, Comisión de la Verdad, Quito, Ecuador.

Comisión de Defensa Jurídico Institucional de la Policía Nacional (2009) Terrorismo y subversión, Policía Nacional, Quito, Ecuador.

Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) (1980) Manual de Inteligencia. COSENA, Quito, Ecuador.

Diario Hoy (1995) Gastos reservados y escándalo, Editorial del 30 de agosto 1995, Quito, Ecuador.

George, Robert; Bruce, James (2008) Analyzing Intelligence: origins, obstacles and innovations, Georgetown Press, Washington D.C, Estados Unidos.

Granda Aguilar Víctor (1979) La masacre de Aztra: el crimen más espantoso de la dictadura del Triunvirato Militar, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca, Cuenca, Ecuador.

Hobsbawn, Eric (2003) Historia del siglo XX, 1914-1991, Editorial Crítica, España.

James, Bruce (2008) The missing Link: The analyst- Collector Relationship?

George, Robert (s/f) Origins, obstacles and innovations, En Analyzing Intelligence.

Bruce, James (s/f) Georgetown Press University Press, Washington D.C, Estados Unidos.

Lituma, A, (1974) La nación y su seguridad. Graftécnica, Caracas, Venezuela.

Reyes, Natasha (2011) Los 60' sin rock. Quito: Escuela de Ciudadanía. Serie Milton Reyes, la Historia que no te contaron, Quito, Ecuador.

Richelson, Jeffrey (2008) The US Intelligence Community, Boulder, Westview,

Estados Unidos.

Rivera, Fredy (2012) *La Seguridad Perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006*. Flacso y Universidad Nacional de Cuyo.

Rivera, Fredy (2011) *Inteligencia Estratégica y Prospectiva*. Flacso, Quito, Ecuador.

Rivera, Fredy; Barreiro, Katalina (2011). *Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política en Inteligencia Estratégica y Prospectiva* Flacso, Secretaría Nacional de Inteligencia SENAIN, Quito, Ecuador.

Rivera, Fredy; Barreiro, Katalina (2011) *Rendición de cuentas, Democracia e Inteligencia en Inteligencia Estratégica y Prospectiva*, Flacso, Quito, Ecuador.

Rivera Fredy (2005) *Democracia minimalista y fantasmas castrenses en Ecuador contemporáneo* en *Las fuerzas armadas en la región andina*, Martín Tanaka (editor), IEP, Lima, Perú.

Scott, Gerald; Hughes, Len (2008), *Intelligence, Crises and Security: Lessons from History?*, en *Crisis and Security*, Routledge, Londres.

Ugarte, José Manuel (2012) *El control público de la actividad de Inteligencia en América Latina*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, Argentina.

Villamizar Herrera, Darío (1990) *Ecuador 1960-1990: insurgencia, democracia y dictadura*, El Conejo, Quito, Ecuador.

**Obtenidos de la página web <http://www.lexis.com.ec>**

República del Ecuador (1967). Constitución de la República del Ecuador.

Decreto Supremo (1994) que crea la Dirección de Seguridad Nacional.

Ley de Seguridad Nacional de la República del Ecuador (1964).

Ley Orgánica de la Policía Civil Nacional (1973).

Ley de Seguridad Nacional de la República del Ecuador (1979).

Ley Orgánica de la Institución del Cuerpo de Carabineros del Ecuador (1934), Art. 1-2.

Reformas al Reglamento inherente al manejo de fondos públicos de 02 de marzo de 1967.

Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional (1976).

Reglamento Orgánico del Ministerio de Gobierno (1987). Reglamento Orgánico

Reglamento para Manejo de los Fondos públicos destinados a Gastos Reservados o Secretos.

Registro Oficial no. 68, del martes 20 de mayo de 1997.

Reglamento orgánico de la Dirección de Seguridad Pública (1998).

■ Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE

Arts. 1- 10. Visita en <http://www.lexis.com.ec>

Registro Oficial No. 833 (1987) Aprobada el 16 de diciembre de 1987.

**Páginas web consultadas y entrevistas:**

Cedema.org (2003). Presencia de movimientos insurgentes en el Ecuador, <http://www.cedema.org/ver.php?id=183>, Visita el día 10 de octubre del 2011.

Historia de la Policía Nacional. Visita 30 de noviembre del 2011.

<http://historiadelpolicia.dg.blogspot.com/2010/05/periodo-republicano-1830-1844-policia.html>

Entrevista a “Don Gonzo”, ex agente de la Dirección de Seguridad Pública del Ministerio de Gobierno, 11/ 2011.

Entrevista a G. B ex oficial superior y miembro del Ejército, experto en inteligencia e investigador del tema seguridad, 2 de diciembre de 2011.

Entrevista a Bolívar Jarrín Cahueñas. Ex ministro de Gobierno de la Dictadura (1974-1978). 16 de noviembre de 2011.

# Paradigmas en el estudio de la Inteligencia

## **Arturo Cabrera Hidalgo**

Investigador PhDc de la Universidad de Leiden (Países Bajos), Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad de Harvard (Estados Unidos), Doctor en Jurisprudencia y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica del Ecuador.

Es diplomático de carrera del Servicio Exterior Ecuatoriano y ha sido Viceministro de Estado por dos ocasiones. Ha representado diplomáticamente al Ecuador ante Naciones Unidas, la OEA, las Cortes Internacionales con sede en La Haya y, bilateralmente, ante los Gobiernos de los Estados Unidos de América y de los Países Bajos.

Actualmente cumple funciones diplomáticas en Ankara, Turquía y es profesor en la Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Ankara.

## Introducción

Al igual que el estudio de las relaciones internacionales en los años 50 y 60, de aparente estabilidad en occidente bajo dominantes instituciones políticas, económicas y comerciales que reflejaban valores de postguerra, la exigua producción académica e investigación en materia de inteligencia estaba limitada al ámbito de los conflictos militares y estratégicos. En otras palabras, a lo que Krasner, al tratar sobre regímenes internacionales denomina “high politics” y cuya preponderancia decaería a partir de los años 70 cuando significativos cambios y tensiones internacionales de carácter político y económico “low politics” tendrían un mayor efecto e influencia en procesos de toma de decisiones gubernamentales. Paralelamente se desarrollaba una creciente crítica académica al realismo tradicional, centrado en los estados, en el conflicto y en una naturaleza “suma-cero” de las relaciones internacionales, que lo hacían inadecuado o, al menos, limitado para poder explicar una cada vez mayor interdependencia entre estados, y la relevancia de actores transnacionales y transgubernamentales en el escenario internacional. En definitiva, para explicar el desarrollo innegable de nuevas formas de gobernanza (y cooperación) internacional.<sup>2</sup>

El paradigma que en ese contexto consideraba a la inteligencia (y lo sigue haciendo) como componente del ámbito y de los estudios de seguridad es, en parte, el sustento para aquel que asume al Estado como actor o sujeto activo fundamental o imprescindible en materia de inteligencia. Junto a estos dos, identificamos y priorizamos además un tercer paradigma por el cual se asume que es en el mal denominado occidente o norte; es decir, principalmente en Estados Unidos de América, Canadá y Europa occidental, dónde se ha producido o generado inteligencia como una forma de disciplina académica (o conocimiento) y, que el resto de la comunidad internacional, con sus múltiples escenarios y realidades, debe entender, explicar y aplicar la inteligencia dentro de ese contexto. En otras palabras, entender a la inteligencia, dentro de lo que académicamente se ha desarrollado en la también impropriamente denominada “angloesfera,” concebida esta última como opuesta a un “sur global.”<sup>3</sup> Cabe mencionar que al referirnos

1 Para entender apropiadamente a Krasner y su trabajo sobre regímenes internacionales, debe tenerse en cuenta que su estudio utiliza como referente central la década de los años 70.

2 Ver: Krasner 1983:vii-viii.

3 Shiraz (2014) es quizá una de las primeras académicas que confronta los dos términos en una discusión sobre inteligencia, en el marco de un estudio realizado en la Universidad de Warwick. Por su utilidad didáctica, aunque esta terminología carezca de precisión, la continuaremos utilizando en estas páginas.

a América Latina, lo hacemos en los términos de Carmaniani, como el “otro occidente.” Siguiendo esos encasillamientos, aunque la principal característica de los mismos sea la falta de precisión, podríamos decir que en el presente trabajo miramos hacia las contribuciones que puedan hacerse a la ruptura de paradigmas en materia de inteligencia desde el “otro occidente,” como parte del sur global.

Esta ruptura de paradigmas, que no necesariamente se remite a los tres que priorizamos en estas páginas, constituye un requisito para una teorización científica más integral de la inteligencia y, por lo tanto, para una visión y aplicación más amplia de la misma, más allá de la seguridad. Lo es también para poder analizar a la inteligencia como una disciplina independiente; que abarca una actividad extensa en cuanto a temas y actores; que puede ser entendida y estudiada fuera de los límites de una “angloesfera;” y que, en esas condiciones, permitiría contar con mayores elementos de análisis para desarrollar una mayor cooperación en este campo, a través de regímenes internacionales autónomos.

Hablamos de paradigmas en el sentido tradicional concebido por Thomas Khun (1962), en el que éstos sólo desaparecen cuando son reemplazados por otros. Sin duda, las crisis o coyunturas críticas,<sup>4</sup> así como los procesos de democratización, entre otros, han sido y son factores que facilitan necesarias rupturas y deben, por lo tanto, ser observados con un determinado rigor académico. En ese sentido, América Latina también tiene la capacidad de generar aportes y espacios de análisis a través de sus coyunturas críticas, en particular aquellas ocurridas en momentos históricos fundamentales para la inteligencia, como fue el período post Guerra Fría.

Desde los años 90 podemos encontrar análisis provenientes del propio norte u occidente que sostienen que tras el fin de la Guerra Fría “en ninguna parte a lo largo del mundo en desarrollo parece más evidente un nuevo orden que en América Latina.” (Golden, 1992)<sup>5</sup> Esta visión de un nuevo orden incluye, sin duda, a la seguridad y a la inteligencia, e implica que la región tendría características, enfoques y entendimientos propios, como pueden serlo sus potenciales contribuciones a una comprensión actualizada (ruptura de paradigmas) de áreas temáticas específicas como las que nos ocupan. Si bien el fin de la Guerra Fría fue un factor determinante, debe notarse también que las

---

<sup>4</sup> Para una discusión más amplia sobre el tema, y específicamente sobre la comprensión de lo que se entiende por coyunturas críticas, se sugiere la lectura de Piedra 2012.

<sup>5</sup> Ver Golden (1992). Traducción/interpretación del autor.

estructuras estatales, políticas y económicas de América Latina comenzaron a desmoronarse en el Siglo XX mucho antes de la caída del Muro de Berlín, y que lo hicieron fundamentalmente “por sus propias razones,” más que por la evidente pérdida de interés en la región por parte de las superpotencias, o por el fin de su conflicto ideológico (Golden,1992) Deben tenerse en cuenta, no obstante, dos elementos relevantes relacionados con el fin de la Guerra Fría: en primer lugar, que la pérdida de interés en la región se extendió, al menos en principio, a todas las relaciones de cooperación, redes y regímenes existentes en diversas áreas temáticas, incluidas la seguridad y la inteligencia, aunque esta última podría en ocasiones constituir una excepción. Como ha podido constatarse, algunas vinculaciones de cooperación en inteligencia no disminuyeron en intensidad, pero sí en direccionamiento (Colombia). En segundo lugar, que América Latina se liberó de lo que para el Premio Nobel mexicano Octavio Paz constituyó una “máscara.” La Guerra Fría, para él, fue una máscara que no permitió a Latinoamérica ver la realidad del mundo. Esta interpretación sería compartida y completada por adversarios políticos de Paz, como el también reconocido escritor Carlos Fuentes quien, al referirse a la Guerra Fría, habló también de una máscara que no permitió ver los problemas locales y globales en su propia perspectiva, ya que todo se veía a través de aquella, solamente como pro-comunista o anti-comunista (Golden,1992). Un válido símil se aplica también en relación con la visión externa que se tuvo en ese período sobre América Latina; una imagen desfigurada por haber estado cubierta con esa máscara que tiene su origen en un enfoque realista de la “angloesfera,” orientado a las políticas públicas.

La necesidad general de nuevos paradigmas en inteligencia, aunque el enfoque sea diverso al de este estudio, se evidencia en el material de discusión propuesto por William J. Lahneman, con el que puede enriquecerse este análisis (Lahneman 2010: 201-225).

### **1. Primer paradigma: El paraguas de la seguridad**

Una de las razones por las que la teoría de las relaciones internacionales se ha visto limitada en su aplicación en los estudios sobre inteligencia y sobre cooperación en inteligencia es la persistencia del paradigma por el cual dichos estudios han sido permanentemente incluidos en los de seguridad. Esfuerzos académicos latinoamericanos, realizados por entidades como FLACSO,

han intentado “desmitificar la idea de que la inteligencia estratégica sirve exclusivamente para fines policiales y militares” y que se considere su aplicabilidad en todos los ámbitos y actividades de una sociedad moderna (Castillo 2011:77). América Latina no es una excepción a la tendencia tradicional, pero tiene sus propias experiencias y lecciones aprendidas. En palabras de Rivera y Barreiro en la región la inteligencia ha estado permanentemente “encapsulada” en la Doctrina de Seguridad Nacional que prevaleció durante la Guerra Fría. (Rivera, Barreiro, 2011:26),<sup>6</sup> No solamente se asocia a la inteligencia y sus actividades con la seguridad, sino que inclusive, dentro de ésta, se la ha entendido (y aún se lo hace) como una “actividad complementaria.” (Castillo 2011:81)<sup>7</sup> Para Barreiro, todavía se considera a la inteligencia como una herramienta funcional de la seguridad, lo que en el caso de Latinoamérica se debe en parte a que ésta ha sido un campo monopolizado por los cuerpos militares y policiales.<sup>8</sup>

Aun en los casos esporádicos, en los que la literatura académica individualiza a la inteligencia, consciente o inconscientemente, comparándola (y/o diferenciándola) con lo que sucede en materia de seguridad, se lo hace utilizando como marco de referencia a los estudios de seguridad. Shiraz (2014), por ejemplo, sostiene que al igual que lo que sucede en seguridad internacional, el estudio de la inteligencia ha sido notablemente anglocéntrico, en términos del alcance de la investigación. Se refiere a estudios de seguridad e inteligencia de manera separada, pero lo hace en el contexto del trabajo de Bilgin sobre estudios de seguridad y el “centrismo occidental en estudios de seguridad (Bilgin 2010:615-622; Shiraz:2014:1). Inclusive cuando el tema de la independencia o dependencia de la inteligencia frente al ámbito de la seguridad aparece en el razonamiento de los analistas, parecería evitarse el tratarlo de manera directa, o el tomar una posición definida en el tema. Así, Lefebvre menciona por separado agencias de seguridad e inteligencia, su cooperación e inclusive la competencia entre ellas (en occidente), pero no ingresa en la discusión sobre sus posibles diferencias o necesarias distinciones y, al final, el lenguaje continúa siendo ambiguo (Lefebvre 2003:527).

---

<sup>6</sup> “La Doctrina de Seguridad Nacional es una macro teoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la “ocupación” de las instituciones estatales por parte de los militares. Por ello sirvió para legitimar el nuevo militarismo surgido en los años sesenta en América Latina. La Doctrina de Seguridad Nacional ha sido el mayor esfuerzo latinoamericano para militarizar el concepto de seguridad.”

<sup>7</sup> Ver: Castillo 2009:91-109.

<sup>8</sup> Entrevista personal.

Las explicaciones sobre la vinculación y la desvinculación entre la inteligencia y las relaciones internacionales que surgen en los años 50 (Fry y Hochstein, 1994:14-26) se deben fundamentalmente a la incorporación de los estudios de seguridad (y a la inteligencia dentro de éstos) en los de relaciones internacionales, bajo el criterio de que “la inteligencia es parte esencial de la seguridad (Piedra, 2012:13-14.)

Rivera y Barreiro se refieren a un “vertiginoso desarrollo de las nuevas comunidades de inteligencia en campos privados, financieros, empresariales y tecnológicos”, como un fenómeno que compite crecientemente con instancias estatales y que obedece a otros usuarios e intereses (Rivera y Barreiro 2011:36-37). En oposición al paradigma realista (centrado en la seguridad y el Estado) y bajo el paradigma de la teoría de la interdependencia compleja de Keohane y Nye (1997), consideran que hacer inteligencia bajo este último requiere diversas “lógicas estructurales, reglamentarias y de relacionamiento” (Rivera y Barreiro 2011:36-37). En las “diversas lógicas de relacionamiento” se deberían considerar las redes y regímenes de cooperación que se generan en esta área temática. Esta es, sin duda, una discusión impulsada regionalmente en la actualidad.

Llevando la teoría a la práctica, un proyecto ampliamente socializado en el año 2011 planteó la creación en el Ecuador de un “Subsistema de Información del Sector Público,” paralelo a los denominados subsistemas militar y policial, y las entidades que conformaban el denominado Sistema Nacional de Inteligencia,<sup>9</sup> coordinado desde junio de 2009 por una secretaría de estado con carácter civil y con alcance nacional (Secretaría Nacional de Inteligencia - SENAIN).<sup>10</sup> La iniciativa, concebida por la Subsecretaría General de Inteligencia, entonces bajo nuestra responsabilidad, podría considerarse como una contribución práctica para una comprensión más actualizada de los procesos de inteligencia estatales e, inclusive, como un posible modelo a ser replicado dentro y fuera de la región; pero, sobre todo, en su momento constituyó un mecanismo de utilidad para materializar una discusión que difícilmente se aborda, sobre la necesidad de redefinir los vínculos actuales entre inteligencia y seguridad y de crear mayores vínculos entre la inteligencia y toda actividad pública (se aplica también a

---

9 La Unidad de Inteligencia Financiera; el Servicio de Rentas Internas; el Servicio de Aduana Nacional; el Servicio de Protección Presidencial; y, la unidad de Gestión de Seguridad Interna de la Presidencia de la República. Fuente: <http://www.inteligencia.gob.ec>

10 Mediante Decreto Presidencial N° 1768, del 8 de junio del 2009, se crea la Secretaría Nacional de Inteligencia, institución que se encarga de planificar, coordinar, supervisar, controlar y ejecutar las acciones de inteligencia a nivel estratégico y operacional en los niveles de coordinación política y técnico operativo. Fuente: <http://www.inteligencia.gob.ec>

la privada), en la que existan procesos de toma de decisiones, tengan o no un carácter reservado. Por haber concebido y liderado este proceso, nos detenemos en algunos elementos de su diseño que pueden tener utilidad analítica. En pocas palabras, el subsistema, aunque se lo haya denominado de “información,” fue propuesto sobre el principio básico de que toda entidad o institución pública debe realizar (o de hecho realiza) procesamiento de información o inteligencia, en un nivel sectorial que puede tener un alcance o trascendencia nacional. Sin duda, esto sucede con mucha más frecuencia de lo que se percibe, sin que se lo llame necesariamente inteligencia, cuando dentro de una planificación aprobada o generada por la autoridad sectorial decisora, se recolecta y analiza información, cuyo resultado es remitido nuevamente a dicha autoridad, requiera o no tener un carácter reservado. Esa es, por ejemplo, una de las funciones naturales de los servicios exteriores o la diplomacia, a partir de las fuentes abiertas con las que cuentan en sus países de destino. Entidades especializadas en temas financieros y comerciales hacen lo propio con diversos matices. El objetivo, por lo tanto, fue generar un sistema aplicable, con la flexibilidad necesaria, a distintas áreas de gestión pública, de una forma coordinada y técnica, de acuerdo con lineamientos estratégicos y metas que respondan a una planificación nacional, utilizando parámetros e indicadores cuantitativos y cualitativos específicos y especializados del sector, que puedan ser procesados como inteligencia, para consumo de las respectivas instancias de toma de decisiones.<sup>11</sup>

Un subsistema como el propuesto, en consecuencia, estaría capacitado para realizar en cada área, y con la especialización o conocimientos específicos necesarios, inteligencia comercial, financiera, ambiental, social, de comunicaciones, de transporte, de salud, de energía y toda aquella que pueda estar relacionada con el manejo del estado, sin que deba estar necesariamente vinculada con la seguridad del mismo. Varios de nuestros mentores dirán que esto no es inteligencia. Desde nuestro planteamiento, que no busca generar polémica, sino aportar con elementos para la discusión, aceptamos que no sería inteligencia en un sentido tradicional, pero sí en el marco de un esquema que busca romper paradigmas.

El Subsistema fue planteado de manera institucionalizada y funcional, con la coordinación y apoyo de la Secretaría Nacional de Inteligencia, la que además

---

11 Arturo Cabrera Hidalgo, elementos de la ponencia presentada en el “Encuentro Nacional de Seguridad Pública y del Estado: Enfoque Integral,” 5 de abril de 2011, Fundación Friedrich Ebert FES-ILDIS: Programa de Cooperación en Seguridad Regional.

debía proporcionar canales seguros de comunicación, cuando se trate de un nivel sensible de toma de decisiones, así como la normativa legal que garantice la legitimidad de los procesos de interconexión entre las entidades públicas y una entrega o intercambio de información que incluya, cuando así se requiera, medidas de protección de la información (medidas de contrainteligencia). Todo esto, debidamente articulado con en el Plan Nacional de Inteligencia, el Estatuto Orgánico por Procesos de la Secretaría Nacional de Inteligencia y el Proyecto de Ley Orgánica de Inteligencia, cuya redacción también lideramos y socializamos con las instancias y en los niveles competentes en el mismo año 2011.<sup>12</sup>

A nivel externo, la creación de un Subsistema de Información Pública implicaba la inclusión de las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior. Incorporarlas a una red segura (cifrada cuando fuere necesario y debidamente administrada), que permita transmitir información de manera oportuna o en tiempo real, y llegar con alertas pertinentes a los tomadores de decisiones; en otras palabras, la transmisión de la información local (con el mayor procesamiento posible) que tenga un carácter relevante y que requiera una acción o decisión. Este es uno de los casos a partir de los que se desprende además la necesidad de implementar a todo nivel público un criterio unificado de “clasificación” de la información que requiera ese nivel de seguridad, como parte de una cultura (bien comprendida) de inteligencia.

En el ámbito privado, un concepto de utilidad relacionado con la aplicación de la inteligencia fuera del marco de la seguridad, es el de la inteligencia competitiva. Entre las múltiples propuestas que han intentado definirla, Gibbons y Prescott (1996), acercándose a las concepciones generales de inteligencia que se fundamentan en el llamado ciclo de inteligencia, la consideran como un “proceso de obtención, análisis, interpretación y difusión de información de valor estratégico sobre la industria y los competidores, que se transmite a los responsables de la toma de decisión en el momento oportuno”. Citando a Cardoso y Coimbra (2008:48), Castillo (2011:102) sugiere como un ejemplo de desarrollo de la inteligencia competitiva en Latinoamérica a Brasil, “tanto en la modelación de sistemas de inteligencia competitiva, como en la adquisición o desarrollo de las herramientas tecnológicas que les dan soporte”. En el año 2000 se creó

---

12 A semejanza de otras experiencias latinoamericanas, ninguno de estos procesos fue priorizado por las siguientes administraciones, quedando únicamente en ejercicios académicos que podrían, no obstante, retomarse a futuro.

además la Asociación Brasileña de Analistas de Inteligencia Competitiva,<sup>13</sup> cuyos métodos tienen origen en los utilizados por las agencias de inteligencia estatales, adaptándolas a las realidades empresariales y privadas (Castillo 2011:102).

Un tema de análisis pendiente dentro de esta discusión es el de la inteligencia de redes sociales, no necesariamente vinculada a la seguridad, cuyo desarrollo se incrementa de manera exponencial, sin que se priorice de manera adecuada o suficiente la necesidad de descifrar su naturaleza y alcance.

En suma, la inteligencia requiere de un conocimiento interdisciplinario y tiene, a su vez, una evidente aplicación interdisciplinaria. Su encapsulamiento en el ámbito de la seguridad y su análisis bajo el paraguas de la misma limita su desarrollo teórico, académico y práctico, así como el de la cooperación en este campo.

## **2. Segundo paradigma: El estado como actor**

Una de las consecuencias del paradigma de la seguridad es el de servir como sustento para otros paradigmas. En este caso, aquel por el cual se concibe a la inteligencia como una actividad exclusiva de los estados (los límites del realismo). El estadocentrismo en inteligencia se relaciona precisamente con la vinculación directa de la inteligencia con la seguridad (nacional), así como con la generalización sobre la utilización de procedimientos que sí son privativos del estado, como los que deben seguirse para la recolección de datos o información de fuentes cerradas, los cuales exigen un marco de legalidad y legitimidad que sólo puede otorgar el estado. Desde una visión latinoamericana, publicaciones académicas confrontan el carácter exclusivo del estado, considerando que esa visión “se encuentra cuestionada desde el análisis del usuario o destinatario de la inteligencia” y explican cómo las necesidades de manejo de información privilegiada para intervenir, por ejemplo, en mercados regionales y mundiales “cuestionan los enfoques tradicionales asociados a versiones estadocéntricas de la estrategia económica (Rivera y Barreiro 2011:28). Por otra parte, ejemplos como las denuncias del Gobierno de Brasil por un supuesto espionaje de la NSA a Petrobras,<sup>14</sup> una empresa que lidera a nivel mundial la tecnología de exploración de petróleo bajo aguas profundas, identificarían actividades de inteligencia fuera del ámbito de la seguridad (espionaje industrial); pero además, evidenciarían que la obtención de información privilegiada y, en general, las actividades de

13 Ver: ABRAIC <http://abraic.org.br>

14 Ver: <http://www.theguardian.com/world/2013/sep/09/nsa-spying-brazil-oil-petrobras>

inteligencia en éste y otros tantos posibles escenarios (independientemente de la legalidad de las mismas) no necesariamente tendrían como únicos usuarios o destinatarios a los estados.

Shiraz (2014) se refiere y da atención a redes de inteligencia que no son estatales; que podrían incluir estados o actores estatales (individuos o instituciones), pero que no constituyen redes estatales tradicionalmente concebidas, independientemente de cómo se las llame. Ese sería el caso de redes desarrolladas por el crimen organizado, dentro de lo que se ha denominado como “guerras sucias” o dirty wars en América Latina (Shiraz 2014:8 y ss), que utilizan además sofisticados sistemas de inteligencia y contrainteligencia.

En la definición de liason de Westerfield (1996:533) se habla de “colaboración, a través de líneas de frontera tradicionales, entre servicios gubernamentales y no gubernamentales de inteligencia.” Tiene indudable importancia que se incluya a servicios no gubernamentales. De hecho, hay innegables avances y consensos racionalistas, a los que pueden añadirse preceptos cognitivistas, por los que los actores principales de los regímenes internacionales (incluidos los de seguridad e inteligencia) son principalmente, pero no solamente los estados. En ese contexto, debemos destacar también análisis como los realizados por Julia Pulido (2005:269), en los que se refiere a la “comunidad internacional” como un actor que debe asumir nuevos requerimientos en materia de inteligencia, los cuales obligarían a los servicios de información e inteligencia a colaborar y cooperar, tema que implica una valiosa discusión teórica, digna de continuar siendo desarrollada.

Hay un evidente interés académico en el estudio de redes de cooperación en inteligencia generadas por actores no estatales, como las existentes en México y Colombia.<sup>15</sup> Si bien éstas existen también en otras regiones del planeta, en Latinoamérica tienen particularidades que pueden aportar elementos propios para el debate general de este tema, como son sus formas de vincular simultáneamente diversos tipos de actores e intereses.

Una situación frecuente, que no encaja de manera precisa en las concepciones tradicionales sobre redes o regímenes internacionales, es la de agencias de inteligencia que, siendo parte del sector público, funcionan, se interrelacionan y cooperan a nivel internacional por sí mismas (tienen vida propia). No lo hacen

---

15 El caso de las FARC en Colombia, como actor no estatal, es uno de los que mayor atención ha tenido por parte de la academia latinoamericana, incluidos sus sistemas y redes de cooperación en inteligencia, no solamente dentro del país o región, sino a nivel internacional. Ver Gentry y Spencer 2010:453-478 y Shiraz 2014:3.

en contra de sus gobiernos, pero en muchas ocasiones, por la naturaleza de sus actividades, sin el conocimiento de ellos; y, en otras, inclusive en dirección diversa (no opuesta) a las políticas públicas generales de los mismos. Esto ha sido evidente, por ejemplo, desde el mismo Consejo de Europa de 1815, hasta casos recientes en los que pese a no haber cooperación, o siquiera relaciones a nivel político en materia de seguridad, la cooperación en inteligencia se ha desarrollado, se ha mantenido, o inclusive ha debido fortalecerse. Para enfatizar esta diferencia entre redes o regímenes de cooperación en seguridad y en inteligencia, y el papel específico que juega el estado en cada caso, podemos asegurar que en diversas circunstancias, mientras menos cooperación estatal existe en seguridad, mayor cooperación debe haber entre agencias de inteligencia (relación inversamente proporcional). Como un ejemplo del estatus y nivel de independencia de la cooperación en inteligencia dentro de la “angloesfera,” debido al carácter secreto de la más importante red de cooperación internacional de inteligencia de señales en la que participa Australia, la Red Echelon, el propio Primer Ministro de ese país no habría tenido conocimiento de la misma hasta el año 1973.<sup>16</sup> El Medio Oriente, en donde hemos escrito una parte importante de este estudio, es una fuente de variados ejemplos que pueden constituir evidencia para estas hipótesis y para posibles investigaciones específicas en este tema.

Utilizando textos y palabras de analistas latinoamericanos, el escenario mundial tiene una dinámica “que excede las actividades dependientes de las estructuras estatales (...) sobrepasan o confrontan este nivel” (Castillo, 2011:95). En ese contexto, se mencionan entidades o empresas transnacionales o multinacionales que en ocasiones inclusive representan los mismos intereses de los estados (sin depender de éstos) y que tendrían necesidades de información e inteligencia, así como a las organizaciones no gubernamentales y a la academia (Castillo, 2011:95).

Adicionalmente, como afirma Raúl Balbi,<sup>17</sup> un alto nivel de intercambio de información, toda de acceso libre, así como de capacitación, entrenamiento y diversas otras actividades son realizadas por “privados,” y cita como ejemplo al Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad,<sup>18</sup> con alrededor de

---

16 Ver: <http://knlive.ctvnews.ca/mobile/the-knlive-hub/canada-s-role-in-secret-intelligence-alliance-five-eyes-1.1489170>

17 Raúl Balbi, entrevista personal.

18 Ver: [www.forodeseguridad.com](http://www.forodeseguridad.com)

40.000 miembros que se interconectan y cooperan entre sí, aunque lo hagan bajo el señalado paraguas de la seguridad. En casos como éste, sin embargo, debemos diferenciar cuando los estados tercerizan actividades, pero continúan siendo los actores principales de las relaciones o de la cooperación. Se cita además a la Red de Analistas de Anticipación Estratégica,<sup>19</sup> vinculada con el concepto de “anticipación estratégica continua” del mismo Balbi, que constituye uno de los tantos aportes académicos de la región.

### **3. Tercer paradigma: La dependencia de la “angloesfera”**

La dependencia de sur frente al norte en materia de inteligencia se debe tanto a preconcepciones existentes mutuamente aceptadas, como a las diferencias en sus capacidades prácticas, institucionales o tecnológicas. La ruptura de este paradigma, en consecuencia, debe priorizar la superación de preconcepciones, junto al necesario desarrollo teórico, práctico y de áreas tecnológicas específicas, como la inteligencia de señales. El sur no debe ni requiere depender del norte, no debe priorizar la búsqueda de asistencia, pero sí de adecuadas relaciones de cooperación. De hecho, frente al paradigma de la dependencia, planteamos el de la interdependencia, que implica aceptar que la inteligencia, al menos en este aspecto, no es una excepción a la tendencia prevaleciente en las relaciones internacionales.

En el ámbito teórico, a manera de una “provocativa” hipótesis, Philip Davies propone como única teoría de inteligencia a la americana (estadounidense). Sugiere que la construcción de la misma responde al énfasis de los Estados Unidos de América en una práctica política guiada por la teoría (desde la tradición lockeana y los documentos Federalistas del Siglo XVIII), así como a las nociones americanas (estadounidenses) del método científico o del profesionalismo (Davies 2006:19). Si bien este planteamiento se realiza dentro del contexto de un ejercicio crítico de la teoría de inteligencia, y no incluye a toda la denominada angloesfera, el mismo permite visualizar, quizá de manera amplificadora, un enfoque, o al menos una tendencia que es real, que asumiría una necesaria dependencia por parte del sur, y que posiblemente ha significado mayores pérdidas que beneficios para el mismo norte que para el sur, particularmente en materia de cooperación.

Shiraz (2014:1) dice que el “espionaje” no está limitado a los países de la “angloesfera.” Al hacerlo, sin embargo, realiza una común e imprecisa asimilación

<sup>19</sup> Ver: [www.anticipacionestrategica.com](http://www.anticipacionestrategica.com)

de la inteligencia con el espionaje, siendo este último, en la práctica, un recurso de uno de los pasos del llamado ciclo de inteligencia, que es la recolección de información, cuando dicha recolección se realiza a partir de fuentes cerradas. Entendemos que esta afirmación puede generar también controversia, pero la argumentación existente nos permite mantenerla como elemento de discusión. Pese a la asimilación que se realiza, y que no compartimos, su análisis acierta en confrontar la realidad general del “anglo-secuestro” (consciente o inconscientemente avalado por el sur) de la teoría e investigación en materia de inteligencia, que según ella ya ha sido ampliamente advertida, sin que exista, sin embargo, una adecuada respuesta. Se reconoce que el 11 de Septiembre fue una de las razones que han dirigido la atención de la inteligencia del norte hacia lo que está haciendo y puede hacer el sur en este ámbito, incluida América Latina; lo que se traduciría en nuevas y diferentes alianzas, que aprovechen especialmente las capacidades en inteligencia humana (HUMINT) del sur global, difícilmente replicables cuando se requiera inteligencia precisamente sobre lo que sucede en ese sur global. Se admite, además, una mayor “inmersión” del sur en la “inteligencia entre las personas,” (Shiraz 2014: 2 y ss) lo que estaría además vinculado con el hecho de que las nuevas oportunidades y amenazas (no exclusivamente en el campo de la seguridad) provienen cada vez más de grupos transnacionales e individuos.

Existen referentes del nivel de Stephen Lander (2009), académico británico expuesto a la experiencia que implica haber dirigido el Servicio de Seguridad MI5 (inteligencia interna) del Reino Unido, que al referirse a la cooperación internacional en inteligencia, así como a la necesidad de ampliarla, limitan esa ampliación a la misma área de influencia actual de la angloesfera; en este caso, a “otros actores europeos clave”, y mantienen un criterio de que una extensión mayor de la cooperación en inteligencia hacia “socios más pequeños” representa un peligro (Lander 2009:140 y ss) En ese enfoque, que prevalece como un paradigma, los “socios más pequeños” o el sur global continúan, por lo tanto, fuera de la angloesfera, pero en situación de dependencia de la misma. Es evidente que este paradigma continuará teniendo vigencia en las primeras décadas del Siglo XXI.

Finalmente, y como parte de las preconcepciones que envuelve este paradigma, y que mantendrían un alejamiento y dependencia del sur frente al norte, se asume que la inteligencia es menos preventiva en el sur, en donde la

priorización de la prospectiva no pasaría de ser una aspiración. Las consecuencias de esta tendencia, que ha sido real en algunos casos, han constituido, no obstante, lecciones aprendidas por el sur, que a la vez se convierten en contribuciones para el debate general. Se ha afirmado, por ejemplo, que Argentina pudo prever el ataque terrorista a la AMIA<sup>20</sup> del 18 de julio de 1994, y que algunos países latinoamericanos pudieron contar con posibles escenarios prospectivos con anterioridad a movimientos sociales que derrocaron o intentaron derrocar gobiernos democráticos en las últimas décadas. Lo mismo sería aplicable en ámbitos como el financiero, comercial o energético, por citar algunos. Como una réplica a esta visión, podríamos referirnos a los ataques terroristas en París del 13 de noviembre de 2015, que no pudieron preverse, pese a la política preventiva de la inteligencia francesa y su priorización de la prospectiva.

#### **4. Puntualizaciones finales**

El material de discusión propuesto sostiene la necesidad de la ruptura de determinados paradigmas, como un requisito para una teorización científica más integral de la inteligencia y, por lo tanto, para una visión y aplicación más amplia de la misma, a manera de una disciplina independiente.

Concluimos que así como la inteligencia requiere de un conocimiento interdisciplinario, tiene también una amplia aplicación interdisciplinaria. Su persistente encapsulamiento en el ámbito de la seguridad y su análisis bajo el paraguas de la misma ha limitado su desarrollo teórico, académico y práctico, con consecuencias directas en la cooperación en este campo.

Un efecto de la dependencia de los estudios de inteligencia de los de seguridad es el “estado-centrismo,” que asume al estado como actor o sujeto activo fundamental o imprescindible en materia de inteligencia. Como consecuencia se limita el análisis de las múltiples relaciones y sistemas o regímenes de cooperación en los que el estado no es, al menos, un actor directo, pero que representan un

<sup>20</sup> El ataque a la Asociación Mutual Israelita Argentina en Buenos Aires es considerado el mayor atentado contra el pueblo judío desde la II Guerra Mundial, con un saldo oficial de 85 muertos y 300 heridos. Ocurrió dos años después de un ataque frente a la Embajada de Israel en la misma ciudad, que causó la muerte de 29 personas. <http://www.amia.org.ar/index.php/content/default/show/content/14>

ámbito de estudio e investigación fundamental para las oportunidades y amenazas existentes en un mundo globalizado y en permanente cambio.

América Latina, y en general el llamado sur global, provee no sólo casos y experiencias de estudio relevantes, sino también capacidades irremplazables y cada vez mayores aportes académicos, que facilitan la ruptura de esos dos paradigmas o, al menos, una discusión más frontal sobre esa necesidad, y con ello la ruptura de un tercero, por el cual el desarrollo teórico y práctico de la inteligencia ha dependido de lo que se denomina occidente o norte (angloesfera). Intentamos que este trabajo aporte en ese sentido desde nuestro “otro occidente.”

## Bibliografía

ABRAIC. (s.f.). Associação Brasileira dos Analistas de Inteligencia Competitiva. Accesible en: <http://abraic.org.br>

Anticipación Estratégica y Gestión de riesgos. (s.f.). Accesible en: <http://anticipacionestrategica.com>

Balbi, E. y Crespo, M. (1997). *Capturando El Futuro*. Buenos Aires: Editorial Formato.

Bilgin, P. (2010). The Western Centrism of Security Studies: Blind Spot or Constitutive Practice? *Security Dialogue* 41(6), pp. 615-622.

Carvalho, A. (2007). Comunidades Virtuales y Producción de Inteligencia Económica y Competitiva. En F. Velasco y D. Navarro, (Ed.), *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, 3, pp. 13-45.

Castillo, J. (2009). La Influencia en la Estructura de Inteligencia Nacional en el Ecuador. En R. Swenson y S. Lemozy (Ed.), *Democratización de la Función de Inteligencia*, pp. 91-109. Washington DC: NCDI Press.

Castillo, J. (2011). Sistemas de Inteligencia. Perspectiva doctrinaria para realizar un análisis integral. En F. Rivera, (Ed.), *Inteligencia estratégica y Prospectiva*, pp. 77-126 Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Davies, P. (2006). Presentación. En G. Treverton, S. Jones, S. Boraz y P. Lipsky (Ed.), *Toward a Theory of Intelligence, Workshop Report*, pp. 19-20. Santa Monica: RAND Corporation.

Fernández, J. (2009). Inteligencia Criminal. *Inteligencia y Seguridad: Revista de Análisis y Prospectiva*, 6, pp. 87-98.

Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad. (s.f.). Accesible en: <http://forodeseguridad.com>

Fry, M. y Hochstein, M. (1994). Epistemic Communities: Intelligence Studies and International Relations. En W. Wark, (Ed.), *Espionage: Past, Present and Future?* pp. 14-28. Nueva York: Frank Cass.

Gentry, J. y Spencer, D. (2010). Colombia's FARC: A Portrait of Insurgent Intelligence. *Intelligence and National Security* 25.4, pp. 453-478.

Gibbons, P. y Prescott, J. (1996). Parallel competitive intelligence processes in organizations. *International Journal of Technology Management*, 11, pp.162-178.

Herman, M. (2005). *Intelligence Services in the Information Age*. Londres:

Frank Cass.

Golden, T. (1992, 30 de mayo). After the Cold War: Views from Latin America. The New York Times. Accesible en: <http://www.nytimes.com/1992/05/30/world/after-cold-war-views-latin-america-sweeping-political-changes-leave-latin-poor.html?pagewanted=all>

Keohane, R. y Nye, J. (1997). Interdependence in World Politics. En G. Crane y A. Amawi (Ed.), *The Theoretical Evolution of International Political Economy: A Reader*, pp. 122-132. Nueva York: Oxford University Press.

Khun, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Lahneman, W. (2010). The Need for a New Intelligence Paradigm. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 23, pp. 201-225.

Lander, S. (2004). International intelligence cooperation: An inside perspective. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(3), pp. 481-493.

Lefebvre, S. (2003). The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 16 (4), pp. 527-542.

Lowenthal, M. (2009). *Intelligence from secrets to policy*. Washington, DC: CQ Press.

Phytian, M. (2009). *Intelligence theory and theories of international relations, shared world or separate worlds?* Londres: Routledge.

Piedra, L. (2012), *Coyunturas críticas en los sistemas de inteligencia*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Pulido, J. (2005). La Cooperación Internacional entre Servicios. *Góndola, Enseñanza y Aprendizaje de las Ciencias*, 180 (709), pp.269-288.

Rivera, F. (Ed.), (2011a). *Inteligencia estratégica y Prospectiva*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Rivera, F. (2011b), *La Inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas*. En F. Rivera, (Ed.), *Inteligencia estratégica y Prospectiva*, Quito: FLACSO, Sede Ecuador, pp.47-73.

Rivera, F. y Barreiro, K. (2011). *Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política*. En F. Rivera (Ed.), *Inteligencia estratégica y Prospectiva*, pp.25-45. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Sancho C. (2007). Seguridad preventiva y cooperación regional: modernización de los servicios de inteligencia y ¿hacia la construcción de una comunidad de inteligencia regional? Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Conferencia Subregional, Retos Transnacionales: Aproximaciones para Cooperación en Defensa y Seguridad. Julio 7-10, 2007, Lima, Perú.

Sancho, C. y Swenson, R. (2015). Intelligence Management in the Americas. Washington D.C.: NI Press.

Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (s.f.). Accesible en: <http://www.inteligencia.gob.ec>

Shiraz S. (2014). Intelligence and Security in the Global South: The Case of Latin America. Panel WB02: Post 9/11 Multi-dimensional Security Challenges, ISA-FLACSO, Buenos Aires.

Ugarte, J. (2012). Aportes y propuestas para la cooperación de Inteligencia. Revista ANEPE No. 120, pp.153-199.

Ugarte, J. (2000). Los Modelos de Inteligencia de los Países Latinoamericanos durante la Vigencia de la Doctrina de Seguridad Nacional y los Modelos de Inteligencia de los Países con Prolongada Tradición Democrática. En Legislación de Inteligencia. Legitimidad y Eficacia, pp.13-31. Ciudad de Guatemala: Editorial Serviprensa. Accesible en: <http://www.sedem.org.gt/publicaciones/electronicas/legislacion.pdf>

Velasco, F. y Navarro, D. (2009). Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva, vol. 5, pp. 9-12.

Wark, W. (2005). Twenty-First Century Intelligence. Londres y Nueva York: Routledge.

Westerfield, B. (1996). America and the world of intelligence liaison. Intelligence & National Security, 11(3), pp. 523-560.

# Inteligencia estratégica: reflexiones sobre ética y poder

**María Dolores Ordóñez**

Magister en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, tiene una licenciatura en Ciencias de la Información y Comunicación de la Universidad Sorbona de París Francia. Diplomada en Inteligencia Estratégica por la DIPOL - Colombia.

Se ha desempeñado como Analista de Inteligencia en Seguridad y Justicia en la Secretaría de Inteligencia. Ha sido Directora de Comunicación en los Ministerios Coordinador de Seguridad, Cultura y Patrimonio y Banco Central del Ecuador. Capacitadora de SENPLADES en cursos de Comunicación Política. Analista de información y contenidos en el Ministerio de Defensa Nacional.

Actualmente analista de Inteligencia e Información Estratégica en el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE.

« Toda acción éticamente orientada puede ajustarse a dos máximas fundamentalmente distintas entre sí e irremediabilmente opuestas: puede orientarse conforme a la «ética de la convicción» o conforme a la «ética de la responsabilidad»<sup>1</sup>

Max Weber - 1864-1920

## Introducción

La inteligencia, en su acepción más simplificada, implica un proceso cognitivo complejo que requiere de varias etapas. La necesidad de contar con información para tomar decisiones está inmersa en muchos aspectos de la vida humana, incluso en actividades domésticas y cotidianas. No siempre conlleva finalidades estratégicas; sin embargo, cuando esta surge desde organizaciones, colectivos o más aun de los Estados, se convierte en una herramienta fundamental que en algunos casos es sinónimo de la puesta en marcha de una cierta dominación. De ahí el célebre adagio “el conocimiento es poder” (Weber, 1967:163).

La reflexión sobre la actividad de inteligencia y particularmente la que tiene un valor estratégico suele ser poco discutida pero no se desprende de un análisis filosófico y ético sobre sus alcances, los límites que contiene frente a una permanente búsqueda en el equilibrio entre la libertad individual y el mantenimiento de un orden de los colectivos, sean estos una organización, un territorio, un Estado o un conglomerado de países. Es así que se centrará el interés en abrir la discusión sobre el poder -de la información- y los límites de su utilización y ejercicio.

Desde tiempos inmemoriales, con el propósito de contar con elementos de conocimiento sobre el enemigo, anticipar sus acciones, prevenir los movimientos que pudieran poner en peligro la heredad territorial; muchas civilizaciones han utilizado a la información para orientar sus decisiones hacia la protección de los territorios, elemento central de expansión de los pueblos y muestra de poder de ciertas poblaciones sobre otras. Esta forma ya se podía considerar como inteligencia, pues a partir de elementos de conocimiento sin duda se hacía un análisis sobre lo cual se construía una estrategia. Los propósitos tenían que ver con la defensa pues los conceptos de seguridad vendrían mucho más tarde.

Hoy en día, la asociación inteligencia- seguridad ha copado el imaginario alrededor de esta actividad sobre todo desde que los Estados han formalizado o legitimado de alguna manera su práctica como una condición para el

<sup>1</sup> Weber, Max, El político y el científico, Alianza Editorial, Madrid, 1967,p.163

aseguramiento de la soberanía y la defensa de los países, así como la protección de sus habitantes.

El orden del mundo cambió y lo conocido como potencias dominantes, potencias medias y países subalternos, enmarcados en la clasificación jerarquizada bajo ciertas condiciones, se fue difuminando. La preocupación por la supremacía de los Estados por las disputas territoriales han dejado paso ahora a los flujos e intercambios de bienes, servicios y sobre todo de información que han colocado al mundo bajo una nueva concepción de soberanía cuyo mando es difícilmente definible. La reflexión de Hardt y Negri, en ese sentido, ofrece una ilustración de este nuevo orden mundial: “Nuestra hipótesis básica es que la soberanía ha tomado una nueva forma, compuesta por una serie de organismos nacionales y supranacionales unidos bajo una única lógica de mando. Esta nueva forma global de soberanía es lo que llamamos Imperio”. (*Hardt y Negri, 2000:4*)

Es este marco es indudable que se replanteen permanentemente los roles y las necesidades de seguridad e inteligencia, herramientas indispensables para mantener vigente este nuevo ordenamiento global, que si bien rebasa los intereses y objetivos estatales, se apoya en ellos para ejercer su dominio.

En tal sentido es indispensable acceder a una lectura actual del rol de la inteligencia estratégica dentro de los Estados, en el marco de esa nueva dinámica mundial que no solo involucra la protección de la soberanía del territorio, sino el aseguramiento de las condiciones de existencia de sus habitantes, y sobre todo la permanencia de los flujos de los mercados, elemento indispensable de las lógicas imperantes globales.

El presente artículo pretende abrir la reflexión sobre la práctica de la inteligencia estratégica en el ámbito político estratégico, en función de los objetivos que esta persigue y que se remiten a los intereses de los Estados actuales, especialmente los de América del Sur. Se abordará la temática revisando la pertinencia teórica que fundamenta la práctica de la inteligencia dentro y fuera de los ámbitos de la seguridad, tomando en cuenta las categorías de ética y poder. Luego, se hará una revisión general de la cabida de una práctica de la inteligencia en el nivel político estratégico en la región suramericana desde los intereses estatales frente a los retos actuales para finalmente poder esbozar algunas reflexiones que no se considerarán exhaustivas.

## 1. Inteligencia estratégica en el mundo global: rumbos multidisciplinarios

### Seguridad e inteligencia: ¿interdependientes?

Para iniciar esta reflexión cabe precisar algunas categorías teóricas. A la hora de hablar de ética y de poder, se hace referencia a varios autores y corrientes de pensamiento que determinarán el camino que tomará este razonamiento.

La preocupación contemporánea alrededor de la inteligencia estratégica, dependiendo de las organizaciones que la producen, está centrada en temas relacionados con la seguridad. Sin embargo, algunas corrientes consideran que el matrimonio entre seguridad e inteligencia es extemporáneo ya que la inteligencia ahora atañe a todas las esferas de la actividad humana y no solo a la esfera de la seguridad estatal. No obstante, se puede considerar que la dicotomía no está exactamente enfocada a la relación seguridad-inteligencia sino que podríamos introducir los cambios de paradigma dentro de los términos de lo que se considera seguridad.

Es así que desde las visiones más contemporáneas se tiende a incluir en la seguridad a casi todas las esferas de la actividad humana como son: la económica, la ambiental, la política, la alimentaria, y demás. Entonces el debate se sitúa más bien en que la seguridad abarca ahora a muchos de los ámbitos de la vida humana, por tanto la práctica de la inteligencia, sobre todo en los países suramericanos, se ha ajustado a estas nuevas necesidades.

Si aceptamos esa premisa, las preguntas que surgen de inmediato frente a la ampliación de estos paradigmas son: ¿no será que existe un sobredimensionamiento de la seguridad en algunos campos que se podrían considerar más domésticos? y en ese sentido, ¿no será que existe una tendencia global a securitizar<sup>2</sup> a toda actividad humana?

En cualquiera de los casos, se podría determinar que la inteligencia, en su práctica y concepción, seguiría íntimamente ligada a la seguridad, ya que su campo de acción indudablemente se ha ampliado a todas las esferas antes mencionadas y que ahora son parte de algunas concepciones inherentes a la seguridad.

Para muestra de lo anterior, podemos constatar que en ciertas agendas de inteligencia se utiliza las concepciones de una seguridad ya no solo encaminada

<sup>2</sup> Noción de “securitizar” refiere a la construcción de un discurso que refiere a la necesidad política desde ciertos sectores estatales, o en ciertos casos, políticos no estatales, de enfrentar, las amenazas o conflictos comúnmente determinados como asuntos sociales o a lo mucho policiales, con respuestas coercitivas, represivas y militarizadas. Es decir, la “securitización” consiste en la elaboración minuciosa de un esquema de discurso de peligrosidad y amenaza que sugiere el miedo y frente al cual, el papel del Estado es el de actuar in Arlene B. Tickner Los Estados y la securitización: dinámicas de Seguridad Andina. Ponencia presentada al Primer Congreso de Ciencia Política, Bogotá, Colombia, Septiembre 2008.

hacia lo militar sino a una visión multidimensional: seguridad integral<sup>3</sup>, seguridad humana<sup>4</sup>, acepciones que han nacido principalmente desde los años 80, contraponiéndose a las visiones más realistas de las relaciones internacionales<sup>5</sup>.

Estas definiciones han tomado cuerpo y han permitido, en algunos casos, redefinir las prioridades de seguridad y los roles de los organismos dedicados a ella tal como las fuerzas militares y policiales y por ende de los organismos dedicados a la inteligencia. Además, han puesto en el centro del debate académico los roles del Estado, de las organizaciones colectivas y del individuo como actor fuera de la esfera estatal, reconfigurando así las prioridades de cada uno de estos.

Sobre esto último es importante hacer especial énfasis en el cambio de concepción del Estado pero sobre todo en la reconfiguración de lo que considerábamos como soberanía. Estas nociones clásicas, en el marco de un mundo globalizado ha cobrado nuevos matices, pues como mencionamos a la manera de Hardt y Negri, dentro su genealogía del concepto de soberanía, aparece una soberanía supra estatal (Hardt y Negri, 2000:5).

Se coincide sin embargo, que aun si la concepción de soberanía se ha modificado y que el Estado ya no es exactamente el fin de los esfuerzos de inteligencia y seguridad, sigue teniendo el monopolio de su orientación y la puesta en práctica de sus medidas y políticas.

En este marco entonces, y pese a los cambios en los paradigmas y visiones, la producción de inteligencia estratégica sigue íntimamente ligada a la seguridad pues esta última conlleva hoy un carácter amplio e integral.

¿Seguridad integral o securitización de la actividad humana?

Una vez planteada como premisa que la relación inteligencia-seguridad sigue siendo un matrimonio de actualidad, nos detendremos exclusivamente sobre el rol específico de la inteligencia estratégica en los organismos estatales, haciendo referencia a la pregunta planteada en la primera parte y que interpela sobre la

<sup>3</sup> Seguridad integral: término utilizado desde el 2011 en el caso ecuatoriano dentro del Plan Nacional de Seguridad Integral que entre otras cosas plantea como idea central: "A diferencia de los conceptos tradicionales de seguridad cuya razón de ser era el Estado, este nuevo enfoque sitúa al ser humano como eje principal y transversal, incorporando a la ciudadanía como actor protagónico de los procesos de seguridad individual y colectiva" in Ministerio de Coordinación de Seguridad, Plan Nacional de Seguridad Integral, Manthra Editores, Quito- Ecuador, 2011, p.14.

<sup>4</sup> Seguridad humana: noción que aparece por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD en 1993: Esta opción soslaya las demandas de seguridad de los individuos los cuales habitualmente se encuentran más asociados a cuestiones de su vida cotidiana que a conflictos de naturaleza interestatal.

<sup>5</sup> Teoría realista de las relaciones internacionales: Por mucho tiempo ha primado una concepción realista en las relaciones internacionales que han tenido varias etapas como la clásica, estructural, defensiva, ofensiva y neoclásica y que a grandes rasgos tomaban en cuenta esencialmente los equilibrios y desequilibrios de las relaciones de poder entre estados para la toma de decisiones estratégicas

tendencia a convertir en temas de seguridad a la mayor parte de los temas de la vida humana.

En efecto, cuando se plantea ampliar las necesidades y preocupaciones de seguridad e inteligencia a muchas categorías de la actividad humana, al mismo tiempo se tiende a abordar a estas problemáticas bajo perspectivas que implican control, vigilancia y aspectos punitivos, pues la lógica del ejercicio estatal, dependiendo de la magnitud de la presencia que ejerza en un país, y la existencia o no de un contrapeso de la organización de la sociedad civil, es el ejercer el control legítimo.

Cuando se coloca bajo el paraguas de la seguridad a cualquier aspecto de la vida social, el tratamiento que se le da, casi necesariamente implica su normativización y por ende su control. No es entonces extraño que, aspectos que podrían recibir un tratamiento bajo los ejes de lo social, de la salud, del ambiente, de lo laboral, ahora son parte de las tareas de los cuerpos militares y/o policiales. Pues efectivamente, al securitizar aspectos de la vida social, también implica que los organismos de seguridad, especialmente los militares, vean ampliados los espectros de sus misiones para adaptarse a estas nuevas necesidades de seguridad, corriendo así el riesgo de distorsionar la naturaleza de su razón de ser. Esto puede llevar a efectos adversos que no son el objeto de este trabajo pero que son necesarios tomar en cuenta en la discusión sobre las nuevas concepciones de seguridad.

Esta ambivalencia en la definición de seguridad integral que por un lado puede aparecer como la inclusión de muchos aspectos de la vida social en la preocupación de los entes de seguridad, es al mismo tiempo la posibilidad para los estados de incluir en el tratamiento de seguridad a aspectos de la sociedad que no lo ameritan o que, pueden gozar de otro tipo de tratamiento que genere mejores resultados y no implique necesariamente una lógica de control.

Esta reflexión necesariamente se puede aplicar a la producción de inteligencia, pues al considerarse una íntima relación entre la seguridad y la inteligencia, esta última está inmersa y presente en múltiples ámbitos de la vida social, generando, de forma implícita y silenciosa, control y vigilancia si se hace de forma arbitraria y discrecional.

En este sentido, en este punto de la reflexión, se trata de identificar cuáles son las dimensiones del poder que se expresan tras estas concepciones y si estas

deben estar limitadas por una ética del ejercicio de este poder a nombre de un beneficio colectivo superior, dentro de la actividad de inteligencia estratégica.

### **Los beneficios del saber y el ejercicio del poder**

El imaginario colectivo tiende naturalmente a requerir del Estado que sea su protector legítimo frente a riesgos y amenazas y considera de forma aceptada, a la manera de Weber, que el Estado ejerce la violencia legítima<sup>6</sup>. La interiorización de la necesidad de un ordenamiento colectivo, normado por un Estado implica necesariamente la privación de algunas libertades<sup>7</sup>. La oferta de mayor normatividad, mayor punibilidad, y por ende mayor seguridad es parte de las estrategias políticas y la exigencia de muchas sociedades civiles.

Sin embargo, lo que se depone a nombre de la seguridad y del orden estatal no es otra cosa que la libertad individual, constreñida bajo un poder omnipresente y continuo<sup>8</sup>. Según Michel Foucault, este poder no llega a expandirse y mantenerse sin otro elemento fundamental, el saber. Es así que, el saber se refiere a la legitimación de ciertos discursos que justifican ideas y que por lo tanto suscitan necesidades. En efecto, para Foucault, una vez que una idea se muestra como verdadera, racional, calculada técnicamente se convierte en saber y por ende es legítima. Esa suerte de legitimación la convierte en aceptada, interiorizada y hasta temida, entregando al que ejerce este saber, el poder.

En el caso de los asuntos de la política y la gobernabilidad, el poder también se alimenta del saber contenido tanto en la ciencia, el análisis social, el imaginario cultural y las percepciones. Este saber se convierte en discurso avalado en evidencias científicamente construidas que finalmente se convierten en verdades irrefutables. A partir de aquello se constituye el poder, pues la permanente necesidad de responder ante estas verdades convierte al Estado y sus instituciones en entes indispensables.

<sup>6</sup> Weber y el uso de la violencia legítima: "Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el "territorio" es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo específico de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del "derecho" a la violencia." in Weber, Max; *El político y el científico*, Alianza Editorial 1967, trad. Francisco Rubio Llorente; pp. 83-84.

<sup>7</sup> Weber y el rol del Estado: "El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan" in Weber, 1967, pp.84-85.

<sup>8</sup> En la definición de Michel Foucault, el poder es omnipresente pues es la suma de muchos micro poderes que de forma permanente sumen a los individuos a comportamientos normados, disciplinados. Estos micro-poderes se ejercen en todas las instituciones de la sociedad, tanto la familia, la escuela, el trabajo, el hospital.

Este poder, que legitima su ejercicio bajo la racionalidad del saber, se ejecuta idealmente bajo un mandato ético del mantenimiento del equilibrio social<sup>9</sup>. Por tanto, a este poder no le interesa nuevos saberes que podrían romper su statu quo. Bajo esta lógica se construyen las agendas de seguridad, apelando a los imaginarios y a las concepciones construidas de las necesidades de seguridad.

Sin embargo, este poder puede sufrir excesos ya que, a nombre de la supremacía del Estado, puede terminar afectando, más allá de las libertades de las personas, algunos de los principios más básicos de la condición humana. Pero lo que es más pernicioso aun, es que este poder pueda ser utilizado con fines absolutamente personales o de un colectivo pequeño que lo detiene, a nombre de intereses particulares.

A la luz de estos escenarios extremos y bajo la reflexión sobre la interacción entre saber/ poder, parece justo y necesario detenernos a pensar sobre la actividad de inteligencia estratégica que tiene como razón de ser el saber. Desde ahí, es esencial reflexionar sobre sus alcances éticos, en función de los intereses y principios que la rigen, y eso como base fundamental de la determinación de las agendas de seguridad y sus prioridades.

¿Ética de responsabilidad o ética de convicción?

Si consideramos al análisis de inteligencia estratégica en los términos de autores como Berkowitz y Goodman como: “el proceso de evaluar y transformar la información bruta en descripciones, explicaciones y conclusiones destinadas a los consumidores de inteligencia.” (Berkowitz y Goodman, 2013:371) es indudable que consideramos a esta como un cúmulo de saber.

Partiendo de esta premisa y de acuerdo al razonamiento anterior, la práctica de inteligencia estratégica deriva en la posibilidad de poder otorgado a quien detenta el saber de inteligencia. Por ende, la utilización de este saber y el ejercicio de este poder no están exentos de límites que se pueden circunscribir a una cierta ética.

De acuerdo a una interpretación ideal, la dimensión de la práctica de la inteligencia en el ámbito del Estado y la gobernabilidad debería definir claramente sus objetivos en función de los intereses supremos del Estado y de sus ciudadanos<sup>10</sup>. Bajo esta lógica, el político responsable de este Estado, debería

<sup>9</sup> Para Foucault la legitimación del poder bajo la racionalidad del saber es lo que permite crear instituciones colectivamente aceptadas como la delincuencia, la penalidad, la enfermedad mental, etc.

<sup>10</sup> Es justamente en las más recientes concepciones de la seguridad que la preocupación de seguridad se ha desplazado de limitarse únicamente a los estados para tomar en cuenta a los habitantes, los individuos.

orientar sus esfuerzos en cumplir con estas metas primordiales. En palabras de Max Weber, se tornaría a privilegiar la ética de responsabilidad que es la “que insta a tener en cuenta las consecuencias previsibles de una acción” (Weber, 1967:164) es decir, pondría mayor énfasis en situar sus acciones tomando en cuenta las consecuencias que puedan tener. Eso significaría que la práctica de la inteligencia estratégica se enmarcaría en un marco ético responsable, ajustada a las necesidades del Estado y sus ciudadanos, pero sujeta a las consecuencias de su ejercicio.

Contrariamente a esto, si el decisor político orienta su necesidad de inteligencia estratégica únicamente en función de una ética de convicción<sup>11</sup>, pues la producción de inteligencia se volcaría más bien al cumplimiento de una meta específica, basada en el convencimiento de un dogma o doctrina puntual, sin lugar a interpretación distinta y sobre todo justificando los medios utilizados para cumplir con el objetivo. Por lo tanto, se podría decir que, de acuerdo a esa ética, se ejercería una inteligencia estratégica limitada por una visión restringida e inequívoca de ver el mundo y quizás sin límites en su ejercicio a nombre de la causa u objetivo perseguido.

Y es justamente en este punto que se encuentra el debate más espinoso sobre los alcances y la ética del ejercicio de la inteligencia estratégica, pues lo que puede parecer legítimo a unos, puede ser atentario para otros. En efecto, bajo esta lógica, a nombre de la protección de un Estado se puede legitimar cualquier práctica de inteligencia, así como a nombre de cualquier ideología o convicción también se puede justificar cualquier acción. Las experiencias a nivel mundial han dado claros ejemplos de aquello.

Por tanto, en aras de construir nuevos paradigmas y una práctica de la inteligencia estratégica contemporánea y moderna, alejada de prácticas obsoletas, absolutistas y a veces mal intencionadas, se puede referir hoy en día a metodologías y experiencias que tiendan a considerar a la inteligencia estratégica como un instrumento altamente científico, de análisis agudo para los asuntos más críticos.

Para tal efecto, y dentro de la investigación académica sobre inteligencia han aparecido nuevas nociones y necesidades que tenderían justamente a ofrecer un marco de acción a la inteligencia estratégica desde los Estados. Por un lado, en muchos países se ha planteado la necesidad de adecuar un marco

11 Ética de convicción según Max Weber: “Quien actúa según una ética de la convicción, por el contrario, sólo se siente responsable de que no flamee la llama de la pura convicción, la llama, por ejemplo, de la protesta contra las injusticias El político y el científico 165 del orden social. Prenderla una y otra vez es la finalidad de sus acciones que, desde el punto de vista del posible éxito, son plenamente irracionales y sólo pueden y deben tener un valor ejemplar” (Weber, 1967:165)

legal para la práctica de la inteligencia, que de alguna manera incorporaría una institucionalidad y por ende un marco deontológico bajo el impulso de una profesionalización de la actividad, y; por otro lado, la socialización de la llamada “cultura de inteligencia”, que implica la incorporación en el imaginario social que la producción de inteligencia estratégica tiene fines de protección de los intereses nacionales, tanto en los aspectos estratégicos como en los habitantes de una nación, concepción alejada del clásico imaginario de “espionaje”.

En tal sentido, es indispensable mirar en este segundo momento, las condiciones ideales del ejercicio de la inteligencia estratégica en la región frente a los retos que se enfrentan los Estados y las implicaciones de la concentración del saber de inteligencia en un ambiente de poca institucionalidad y discrecionalidad.

## **2. El deber ser de la inteligencia estratégica en América del Sur desde los intereses estatales**

Resultaría quizás un ejercicio atractivo el hacer el inventario de los servicios de inteligencia de los países de nuestra región e identificar las falencias de cada uno, arriesgándose a caer en imprecisiones ya que las particularidades y recorridos históricos tienen su razón de ser.

En esta parte del artículo entonces, trataremos más bien de esbozar un amplio panorama de los retos a los que se ven abocados los países de la región suramericana y así determinar algunos de los roles de los entes de inteligencia, las implicaciones de sus acciones, los alcances de su poder y los límites éticos que deberían tener para cumplir con su rol específicamente estratégico.

El ejercicio del análisis de inteligencia estratégica, en su más alta concepción, busca ser objetivo y brindar un panorama claro de una situación o de un fenómeno para contribuir a la toma de decisiones. En su desarrollo siempre busca identificar los puntos de quiebre o las problemáticas que inciden sobre un orden normal o que afectan o ponen en riesgo la estabilidad, sea de un territorio, de un poder legítimamente reconocido o de un grupo de personas. Es así que las necesidades de inteligencia estratégica se determinan en función de lo que se considera un factor de riesgo potencial o una amenaza declarada. De igual forma, cuando la inteligencia es prospectiva, busca generar bajo una metodología, escenarios que permitan advertir sobre la peligrosidad o evolución de una determinada situación. En su esencia, las necesidades de inteligencia se ajustan a lo que de forma primeriza se considera como riesgo potencial o amenaza; y, al mismo tiempo

la inteligencia estratégica determina nuevas situaciones de riesgo y amenaza que nacen justamente del agudo análisis que efectúa.

### **Los nuevos enemigos**

La ruptura de una concepción binaria del mundo (dominadores vs dominados) que quizás se ha vuelto más evidente desde la pos Guerra Fría, ha visibilizado por otro lado otras expresiones humanas de disputa por el poder, ya no bajo la lógica de dominación o defensa territorial sino por el poder económico y/o simbólico, dejando a un lado la concepción clásica de soberanía, pero además anulando lo que podría asemejarse a un objetivo superior común.

En nuestra región, si bien sentimos los efectos positivos y adversos de este ordenamiento mundial, conservamos aun los rasgos innegables del poder concentrado en el Estado- nación y de las identidades nacionales expresadas en la fundación de nuestras repúblicas, las cuales, en algunos casos, no terminan aun sus procesos de institucionalización.

Bajo esa idea híbrida presenciamos la exacerbación de algunas formas de violencia dentro de estructuras organizadas dedicadas a los tráfico de drogas, de personas, de bienes, y toda forma de mercancía propensa a moverse burlando las legislaciones vigentes. Pero no solamente eso, sino que también algunos “fenómenos” se tornan ahora como potenciales amenazas a la luz de los intereses actuales. Por ejemplo, si antes la migración era propiciada para poblar y contribuir a la construcción de Estados modernos y prósperos, ahora se convierte en una amenaza a la seguridad, pues la escasez de alimento, de energía y de líquido vital convierte a la movilidad de los seres humanos en una supuesta amenaza para la estabilidad de otros grupos humanos y por lo tanto se considera un acto punible, condenable y condenado.

Estas nuevas versiones de los conflictos han copado las agendas mediáticas mundiales, formando así imaginarios de la violencia y una nueva clasificación de los enemigos. Es así que estos adversarios difusos, transnacionales, globales, sin liderazgos identificados, son los que bajo las etiquetas de “terroristas”, “delincuentes transnacionales”, “mafiosos”, “extremistas”, “ilegales” hoy se combaten sin tregua.

Sin duda nuestra región se ve avocada a la presencia de algunos de esos fenómenos pues el narcotráfico, el tráfico de personas, las migraciones, la explotación ilegal del medio ambiente, el lavado de dinero son temas recurrentes y comunes de las agendas de seguridad de los países de América del Sur y suelen

ser los temas centrales sobre los que se concentra la inteligencia estratégica, y sobre los cuales la entrega de análisis y recomendaciones están orientadas hacia respuestas policiales o militares.

En efecto, han existido ciertas condiciones sociales, económicas y humanas en nuestra región que han llevado al más amplio desarrollo de las problemáticas arriba descritas y que, de haberse detectado y analizado a tiempo, quizás hubiesen podido mermarse con respuestas distintas al tratamiento meramente coercitivo.

Cabe poner énfasis entonces que, a la hora de poner sobre el tapete los alcances o el deber ser de la inteligencia estratégica en el ámbito político estratégico de los países de Suramérica, se requiere detallar con más profundidad las problemáticas a las que se ven enfrentadas cada país y de acuerdo con sus especificidades. Efectivamente, las agendas globales o que asumimos como nuestras, tienden a difuminar esas particularidades bajo grandes problemáticas que no son necesariamente las prioritarias para cada uno de nuestros países, dejando de lado temas que erosionan de forma mucho más profunda al equilibrio de nuestras naciones.

Es así que temas como la corrupción en las esferas estatales, los riesgos de sostener a la economía con materias primas, los potenciales riesgos naturales, la degradación que causa la extracción de recursos naturales a futuro, el sobre endeudamiento público, son elementos que requieren de un alto grado de análisis pues a largo plazo podrán tener consecuencias extremas en el equilibrio de un país así como en sus habitantes y que quizás pasan a un segundo plano en las prioridades de la práctica de la inteligencia estratégica actual.

En este contexto brevemente descrito y sobre el cual no se pretende ahondar mucho más, es necesario preguntarnos cuál debe ser el rol y protagonismo de una inteligencia estratégica en el ámbito político estratégico, lo más objetiva posible, y que, dentro de un marco institucional sólido, debe propender a que los decisores orienten sus políticas hacia una real protección del país y sus habitantes.

Justamente entonces, volviendo a las preguntas del principio sobre el sobredimensionamiento de la seguridad en algunos campos que se podrían considerar más domésticos y la tendencia global a securitizar a toda actividad humana, se podría responder que desde una ética de la responsabilidad se plantearía la necesidad de que los estados, a partir del análisis de inteligencia estratégica, tracen respuestas adecuadas para cada problemática a las que se ven enfrentadas que no solo estén ligadas a una intervención de las fuerzas del orden.

Se podría entonces hablar de una tendencia a des-securitizar a la inteligencia o al menos a convertirla en una herramienta que permita clasificar los fenómenos que ameritan un tratamiento coercitivo, y los que requieren más bien el diseño de políticas públicas, reformas legales o acciones políticas puntuales.

En este aspecto algunas condiciones pueden tender hacia ese camino y que son las que hemos hallado en esta reflexión: la profesionalización multidisciplinaria de la inteligencia estratégica, la conformación y fortalecimiento de sistemas con alto grado de institucionalización, la normativización (legal) de su ejercicio y finalmente, el desarrollo de una cultura de inteligencia que transparente su rol hacia la sociedad.

En tal sentido, una de las primeras condiciones es que la inteligencia estratégica debe ser un producto altamente científico, multidisciplinario, cuya construcción debe nacer de un razonamiento cognitivo, académico, desprendido de afirmaciones empíricas, juicios de valor o apreciaciones aproximativas.

El avance de metodologías ha contribuido en gran medida a cumplir con esas condiciones, atribuyendo a la inteligencia estratégica un alto valor. Uno de los ejemplos más relevantes en la región es el desarrollo metodológico propuesto por el argentino Eduardo Balbi en su Manual de Método Oficial de Prospectiva Estratégica de la Red EyE (Escenarios y Estrategias) en América Latina, que describe y guía paso por paso, en el análisis prospectivo bajo una meticulosa técnica que no da espacio a interpretaciones vagas.

Por tal motivo, la práctica de inteligencia estratégica requiere de una permanente actualización en sus métodos, investigación de sus paradigmas, y especialización de los que la practican, propendiendo, en el ámbito estatal al desarrollo de carreras que permitan la formación continua de profesionales de alto nivel en múltiples disciplinas del saber. En otras palabras, la profesionalización de la inteligencia, además de altos niveles de exigencia debe ir de la mano con incentivos institucionales que empoderen a los expertos y fortalezcan su sentido de pertenencia a la institución y de deber a su país.

En el ámbito institucional, si bien no existe una fórmula que se pueda aplicar para cada país, se pueden enumerar algunos principios que son fundamentales para la óptima práctica de la inteligencia estratégica. Es así que el diseño de un marco legal que respalde el trabajo de inteligencia es indispensable a la hora de marcar pautas de una práctica ética.

También, la construcción de una cultura de inteligencia, como parte de la legitimación de su ejercicio es indispensable para el diseño de una percepción y aceptación positiva de su práctica.

Finalmente y sobre todo, requiere que el ente político estratégico, usuario de esta inteligencia, oriente su necesidad de saber hacia objetivos supremos, que coadyuven a la solución de las problemáticas nacionales, entregando respuestas adecuadas, pero además dejando a un lado las prácticas de utilización de los entes de inteligencia para la persecución política o partidista del gobierno de turno como ha sido el caso en algunos países citando únicamente a los períodos negros del fujimorismo peruano<sup>12</sup>, la utilización del DAS en Colombia para espionaje político<sup>13</sup> o el histórico caso del Watergate<sup>14</sup> en los Estados Unidos.

### **Elementos de reflexión**

Si bien el tema de la ética en la práctica de la inteligencia estratégica es más extenso e implica la incorporación de otras consideraciones teóricas, este trabajo pretendió entregar escasos elementos para aperturar el debate.

A manera de concluir este trabajo, queremos resaltar algunos aspectos importantes que deben seguir en discusión:

La dimensión del poder de la información es una realidad aún más efectiva en el mundo contemporáneo por lo que la práctica de inteligencia estratégica requiere de marcos éticos y legales que normen su ejercicio.

La conformación de los sistemas de inteligencia en el nivel político estratégico de los estados requieren adecuar sus lecturas y análisis al mundo actual, dando prioridad a los aspectos relevantes que pueden poner en riesgo la estabilidad de los países, entregando a los decisores políticos productos con contenido de alto nivel estratégico.

<sup>12</sup> Denuncias en contra del expresidente peruano Alberto Fujimori (1990-2000) y su asesor Vladimiro Montesinos por utilizar a los servicios de inteligencia y de seguridad peruanos para cometer actos de corrupción además de desapariciones forzadas y otros crímenes. Ambos personajes están en prisión por haber sido encontrados culpables de varios de estos crímenes. Ver [http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/montesinos\\_vladimiro.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/montesinos_vladimiro.htm)

<sup>13</sup> El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de Colombia creado en 1958 desapareció en el año 2011 luego de descubrirse la utilización de sus agentes y medios a favor de grupos paramilitares y las intervenciones telefónicas para el espionaje de políticos, jueces, legisladores, miembros de ONG y periodistas (el escándalo de las "chuzadas"). Ver <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10674948>

<sup>14</sup> El escándalo nació con el arresto en junio de 1972 de cinco hombres que habían penetrado para espiar al Comité Nacional Demócrata en el hotel Watergate en Washington. Después de múltiples peripecias judiciales la implicación de la administración de Nixon se fue haciendo cada vez más evidente. In <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/watergate.htm>

La falta de institucionalidad de ciertos estados podría constituir un riesgo potencial en cuanto a la orientación y prioridad de la inteligencia estratégica al tener bajo su autoridad a organismos con capacidad de actuar con legitimidad. Ciertos ejemplos en la historia conducen a la rectificación de estas prácticas. La permanencia de esa reflexión es entonces fundamental pues los excesos del poder pueden expresarse en cualquier momento.

Las reflexiones alrededor de los usos y métodos de la inteligencia estratégica, así como de los involucrados y los fines que persiguen los usuarios de la misma, debería matizarse en el espectro de los intereses del Estado, por tanto los principios éticos estarían bajo una concepción social de servicio y beneficio de la población. Sin embargo, la misma definición de los intereses del Estado, en múltiples ocasiones, se confunde con intereses de sectores de poder que llegan a configurar una agenda particular y por ende los métodos utilizados en la generación de inteligencia en todos los niveles y en especial en el nivel estratégico configura un sistema perverso con implicaciones alejadas de principios básicos que rigen a los conglomerados sociales para los cuales trabajan los organismos de Estado. La particularidad de la inteligencia estratégica radica en los efectos directos e indirectos dependiendo de su uso, donde la aplicación de principios y valores deberían ser los pilares que la sustenten.

No se puede llegar a confundir los deseos de poder y la idea de trascender en un entorno político sobre las verdaderas necesidades de los Estados teniendo como referentes esenciales la población y sus derechos, así como las instituciones estatales y privadas con su razón de ser dentro de la comunidad.

## Bibliografía

Balbi, Eduardo (2014) *Construyendo el Futuro. Método MEYEP de Prospectiva Estratégica. Manual de Método Oficial de Prospectiva Estratégica de la Red EyE (Escenarios y Estrategias)* en América Latina, Buenos Aires.

Berkowitz, Bruce y Goodman Allan (2013) *Strategic Intelligence for American National Security*, Princeton, Princeton University Press, 1989 in Javier Jordán, *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*, Ediciones Plaza y Valdés, Madrid.

Foucault, Michel (2002) *Vigilar y Castigar el nacimiento de la prisión*, Ediciones Siglo Veintiuno, Buenos Aires, Argentina.

Griffits Spielman, John (2012) *Teoría de la Seguridad y Defensa en el continente americano. Análisis de los casos de Estados Unidos de América, Perú y Chile*, RIL Editores, Santiago de Chile, Chile.

Hardt Michael, Negri Antonio (2000) *Imperio*, Ediciones Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, Estados Unidos

Ministerio de Coordinación de Seguridad (2011) *Plan Nacional de Seguridad Integral*, Manthra Editores, Quito- Ecuador.

Tickner, Arlene B. (2008) *Los Estados y la securitización: dinámicas de Seguridad Andina*. Ponencia presentada al Primer Congreso de Ciencia Política, Bogotá, Colombia.

Weber, Max (1967) *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, España.



ECUADOR

# ESPE

UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS  
INNOVACIÓN PARA LA EXCELENCIA

ISBN: 978-9978-301-90-6



9 789978 301906