

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Inteligencia militar

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Diciembre 2017 - No. 21

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del *Master Journal List de Thomson Reuters*.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales-Región Andina y América Latina-FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- JournalTOCS. Base de datos.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad
Número 21, diciembre de 2017
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>
<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>



FLACSO
ECUADOR



RELASEDOR
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Comité Asesor Internacional

- Doctor Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela (USC), España
- Doctor Máximo Sozzo, Universidad del Litoral, Santa Fe, Argentina
- Phd Hugo Frühling, CESC Universidad de Chile, Chile
- Doctora Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México
- Ph.D. Marco Cepik, Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro, IUPERJ, Brasil

Comité Editorial

- Doctor Marco Córdova, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador
- Doctor (candidato) Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador
- Doctora Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Doctora (candidata) Gilda Guerrero, Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Director de FLACSO, sede Ecuador

- Dr. Juan Ponce Jarrín

Director de URVIO

Dr. Fredy Rivera

Editor General de URVIO

Mtr. Liosday Landaburo

Asistente Editorial:

Martín Scarpacci

Fotografías

Ileri Ceja Cárdenas
Martín Scarpacci

Diagramación

Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Envío de artículos

revistaurvio@flacso.org.ec

FLACSO, sede Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle Pradera E7-174 y Av. Diego

de Almagro. Quito, Ecuador

www.flacso.edu.ec

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - diciembre 2017 - No. 21

Tema central

| | |
|--|---------|
| Entre el cambio y la inercia histórica: el contexto actual de la inteligencia militar en Suramérica | 8-21 |
| <i>Lester Martín Cabrera Toledo</i> | |
| Inteligencia militar y criminalidad organizada. Retos a debatir en América Latina | 22-38 |
| <i>Daniel Sansó-Rubert Pascual</i> | |
| La evolución de la política de inteligencia militar argentina: rupturas y continuidades (1990-2015) | 39-55 |
| <i>Iván Poczynok</i> | |
| La inteligencia militar ecuatoriana en la sociedad del riesgo | 56-69 |
| <i>María Dolores Ordóñez y Galo Cruz</i> | |
| Chile: consideraciones sobre el control civil de la inteligencia militar | 70-86 |
| <i>Rodrigo Cárcamo Hun</i> | |
| Inteligencia militar en Argentina. Reflexiones desde un archivo naval. | 87-103 |
| <i>Eva Muzzopappa</i> | |
| Orígenes en el proceso de inteligencia en el Perú | 104-120 |
| <i>Daniel Andrés Gómez de la Torre Rotta y Arturo Medrano Carmona</i> | |

| | |
|--|---------|
| Una ventana de oportunidad para reformar la inteligencia en Uruguay. | 121-139 |
| <i>Nicolás Álvarez Rosas</i> | |
| Seguridad nacional, inteligencia militar y acceso a la información en México | 140-156 |
| <i>Lucía Carmina Jasso López</i> | |

Misceláneo

| | |
|--|---------|
| Estudios de ignorancia, inteligencia y la guerra contra las drogas en Colombia | 158-174 |
| <i>Javier Guerrero-C</i> | |
| El sistema de información e inteligencia Plataforma México. | 175-190 |
| <i>Otto René Cáceres Parra</i> | |
| Narcotráfico en la Darkweb: los criptomercados. | 191-206 |
| <i>Luis Ignacio García Sigman</i> | |
| La inteligencia científico-tecnológica para el desarrollo y la seguridad geoeconómica latinoamericana | 207-224 |
| <i>Yoan Israel Viamonte Garrido</i> | |
| Incertidumbres del análisis dimensional de la inteligencia. | 225-239 |
| <i>Claudio Augusto Payá Santos y Juan José Delgado Morán</i> | |
| Mujeres con pena privativa de libertad: ¿quiénes son y cómo viven en una cárcel de Ecuador?. | 240-255 |
| <i>Laddy Almeida</i> | |

Reseñas

| | |
|---|---------|
| El uso interno de las fuerzas militares de Estados Unidos en la “Guerra contra las Drogas” (Germán Montenegro) | 257-260 |
| <i>Sebastián Concha Villanueva</i> | |
| Control inteligente del delito (Irvin Waller) | 261-265 |
| <i>Grupo de estudios sobre prevención del delito y la violencia. Programa Jóvenes Investigadores. Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)</i> | |
| Enfoque y alcance de URVIO | 267-278 |

URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - diciembre 2017 - No. 21

Central topic

| | |
|---|---------|
| Between change and historical inertia: the current context of military intelligence in South America. | 8-21 |
| <i>Lester Martin Cabrera Toledo</i> | |
| Military intelligence and organized crime. Challenges to debate in Latin America | 22-38 |
| <i>Daniel Sansó-Rubert Pascual</i> | |
| The evolution of Argentine's military intelligence policy: ruptures and continuities (1990-2015) | 39-55 |
| <i>Iván Poczynok</i> | |
| The ecuadorian military intelligence in the risk society. | 56-69 |
| <i>María Dolores Ordóñez y Galo Cruz</i> | |
| Chile: considerations on civil control of military intelligence | 70-86 |
| <i>Rodrigo Cárcamo Hun</i> | |
| Military intelligence in Argentina. Reflections since a naval archive | 87-103 |
| <i>Eva Muzzopappa</i> | |
| Origins in the intelligence process in Peru | 104-120 |
| <i>Daniel Andrés Gómez de la Torre Rotta</i> <i>y Arturo Medrano Carmona</i> | |

A window of opportunity to reform the intelligence in Uruguay 121-139
Nicolás Álvarez Rosas

National security, military intelligence and access to information
in Mexico 140-156
Lucía Carmina Jasso López

Miscellaneous

Ignorance studies, intelligence and the war on drugs in Colombia 158-174
Javier Guerrero-C

The information and intelligence system Platform Mexico 175-190
Otto René Cáceres Parra

Illicit Drug Trafficking on the Darkweb: Criptomarkets 191-206
Luis Ignacio García Sigman

The scientific-technological intelligence for development and the Latin American
geoeconomic security 207-224
Yoan Israel Viamonte Garrido

Uncertainty of dimensional analysis of intelligence. 225-239
Claudio Augusto Payá Santos y Juan José Delgado Morán

Women's imprisonment: Who they are and how they live
in a prison in Ecuador? 240-255
Laddy Almeida

Books reviews

El uso interno de las fuerzas militares de Estados Unidos en la
“Guerra contra las Drogas” (Germán Montenegro) 257-260
Sebastián Concha Villanueva

Control inteligente del delito (Irvin Waller) 261-265
*Grupo de estudios sobre prevención del delito y la violencia. Programa Jóvenes Investigadores.
Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)*

Enfoque y alcance de URVIO 267-278



Tema central

Entre el cambio y la inercia histórica: el contexto actual de la inteligencia militar en Suramérica

Between change and historical inertia: the current context of military intelligence in South America

Lester Martin Cabrera Toledo¹

*Fecha de envío: 10 de septiembre del 2017
Fecha de aceptación: 22 de noviembre de 2017*

Resumen

El artículo aborda algunos de los aspectos, tanto históricos como actuales, que determinan la concepción de la inteligencia militar en América del Sur. Para lo anterior, se toman en cuenta la influencia de los elementos doctrinarios clásicos del pensamiento militar, la existencia de un eventual cambio de paradigma en la comprensión de los procesos conflictivos y en las propias dimensiones de la inteligencia, y la incorporación de otros elementos que derivarían en la adopción de otros parámetros analíticos para la temática señalada. Lo anterior da paso para el planteamiento de algunos desafíos que la región mantiene en labores de inteligencia militar, siempre considerando una división entre la mantención de una concepción clásica del conflicto, y la adopción de nuevas tendencias en el campo de la guerra. Se concluye que pese al esfuerzo de mantener las nociones clásicas de la guerra aplicadas a la inteligencia militar, los países de la región deben incorporar otros esquemas de pensamiento, lo que se asocian a una comprensión más compleja de los fenómenos conflictivos que afectan tanto al Estado como a las sociedades, pero no como una función subsidiaria, sino que complementaria a la que tradicionalmente ejecutan.

Palabras clave: inteligencia militar; paradigma; América del Sur; doctrina.

Abstract

This article studies some historical and current aspects that determine the conception of military intelligence in South America. To do that, it's consider the influence of the classic doctrinal elements of military thought, the existence of an eventual change of paradigm in the understanding of the conflictive processes and in the own dimensions of the intelligence, and the incorporation of other elements that would result in the adoption of other analytical parameters for the aforementioned subject. This conduces to the approach of some challenges that the region maintains in military intelligence tasks, always considering a division between the maintenance of a classic conception of the conflict and the adoption of new tendencies in the field of war. It is concluded that despite the effort to maintain the classic notions of war applied to military intelligence, the countries of the region must incorporate other thought schemes, which are associated with a more complex understanding of the conflicting phenomena that affect both the State as to societies, not as a subsidiary function but as a complement to the one they traditionally execute.

Keywords: military intelligence; paradigm; South America; doctrine.

¹ Doctor (c) en Estudios Internacionales, Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación, FLACSO, sede Ecuador. Correo: cabrera.lester@gmail.com

Introducción

¿Es posible visualizar cambios sustanciales en la inteligencia militar en el presente siglo, en comparación a lo sucedido en el siglo XX, específicamente en el contexto suramericano? El presente trabajo tiene por objetivo responder a la interrogante planteada. Pero sin perjuicio de un desarrollo de algunas de las aristas que se involucran en dicho proceso comparativo, desde una perspectiva metodológica, resulta adecuado otorgar una respuesta de características simples. Uno de los puntos en los que la inteligencia militar se caracterizaba en el siglo XX, era en lo concerniente al análisis de una eventual posibilidad de un conflicto de carácter convencional o, en su defecto, y como bien sucedió bajo el contexto de la Guerra Fría en el Cono Sur del continente, tomar en cuenta elementos ideológicos internos, como uno de los principales factores que atentan en contra de la seguridad del Estado.

Dichas perspectivas, que si bien fueron aspectos centrales en las mismas doctrinas de los cuerpos armados de la región durante un período de tiempo determinados, específicamente, en la segunda mitad del siglo XX, ha dado paso a otros fenómenos y procesos de los que la inteligencia militar ha tenido que considerar, como lo son actores no convencionales y otro tipo de amenazas. Es decir, si bien es cierto que aún no se señala de manera explícita un cambio dentro del proceso de inteligencia mismo, es posible observar un cambio real en el contexto en el cual se desenvuelven los cuerpos armados y, por lo tanto, su capacidad de analizar los procesos al realizar labores de inteligencia militar.

Lo mencionado es una parte no menor del proceso de inteligencia, específicamente, en lo concerniente a la labor que realizan las Fuer-

zas Armadas de la región. Ello, porque es producto del contexto, que las labores y aspectos a los cuales el proceso de inteligencia militar se amplían, profundizan o, en su defecto, se modifican, con el objetivo de otorgar resultados para la toma de decisión, especialmente en los niveles estratégicos y, consecuentemente, políticos. Siendo así, la inteligencia militar en múltiples países de la región, siempre en comparación a lo acontecido en el siglo XX, no solamente ha sido objeto de cambios, sino que también se observa una mantención de las labores tradicionales a las cuales dicho proceso se ha visto enfrentado en su momento. En este último caso, se hace una alusión directa a la presencia y eventualidad de un conflicto convencional entre países. Por lo tanto, en lo que va del siglo XXI, se observan dos claras tendencias que, en un principio, provocan fuertes choques tanto en la misma función de inteligencia como también en aspectos doctrinarios, dentro del contexto de Suramérica.

El objeto de estudio se enfoca en dos grandes aspectos. En primer lugar, se busca realizar un análisis descriptivo en torno a algunos de los elementos que influyeron en la conformación del pensamiento estratégico, y como este a su vez, se decantó en la manera de apreciar determinados fenómenos para efectuar los procesos de inteligencia militar, específicamente, en la segunda mitad del siglo XX. Y en segundo lugar, se busca establecer una relación entre el contexto que se evidencia en los países de Suramérica, especialmente, en lo concerniente a los nuevos fenómenos que afectan a la seguridad de los países y sus respectivas sociedades, y un eventual cambio de paradigma en la noción de la inteligencia militar. Lo anterior, además, ayuda a determinar la existencia de una eventual evolución o cambio en las nociones de inteligencia en el

plano militar, que también permitirá identificar si existen puntos o segmentos en los que mantiene una concepción tradicional de la inteligencia militar, o en su defecto, se han incorporado los cambios que el contexto de cada país o región requiere para el logro de sus objetivos estratégicos. Esto se complementa con una descripción de algunos desafíos que se visualizan en la región, dentro del plano de la inteligencia militar.

Se concluye que si bien se observan posiciones opuestas en la forma en que debiese procesar la información la inteligencia militar, especialmente, en lo concerniente a la incorporación de una nueva categoría de fenómenos y procesos que afectan a la seguridad, aquello no necesariamente es una perspectiva que va en contra de los parámetros doctrinarios tradicionales vinculados al actuar de la inteligencia militar. Incluso, se puede establecer un alto grado de complementariedad al respecto, siempre que no se deje de considerar como la principal prioridad, aquellos fenómenos que afecten directamente al nivel estratégico, como lo son aquellos fenómenos tradicionales que impactan negativamente la percepción de seguridad del nivel estratégico.

La inercia de la doctrina en la inteligencia militar

Cuando se tiene presente una visión general de lo que representa la inteligencia militar, tiene que realizarse un alcance en lo relativo a lo que significa en términos de procesos, como también en el grado de influencia que ésta posee en diferentes ámbitos de la vida de los países. En efecto, los elementos mencionados son, en estricto rigor, los aspectos en los que la inteligencia militar fluctúa, a grandes rasgos.

Si es posible considerar un análisis en torno a la evolución y/o cambios en la perspectiva de cómo se observa a la inteligencia militar, esto debería ser si es que se han incorporado o no, nuevos procesos en el análisis de la información, como también si la inteligencia militar se ha visto involucrada en otros niveles de la vida de la sociedad, más allá de los que tradicionalmente considera. Lo anterior, a juicio de Hughes-Wilson, son los dos principales aspectos a la hora de analizar los diferentes éxitos y fallos de la inteligencia militar, especialmente, en tiempos de enfrentamientos bélicos, o incluso en la antesala de ellos. Así, elementos como la incorporación de tecnologías, la capacidad de infiltración en determinadas redes de información clave, o incluso la entrega de información no relevante, imprecisa o falsa para influir en los procesos de toma de decisión de los eventuales adversarios, han sido como acciones reconocidas en el éxito o fracaso de una operación militar (Hughes-Wilson 1999).

Lo señalado, si bien es cierto que se aplica a un gran período de la historia militar, fue precisamente desde la Segunda Guerra Mundial, que es posible considerar una ampliación de la concepción misma de la inteligencia militar. Y aquello se visualizó con mayor fuerza durante la época de la Guerra Fría. La concepción de una inteligencia militar localizada a los acontecimientos del campo de batalla, no necesariamente se acoplaba a las exigencias de las nuevas dimensiones de la guerra (Freedman 2013). En este sentido, se comenzó a transitar de una inteligencia militar, ubicada casi de manera exclusiva en un nivel táctico, para pasar a una concepción mucho más vinculada al nivel de toma de decisión estratégica, considerando al respecto tanto nuevos procesos, actores, e incluso formas de análisis de los acontecimientos militares. Un claro ejemplo

de lo anterior es que si bien los fines y medios siempre se tomaban en cuenta dentro de cualquier análisis de inteligencia militar, aspectos como la ideología o la personalidad de un comandante y/o líder político, cada vez y con mayor frecuencia, eran considerados dentro de los diferentes análisis de inteligencia, aplicados al campo militar (Liddell Hart 1999).

Lo cierto es que el valor del análisis de la inteligencia militar y lo que se considera como amenaza o no, se encuentra condicionado a la manera en cómo se interpretan y perciben los fenómenos o procesos que, eventualmente, pueden terminar afectando lo que se desea proteger. En otras palabras, existen elementos, tanto explícitos como implícitos, que influyen en la manera en cómo se percibe el contexto, los actores, y el mismo proceso de la inteligencia en el ámbito militar. Si aquello se aplica al campo de las diferentes generaciones de la guerra, es posible observar que ha sido durante el siglo XX desde su segunda mitad, que la cuarta generación de la guerra se institucionaliza en las doctrinas militares, donde se impone la visión tierra, mar y aire del conflicto bélico, a la que se va añadiendo la concepción espacial. Pero aquel punto de vista, aún mantiene la visión clásica de la guerra planteada por Clausewitz, donde finalmente es el choque de voluntades de actores institucionalizados, es decir Estados, lo que define el resultado del conflicto bélico. Por lo tanto, en la apreciación de los elementos explícitos e implícitos, siguen primando los primeros por sobre los segundos en los análisis de inteligencia vinculados a la temática militar.

No obstante lo planteado, también se observa como la concepción ideológica comienza a ser objeto de la inteligencia militar, especialmente en la época del conflicto bipolar. Pero aquello no sucede como un resultado de un

cambio en la concepción de la guerra, sino que se incluyó en la doctrina clásica militar, la visión de que la ideología, aquella que no era cercana al cumplimiento de los intereses de los cuerpos armados, era un factor que podría tanto debilitar los medios de los cuerpos armados en hacer la guerra, como también en la forma en que se podía menoscabar aquellos aspectos asociados a la trinidad de Clausewitz. Es decir, la ideología era vista como un factor más que podía alterar los medios para realizar, de la mejor forma posible, la guerra, incluyendo con ello una disminución en el eventual logro o mantención de los intereses que los cuerpos militares poseían (Handel 2007). Esta relación se evidenció de manera clara con los acontecimientos sucedidos durante las dictaduras militares en América Latina, especialmente en la zona del cono sur (Kacowicz y Mares 2016).

En estricto rigor, la influencia de la doctrina militar clásica, estableció una forma de pensamiento que se vio tanto en la operación y movilización de los recursos y medios para lograr los fines militares, como también en la manera en que la inteligencia militar era concebida. Y si bien en América del Sur, especialmente en la época de la Guerra Fría, la inteligencia militar estuvo muchas veces abocada y centrada al cumplimiento de labores operativas, pero vinculadas al ámbito de las amenazas internas, y específicamente, para aquellos fenómenos o actores que se circunscribían a una eventual amenaza al poder político-militar de aquellos años. Pero incluso con eso, los conflictos de características convencionales fueron parte de las diferentes hipótesis de conflicto que se barajaron por aquellos años, entre diversos países de la región mencionada. Algunos ejemplos fueron los conflictos entre Ecuador y Perú, Chile y Argentina, o Chile y Perú (Dodds 1993).

Uno de los elementos a destacar, incluso tomando en cuenta lo mencionado con respecto a la mantención de los escenarios físicos en la cuarta generación de la guerra, y específicamente en las realidades propias de Suramérica, es que la inteligencia militar tuvo un rol mucho más aplicado al ámbito estratégico en cuanto al nivel de toma de decisiones y análisis, pero con una base operativa del mismo. Pese a que durante aquellos espacios de tiempo en los que las Fuerzas Armadas tuvieron el monopolio de las decisiones, tanto en un nivel político como estratégico, la concepción de la inteligencia tuvo una aplicación más específicamente en los aspectos tácticos y operativos. Aquello se evidenció con mayor fuerza en los países del Cono Sur, aunque tampoco se eximen de aquella realidad otros Estados de la zona señalada. Una representación de lo anterior se ilustra en la creación de cuerpos de inteligencia que, si bien utilizaban a amplios segmentos de las respectivas fuerzas, y tenían una concepción orgánica de su estructura basada en los ámbitos estratégicos, su actuación estuvo, por lo general, abocada a los aspectos de seguridad interna, tales como el hecho de aplacar y contrarrestar la actuación de grupos que pudiesen generar acontecimientos de desestabilización, o en su defecto, que no se encuentren alineados a las posturas ideológicas de los regímenes militares imperantes (Swenson y Lemozy 2004). Esto, en estricto rigor, también es una muestra de una concepción negativa de la inteligencia militar a nivel de Estado, la cual ha provocado, incluso en la actualidad, resquemores y miedos sobre la necesidad de contar con servicios de inteligencia, especialmente en aquellos países que experimentaron un número mayor de violaciones a los derechos humanos.

Si se toma en cuenta la literatura asociada a los Estudios Estratégicos, con respecto a que

el fin de la Guerra Fría produjo un cambio en las nociones de seguridad, aquello es parcialmente aplicable para la realidad de América del Sur, debido a los procesos que ya se experimentaban en la región, como también a las consecuencias que trajeron los cambios de régimen político. En primer lugar, no puede considerarse a la región como un todo eminentemente homogéneo e igualitario en sus procesos políticos ni tampoco en lo relativo a las percepciones de seguridad que toman en cuenta para sus análisis en temas de inteligencia. Y en segundo lugar, si bien es cierto que el fin del conflicto bipolar tuvo un impacto considerable en la manera de concebir al mundo y a sus amenazas, también es cierto que las repercusiones del término de dicho proceso político, específicamente en el ámbito de la seguridad, no fueron de un momento a otro para la región, ya que se venían experimentando cambios políticos sustanciales antes de que sucediera la caída del Muro de Berlín en 1989, que afectaron la manera de concebir la seguridad.

Una buena parte de los gobiernos autoritarios, especialmente en la década de los 80, habían dado paso a democracias que, si bien aún eran débiles en términos institucionales, ya eran consideradas como tales. Y con respecto al contexto de seguridad que evidenciaba la región, es posible visualizar que antes de la década de los 90, la región ya vivía nuevas formas de conflictividad en lo que respecta a los conflictos asimétricos. Muestras de lo anterior son los procesos sucedidos en Colombia y en Perú, con grupos que desafiaban el monopolio legítimo de la fuerza por parte de los Estados, como en los casos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) o de Sendero Luminoso, en los países antes señalados (Kacowicz y Mares 2016).

Pero pese a que se comenzaban a observar procesos conflictivos que se encontraban dentro de las amenazas proyectadas por los diferentes estamentos de la inteligencia militar, lo cierto es que las nociones del conflicto convencionales, es decir, de un país a otro a través de medios institucionalizados como lo son las Fuerzas Armadas, se mantuvo durante la década de los 90. Incluso, tomando en cuenta el contexto de la región, la visión convencional del conflicto, llevó a la inteligencia militar a reforzar sus lineamientos estratégicos en torno a las amenazas convencionales. Tomando como un elemento que, eventualmente, minimizaba la posibilidad de un conflicto bélico entre Estados, en la década de los 90, los países de América del Sur contaban con gobiernos civiles, pero aquello no es sinónimo de un gobierno democrático (como fue el caso del Perú durante la administración de Alberto Fujimori). Es así como en el año 1995, se produce el conflicto del Alto Cenepa, entre Ecuador y Perú. Y pese a que fue un conflicto limitado, tanto en aspectos de medios como de fines, los parámetros convencionales de la inteligencia militar fueron aplicados en dicho proceso, tanto por los países que estuvieron involucrados directa e indirectamente.

En términos generales, es posible evidenciar que desde la Segunda Guerra Mundial, la doctrina militar ha influido en la manera en que se perciben y analizan los conflictos y las potenciales amenazas a los países. En otras palabras, la doctrina ha influido en la forma en que la inteligencia militar ha desarrollado sus diferentes análisis. Pero al mismo tiempo, aquella concepción que si bien se aplica a los fenómenos tradicionales de la Defensa, no son replicables a las nuevas formas del conflicto, las cuales incluso han generado una nueva generación de la guerra. Sobre este punto, no

solo se hace necesario un debate en lo referente a la visión de la inteligencia militar, especialmente en el análisis de aquellos fenómenos que se consideran como parte de las “amenazas no convencionales”, sino que además, si aquello debe ser objeto de análisis de la inteligencia militar o no.

¿Nuevo paradigma o nuevas funciones?

La comprensión y realización de un nuevo paradigma en términos de inteligencia, y específicamente, abocado a las funciones militares, involucra por lo menos, algunos elementos que deben asociarse necesariamente al pensamiento estratégico. Se tiene que realizar una distinción, en primer lugar, de lo que constituye un paradigma dentro del campo de inteligencia militar, para luego abordar las consecuencias que un cambio en dicho proceso social genera en la función de inteligencia mencionada. Así, los puntos que se tocan en este aspecto son el grado de profesionalización de la inteligencia militar, la noción de las amenazas y el objeto a resguardar, y finalmente, las acciones y limitaciones que conlleva la realización de las funciones en el plano de la inteligencia militar.

Al tomar en cuenta la eventual existencia de un cambio de paradigma en lo relativo a la función y proceso de la inteligencia militar, se habla al mismo tiempo de una modificación sustancial en lo que respecta a la doctrina militar. Pero esto no se enfoca en las tradiciones que los cuerpos armados llevan y cultivan dentro de su propia cultura castrense, sino que en la manera de comprender los fenómenos conflictivos y, más precisamente, las nuevas generaciones y dimensiones que involucra la

guerra. Es así como se ha comenzado a tomar en cuenta, en el campo de los Estudios Estratégicos, que las dimensiones del conflicto bélico del presente, e incluso la relación entre fines, medios y estructura, no son las mismas que en el pasado. La existencia del ciberespacio, los grupos transnacionales de crimen organizado, así como también la gran y creciente interconectividad que presentan diferentes latitudes del planeta, son aspectos que han modificado la comprensión de la guerra como un fenómeno eminentemente político. En otras palabras, la concepción clausewitziana de la guerra, en muchos aspectos, es inaplicable a la realidad contemporánea (Liang y Xiangsui 1999). Y dichos elementos, al modificar la realidad de la guerra, irrevocablemente tienen un impacto en la comprensión de la inteligencia, aplicada a los medios militares convencionales, lo que también lleva a concebir un cambio de paradigma en dicha función de inteligencia. Aquella visión es palpable en las nociones estratégicas y en el campo militar, de múltiples países de América del Sur (Nunn 2011).

Lo señalado, con respecto a la formación y ponderación en los análisis de inteligencia militar, de nuevas concepciones del conflicto bélico, tanto en su materialización fines como de medios, es una realidad aceptada, especialmente a nivel político, dentro de Suramérica. Es así como después de la Declaración sobre Seguridad de las Américas de Monterrey del 2003, los países han comenzado a esbozar apreciaciones sobre conceptos que buscan ir más allá de las nociones clásicas en torno a la seguridad y la Defensa. Al respecto, se toman procesos y elementos que si bien se pudiesen relacionar con otros actores que van más allá del Estado, tampoco abandonan las nociones clásicas del conflicto (Griffiths 2011). No obstante aquello, dentro del plano estratégico,

los países han avanzado muy poco, como se puede observar tanto en las mismas doctrinas, como también en la forma en que se visualizan las hipótesis de conflicto. Pero pese a ese pequeño avance, se visualizan nuevas formas de comprender el fenómeno conflictivo, que se relaciona en mayor o menor grado, con la nueva generación de la guerra.

Por ende, aceptar la existencia de un eventual cambio de paradigma, no solo lleva a observar los procesos analíticos que se llevaban a cabo en el pasado, ya que también se tienen que evaluar las eventuales modificaciones que se han presentado, tanto en la manera de realizar las acciones, como los aspectos que han influido a realizar aquellos procesos de cambio. En estricto rigor, la concepción de un cambio de paradigma involucra elementos doctrinarios, pero que son socialmente aceptados como válidos y que gozan de una gran legitimidad. Pero en el campo de la inteligencia militar, aquello se visualiza tomando en cuenta algunos aspectos puntuales.

En primer lugar, cuando se tiene una noción con respecto a la eventual presencia de un cambio de paradigma en el ámbito de la inteligencia, se toma en consideración el grado de profesionalización de dicho segmento, en dos sentidos: un aspecto vinculado a los procesos de inteligencia, y por otro lado, el conocimiento que tenga el personal a cargo de la realización de dichos procesos. Dentro del primer ámbito mencionado, los procesos de inteligencia siempre aplicados al campo militar, se hace directa referencia a la existencia de una visión holística de los diferentes niveles de toma de decisión de la inteligencia; es decir, si bien es cierto que la inteligencia militar posee una concepción mucho más asociada al ámbito operativo y táctico, aquello no significa la observación desde el punto de vista estraté-

gico, con el fin de tener un mejor panorama de la situación, así como también una mejor capacidad de prevención y minimización de los elementos negativos. Debiese existir una concepción complementaria y sinérgica de los tres grandes niveles de toma de decisión en la inteligencia militar, debido a que la función de uno de ellos, depende directamente de los otros, tomando en cuenta un posicionamiento sistémico.

En cuanto a la relación que existe entre la profesionalización de la inteligencia militar y el personal que labora y ejecuta dicha función, existen aspectos que son claves para determinar la existencia de un nuevo paradigma. Uno de ellos, de acuerdo a Julian Richards, y que resulta un elemento clave y esencial dentro de la realización de un buen análisis de inteligencia, especialmente en el tema militar, es la capacidad de los analistas. Esta capacidad se vincula tanto con el conocimiento específico que posean en determinadas áreas de su trabajo, como también en la aplicación de métodos que permitan la elaboración de un conocimiento más científico (Richards 2010). Pero además, señala el citado autor, dicha profesionalización del personal, debe incluir otros elementos que permitan tener acceso a una mayor y mejor información. Ejemplos de lo anterior es el dominio de otro idioma más allá de la lengua materna, como también la constante actualización de conocimientos. Este punto, aplicado a la realidad de América del Sur, demuestra que la profesionalización de la inteligencia en materias militares, ha sido parcial, debido a que la concepción clásica del conflicto, aún pone énfasis en la recolección de información a través de fuentes cerradas, en desmedro de la información obtenida a través de fuentes abiertas, con lo que el papel del analista como tal, se ve disminuido.

Otro de los aspectos que se tienen que tener en consideración para visualizar un eventual cambio de paradigma dentro de la inteligencia militar, es lo referente a las nociones de amenaza y la vinculación con el objeto a resguardar. Las perspectivas de amenaza dicen relación con aquellos fenómenos, procesos o actores que, de alguna forma u otra, interfieren negativamente en el logro de determinados objetivos o en la mantención de los intereses que se posean. Sin embargo, aquellos objetivos o intereses, si se toma en cuenta la perspectiva clásica del conflicto, se relacionan al Estado en su mayoría de los casos, lo que a su vez da como consecuencia la actuación de otro actor convencional. Así, el principal elemento a proteger sería la integridad del territorio a nivel de Estado. Pero al considerar las “amenazas no convencionales”, no solo se tiene una perspectiva distinta del proceso conflictivo como tal, sino que sobre el objeto que se desea proteger, como también en torno a los actores que se ven involucrados. Por ejemplo, al considerar a otros actores, también aquello posee una afectación en lo relativo a un eventual cambio sobre los elementos que se desean resguardar. Así es como surge la noción de que si bien el Estado sigue siendo un elemento importante a tomar en cuenta, las sociedades y los mismos individuos que componen dichas sociedades, son también actores que juegan un rol clave para la comprensión de las “amenazas no convencionales” (Manwaring 2011).

Lo anterior posee una directa relación tanto con la generación de la guerra y, por ende, con un posible cambio de foco en el ámbito de la inteligencia militar. Así, al tomar en cuenta que los fenómenos conflictivos señalados, especialmente los que se relacionan a las “amenazas no convencionales”, poseen un grado

negativo de afectación tanto para el Estado como para otros actores que se encuentran al interior de aquella institucionalidad, la noción de la inteligencia se modifica, como también la misma noción doctrinaria de la guerra. En otras palabras, se estaría considerando la posibilidad de una inteligencia militar que actúa sobre fenómenos de “no guerra”, pero que poseen una afectación negativa, como si se tratase de un conflicto bélico a menor escala y, obviamente, con otros medios. Con ello, la inteligencia militar se vería enfrentada tanto a una ampliación de sus funciones clásicas, como también a la posibilidad de considerar otros segmentos conflictivos dentro de sus análisis militares (Gray 2012).

Finalmente, uno de los aspectos que también se consideran al momento de establecer la existencia de un nuevo paradigma dentro del campo de la inteligencia militar, son las acciones que se realizan para la obtención de la información. En este punto es, tal vez, donde se pudiese apreciar la existencia de una posible modificación en la doctrina de inteligencia, especialmente cuando se tiene la experiencia de dictaduras militares. Así, el no, respecto al marco jurídico, como también a los propios derechos humanos, son cualidades que se destacaron en momentos en los que regímenes autoritarios gobernaron, generando incluso con ello una yuxtaposición de labores. Aquello se generó debido a que vinculaban de manera constante, las funciones propias de la inteligencia militar, con una inteligencia de Estado, pero que utilizaba medios militares para la obtención de la información. No obstante aquello, también son elementos que se toman en cuenta en el plano de la inteligencia militar, desde una perspectiva doctrinaria convencional del conflicto armado, la necesidad de contar con redes de espionaje, así

como también con canales de comunicación que posean un alto nivel de secreto y reserva, debido a que la información que se maneja, es sensible para la seguridad nacional.

Pero la visión anterior, es decir, la relevancia del secreto como uno de los aspectos clave a la hora de tomar decisiones, no es tal en la actualidad, especialmente por los diferentes procesos que han involucrado una apertura y transparencia de los países, en temas como por ejemplo, la posesión de determinadas armas. Incluso, en la actualidad, como consecuencia del conocimiento general que se puede tener sobre la posesión de un arma por un país en cuestión, lo secreto o reservado no es el arma en sí, sino que la planificación que implicaría el uso de aquella arma o sistema de armas. Por ende, la cualidad del secreto, incluso tomando los diversos casos de filtración de información que han realizado grupos no estatales, han puesto en evidencia que el valor del análisis no se encuentra necesariamente en la capacidad de obtener información secreta o reservada, sino que en la propia interpretación de los datos que se obtengan, tanto de fuentes abiertas como cerradas.

También es necesario tomar en consideración la necesidad que se tiene, especialmente en países que poseen régimen de características democráticas, de mantener mecanismos de control sobre las acciones que puede, y no puede, efectuar la inteligencia militar. En este sentido, el control no solo proviene del nivel político, sino que se traslada al ámbito político-estratégico, aunque con la preeminencia del sector político. Aquello, si bien puede ser parte de los aspectos que son clásicos a la hora de establecer procesos de regulación dentro de los regímenes políticos democráticos, también es cierto que la concepción militar de la inteligencia, especialmente en países en lo que

la influencia de la Fuerzas Armadas es fuerte frente al nivel político, señala prioridades que van más allá que los propios gobiernos. Esto, y específicamente en la realidad de América del Sur, es uno de los principales problemas que se evidencian, debido a que los intentos de concebir aparatos de inteligencia más integrados, chocan con las perspectivas doctrinarias y de cuerpo que tiene, en este caso, la inteligencia proveniente de las Fuerzas Armadas (Palma 2015).

Sin embargo, también es posible observar lo señalado desde otro punto de vista, en el cual si bien se visualizan cambios en la realidad suramericana, aquellos no necesariamente son parte de una estructura, sino que más bien se relacionan con los medios que se requieren para combatir las amenazas no convencionales. Por lo tanto, el foco no estaría vinculado a un necesario cambio de doctrina que genera modificaciones en la concepción clásica de la inteligencia militar, sino que simplemente se trate de una ampliación de funciones, las que poseen un carácter subsidiario dentro del esquema de prioridades de las Fuerzas Armadas. Siendo así, los elementos que son propios de la inteligencia militar, no variarían su foco, sino que ampliarían su campo de acción, para hacer frente a otros procesos que poseen un grado de afectación negativa, y que se vinculan a fenómenos que se manifiestan de manera más constante que los conflictos bélicos convencionales.

Lo cierto es que para el contexto de Suramérica, los procesos que involucran un reordenamiento de las nociones clásicas de la inteligencia militar, son una realidad. Pero al ser una realidad que es aceptada con diferentes matices, logra establecer al mismo tiempo desafíos dentro de las doctrinas militares y, por consiguiente, en la manera de concebir y ha-

cer frente a los nuevos desafíos que implica un reordenamiento de los parámetros de análisis en el ámbito de la inteligencia militar.

Desafíos pendientes

La concepción de la inteligencia militar en la región, como la totalidad de las diferentes dimensiones de la inteligencia, posee una serie de elementos que ha estado en línea con procesos de cambios sociales, políticos e institucionales en los países de América del Sur. Pero en conjunto con la aceptación de lo señalado, la región enfrenta una serie de desafíos que, si no son debidamente discutidos, pueden tener una valoración errónea sobre los fenómenos conflictivos en la actualidad, y su consecuente afectación negativas para los países y sociedades. Es así como es posible destacar, siempre tomando en cuenta la realidad de la región mencionada, cinco grandes directrices que representan desafíos a evaluar y analizar, siempre en el campo de la inteligencia militar, como lo son la sensibilidad que aun representa la discusión de la temática señalada, especialmente a nivel de las Fuerzas Armadas de la región; una posible integración regional de determinados medios militares en labores de inteligencia; la existencia y validez, por parte de ciertos países, de hipótesis de conflicto convencional; la concepción de que la inteligencia militar no es necesariamente inteligencia estratégica, sino una parte más de aquella; y finalmente, la necesidad de considerar elementos que son más contemporáneos, propios de la guerra de quinta generación, a los conflictos regionales.

Hablar de inteligencia militar, e incluso tocar temáticas y/o tópicos relacionados con inteligencia en un sentido general, pero con una vinculación directa a los asuntos del Esta-

do y las sociedades, sigue siendo una temática altamente sensible en la región. Esto puede ser explicado desde dos ópticas diferentes. En primer lugar, se puede comprender aquello como una reminiscencia de las consecuencias negativas que hubo con respecto al uso indebido de la inteligencia con actividades represoras, por parte del Estado, a determinados sectores de la sociedad, especialmente en tiempos de regímenes autoritarios. Y en segundo lugar, al hablar y analizar aspectos de inteligencia militar, se hace una relación con aspectos que pueden, o no, tener una vinculación con tópicos que posean un grado de afectación a la estructura de la seguridad del Estado. Por lo tanto, el debate de dichos procesos, siempre dentro del plano de la inteligencia militar, puede establecer compromisos a la estructura de seguridad y Defensa de un país (Hughes-Wilson 1999).

Producto de la noción anterior, y especialmente, aquella que se relaciona con la unión entre inteligencia militar y una eventual vulneración del estado de la seguridad del país, es que parece complejo lograr establecer directrices o mecanismos, en donde se vea dicha temática desde los diferentes organismos de integración regional. Siendo así, pese a que se han observado algunos avances en temas de medidas de confianza mutua, como también en la visión de constituir las bases sobre las que los países puedan debatir temáticas relacionadas con la seguridad y la Defensa a nivel regional, especialmente dentro del espacio de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), también es cierto que al ser una de las temáticas más sensibles como consecuencia de los aspectos involucrados, la perspectiva de obtener un sistema integrado a nivel regional de inteligencia militar, parece altamente lejano. No obstante, los intercambios de información en temas vin-

culados a las “amenazas no convencionales”, ha sido uno de los tópicos en los que más se ha avanzado, tomando en cuenta que desde una perspectiva doctrinaria, aquellos procesos no comprometen la concepción clásica de la seguridad de los países (Paz 2015).

Siguiendo la línea argumentativa, el compromiso de compartir información y datos sensible que puedan comprometer en alguna magnitud la seguridad de los países, también tiene una explicación racional, derivado de que en la región suramericana, aún hay Estados que mantienen hipótesis de conflicto convencional con países limítrofes (Emmerich 2008). Este acontecimiento, es decir, tener hipótesis de conflicto presentes en Suramérica, representa un gran problema para la región, tanto en términos de la construcción de estructuras de confianza entre los miembros de la zona señalada, como también en el grado de relevancia que se pueda generar en los diferentes espacios de diálogo y debate. Al respecto, considerando que la inteligencia militar es un aspecto sensible para las Fuerzas Armadas de los países de la región, una eventual posibilidad de integrar información en espacios regionales de integración, no se condice con la probabilidad, ya sea alta o baja, de un conflicto bélico convencional.

Siempre tomando en cuenta los elementos mencionados en su momento, es posible tomar en consideración como un desafío, la relación que se tiene de la inteligencia militar en cuanto a su posicionamiento dentro de un determinado nivel de decisión. Así, se tiene una concepción de que la inteligencia militar, por la naturaleza en cuanto a su origen como también a los medios que emplea, se ubica en el nivel estratégico o es, en su defecto, uno de los aspectos más relevantes dentro de aquel nivel de toma de decisión. Pero lo cierto es que dentro de los

actuales sistemas de inteligencia, especialmente los que poseen países con regímenes democráticos, la perspectiva de la inteligencia militar es una parte más de lo estratégico (Handel 2007). La constitución de sistemas de inteligencia donde el segmento militar no se encuentre a la cabeza, y que tenga de por sí una naturaleza estratégica, puede ser generación de conflictos tanto en el mismo manejo y obtención de información, como también en la misma figuración que dicho segmento de la inteligencia pueda tener, especialmente a nivel de toma de decisiones en el ámbito político-estratégico. Aquella forma de concebir la inteligencia estratégica, como una forma más amplia que la inteligencia militar, es uno de los tópicos que se han ido modificando de manera adecuada en la región, pero que aún mantienen problemas que van desde la carencia de una actualización doctrinaria en inteligencia, vacíos legales, o un bajo nivel de profesionalización de las estructuras civiles estratégicas.

Pero existe un desafío que enfrenta la región en la temática vista, y es el relativo a que la inteligencia militar, dentro de su propio proceso de anticipación, debe tener la necesidad de tomar en cuenta las nuevas formas de la guerra, partiendo por la eventualidad de conocer y aplicar parámetros que son propios de las guerras de quinta generación. Al respecto, el tomar en cuenta que las “amenazas no convencionales” son una parte subsidiaria de la inteligencia militar, si bien es un reconocimiento al valor de la doctrina clásica del conflicto, también significa no asimilar la evolución de la guerra, tanto como fenómeno político como también por los medios y objetivos que se visualizan en dicho proceso. Siendo así, la doctrina vinculada a la inteligencia militar, debe ser capaz de ponderar elementos y procesos que no sean necesaria-

mente de guerra, como parte de un proceso de guerra. La comprensión de dichos fenómenos, no solamente decantaría una visión mucho más amplia y compleja de la guerra, sino que también derivaría en ponderar a los nuevos factores conflictivos no convencionales, como una parte más de sus procesos de análisis, y no como mero aspectos subsidiarios.

Conclusiones

La inteligencia militar es uno de los componentes clave dentro de cualquier concepción estratégica de inteligencia, debido tanto a los elementos que maneja como también a las conclusiones a las que puede llegar. Pero como todo proceso que involucra manejo, recolección y análisis de información, queda supeitado tanto a los diferentes contextos que se evidencien, como también a los cambios que se generen. Y pese a que la inteligencia militar posee un sustento doctrinario que posee una fuerte resistencia al cambio, el cambio es algo que se ha venido manifestando, incluso antes del fin de la Guerra Fría. Pero aquello, pese a que genere resistencias de varios sectores, y que basan dicha resistencia en aspectos fundamentalmente doctrinarios, las nuevas representaciones del conflicto no deben ser parte de un proceso de amenaza para la doctrina clásica de la inteligencia militar, sino que deben interpretarse como elementos complementarios. Los mismos teóricos contemporáneos de la guerra han planteado que si bien los enemigos de la actualidad son difusos, aquellos poseen dicha cualidad hasta el momento en que son visibles. Y si no son visibles, es por la carencia de elementos que posee el actual pensamiento estratégico en observarlos con la magnitud e importancia que requieren. Siendo así, la in-

teligencia militar no queda relegada a dicha concepción, y su objetivo como proceso es poder visualizar aquellos procesos con la debida anticipación, para tomar los resguardos necesarios.

Pero en este punto, es necesario dejar en claro un punto en particular. Las visiones señaladas, es decir, la concepción clásica del conflicto con actores convencionales, así como también aquellos fenómenos “no convencionales”, no deben dejar de modificar el sustento básico en lo relativo al uso de la inteligencia militar, sino que deben ampliarlo. La perspectiva de que uno debe primar por sobre lo otro, es una perspectiva errada. Pero lo anterior tampoco significa que se tenga en cuenta que los fenómenos “no convencionales” modifiquen la base del pensamiento militar, específicamente, en temáticas relativas al análisis de inteligencia, ya que con ello, se daría paso a una directa “desnaturalización” de las funciones militares tradicionales y, por ende, del proceso de inteligencia militar. El elemento clave en este punto sería, en primer lugar, la identificación de aquellos aspectos en los que la inteligencia militar puede brindar un aporte sustantivo, porque son fenómenos que guardan relación a la afectación de la seguridad y Defensa de un país. Pero dicha sistematización debe realizarse sobre la base de las propias realidades de cada país, tomando en cuenta al mismo tiempo la magnitud y el impacto de los fenómenos que puedan afectarle.

Lo que no puede suceder es descartar a las nuevas dimensiones de los conflictos bélicos como escenarios problemas en la región, debido a que aquello si sería un fallo grave en temas de inteligencia, tanto a nivel estratégico como militar. Lo anterior requiere de nuevas dimensiones dentro de los procesos de inteligencia, considerando que la representación

clásica del “campo de batalla” no es la única, y que las perspectivas de una visión estratégica clásica, no es lo que más se aplica a nivel mundial. Al respecto, si bien fenómenos como el terrorismo con una base religiosa aún se visualiza en la región, en los niveles que si se observan en Europa, aquello no descarta la posibilidad de que aquel fenómeno se comience a presentar en América del Sur. Lo mismo sucede con delitos que se relacionan con el mal uso de la Internet, que sin perjuicio de que afecte en mayor medida a los países desarrollados, son los países con menores protecciones los que finalmente son más vulnerables a dichos ataques, especialmente si son efectuados de forma masiva. Y al estar la región cada vez más interconectada con otras latitudes del mundo, las posibilidades de que fenómenos conflictivos como los señalados se presenten, no es descartable. Pero para visualizarlos y combatirlos, desde la perspectiva de la inteligencia militar, se requiere una ampliación del “campo de batalla”, tanto en sus dimensiones como en sus medios.

Bibliografía

- Dodds, Klaus. 1993. “Geopolitics, cartography and the state in South America”. *Political Geography* 12 (4): 361-381.
- Emmerich, Gustavo. 2008. “La carrera armamentista en Sudamérica”. En *Seguridad multidimensional en América Latina*, editado por Fredy Rivera, 261-278. Quito: FLACSO.
- Freedman, Lawrence. 2013. *Strategy. A History*. Nueva York: Oxford University Press.
- Gray, Colin. 2012. *Categorical confusion? The strategic implications of recognizing challenges either as irregular or traditional*.

- Washington DC: Strategic Studies Institute, Army War College.
- Griffiths, John. 2011. *Teoría de la seguridad y la defensa en el continente americano*. Santiago: RIL Editores.
- Handel, Michael. 2007. *Masters of War. Classical Strategic Thought*. Nueva York: Routledge.
- Hughes-Wilson, John. 1999. *Military Intelligence Blunders*. Nueva York: Carroll & Graf Publishers.
- Kacowicz, Arie, y David Mares. 2016. "Security studies and security in Latin America: the first 200 years". En *Routledge Handbook of Latin American Security*, editado por Arie Kacowicz y David Mares, 11-30. Nueva York: Routledge.
- Liang, Qiao, y Xiangsui, Wang. 1999. *Unrestricted Warfare. China's master plan to destroy América*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House.
- Liddell Hart, Basil. 1999. *The Other Side of the Hill: Germany's Generals, Their Rise and Fall, with Their Own Account of Military Events, 1939-1945*. Londres: Cassell.
- Manwaring, Max. 2011. *The Strategic Logic of the Contemporary Security Dilemma*. Washington DC: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Nunn, Frederick. 2011. *Relaciones Militares Civiles Sudamericanas en el Siglo XXI*. Santiago: Academia de Guerra del Ejército de Chile.
- Palma, Hugo. 2015. "Retos e implicancias de la adopción de un concepto multidimensional en la región". En *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, editado por Sonia Alda y Susana de Sousa, 233-252. Madrid: Instituto Universitario General Gutierrez Mellado.
- Paz, José. 2015. "Perspectivas de cooperación en Inteligencia Estratégica. Un aporte para la consolidación de la integración regional". En *Inteligencia Estratégica Latinoamericana. Perspectivas y ejes dominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio*, compilado por José Manuel Paz, 21-38. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Richards, Julian. 2010. *The Art and Science of Intelligence Analysis*. Nueva York: Oxford University Press.
- Swenson, Russell, y Susana Lemozy. 2004. "Introducción: Profesionalismo de Inteligencia en las Américas". En *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*, editado por Russell Swenson y Susana Lemozy, 23-48. Washington DC: Center for Strategic Intelligence Research.

Inteligencia militar y criminalidad organizada. Retos a debatir en América Latina

Military intelligence and organized crime. Challenges to debate in Latin America

Daniel Sansó-Rubert Pascual¹

Fecha de envío: 25 de agosto del 2017

Fecha de aceptación: 3 de noviembre de 2017

Resumen

El auge desmedido de la criminalidad organizada en América Latina, en términos de pluralidad de manifestaciones y de gravedad del impacto de las mismas, ha acarreado una singular erosión de la seguridad, la convivencia pacífica y el bienestar social, al tiempo que quiebra los principios consustanciales de la democracia, conculca derechos fundamentales y se produce el contagio criminal del sistema económico y financiero. Ante esta situación de extrema gravedad, muchos Gobiernos latinoamericanos han recurrido al empuje de sus Fuerzas Armadas para contrarrestar la amenaza criminal. Y estas, dentro de sus novedosas atribuciones, han apostado por el empleo estratégico de las capacidades de inteligencia en la lucha contra la criminalidad organizada. Decisión que ha abierto un relevante debate sobre la adecuación, no solo del recurso al estamento militar para este cometido –al margen de los cuerpos policiales–, sino lo delicado de implicar a personal militar en labores de inteligencia dentro del territorio nacional con autonomía operativa, desligados de los respectivos servicios de inteligencia nacionales, con todos los prolegómenos que dicha intervención puede acarrear en términos operativos y de calidad democrática, y respeto al Estado constitucional social y democrático de derecho.

Palabras clave: América Latina; criminalidad organizada; delincuencia organizada; democracia; Fuerzas Armadas; inteligencia criminal; inteligencia militar.

Abstract

The excessive growth of organized crime in Latin America, in terms of the plurality of manifestations and the seriousness of their impact, has led to a singular erosion of security, peaceful coexistence and social well-being, while at the same time breaching the consubstantial principles of democracy, violates fundamental rights and the criminal contagion of the economic and financial system. Faced with this situation of extreme gravity, many Latin American governments have resorted to the use of their Armed Forces to counteract the criminal threat. And these, within their novel attributions, have opted for the strategic use of intelligence capabilities in the fight against organized crime. Decision that has opened a relevant debate on the adequacy, not only of the recourse to the military establishment for this purpose –aside from

¹ Secretario académico del Centro de Estudios de Seguridad (CESEG) de la Universidad de Santiago de Compostela (España) e investigador invitado de FLACSO, sede Ecuador. Miembro de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR) y del Observatorio de Criminalidad Organizada (OCOT) de la Universidad de Salamanca (España). Correo: daniel.sanso-rubert@usc.es.

the police forces—, but the delicate task of involving military personnel in intelligence work within the national territory with operational autonomy, detached from the respective national intelligence services, with all the prolegomena that such intervention can entail in operational terms and of democratic quality, and respect for the constitutional social and democratic state of law.

Keywords: Armed Forces; criminal intelligence; democracy; Latin America; military intelligence; organized crime.

La identificación de la criminalidad organizada como amenaza a la democracia en América Latina: democracias bajo presión

El incremento de la presencia e intensidad de la actividad de la criminalidad organizada en América Latina en las últimas cinco décadas, ha generado la perversa paradoja de transformar una zona de paz, entendida como “territorio caracterizado por la ausencia de conflictos bélicos”, en uno de los espacios más violentos del mundo (Global Peace Index 2015), en donde determinadas áreas geográficas de países como Honduras, Guatemala, El Salvador, México Colombia o Brasil, solo son comparables con escenarios de conflicto bélico como Afganistán o Irak. Geoestratégicamente, América Latina se ha consolidado en las últimas décadas como un importante centro de operaciones de una variedad de tráfico ilícitos (especialmente, el narcotráfico), así como de diversas actividades ilícitas transnacionales. Relevancia adquirida en el comercio ilegal (Arnson y Olson 2011), no solo a niveles subregionales y regionales, sino intercontinentales, aumentado su importancia en términos de geopolítica criminal (Sansó-Rubert 2015, 62-75).

En amplias zonas de sus respectivos territorios nacionales las autoridades no son capaces de salvaguardar los derechos de las personas, ni garantizar la integridad y la estabilidad estatal. La radiografía de América Latina constata, que no solo atraviesa una crisis de seguridad pública, sino que la situación es más crítica; la seguridad nacional está igualmente bajo amenaza. El Estado está fallando por defecto y por exceso ante el empuje del crimen organizado. Por eso, aunque América Latina, sin lugar a dudas, es una región que funciona y avanza en muchos aspectos de su institucionalización, no parece errado sostener que, aunque no representen casos de Estado fallido, si cabe hablar de democracias bajo presión (Sansó-Rubert 2017) y Estados disfuncionales.

Consecuentemente, el escenario regional latinoamericano padece un déficit importante en términos de seguridad. Se caracteriza por la vigencia de una “paz insegura” (Chinchilla 2016, 11-24). Según datos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la violencia criminal organizada tiene en América Latina un carácter “pandémico” (Bartolomé 2009, 16-20). Desde la Organización de Naciones Unidas (ONU), que identifica la región empleando el calificativo de países “bajo estrés” (The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment 2010, 221-272), se alerta periódicamente respecto de la entidad lesiva que representa el crimen organizado, especialmente, en su vertiente transnacional, y su carácter pluriofensivo, tanto para la seguridad de las personas, como para la estabilidad social, económica y política de las instituciones democráticas. Preocupación reflejada al reconocer el accionar del fenómeno criminal organizado, como uno de los mayores desafíos a la seguridad y estabilidad de los Estados (Mace y Durepos 2007).

La violencia, la corrupción y sus actividades relacionadas protagonizadas por la delincuencia organizada, inhiben el desarrollo sostenible y constituyen una flagrante violación de los derechos humanos.

La criminalidad organizada ha evolucionado hasta el punto de transformarse en un actor capaz de amenazar la soberanía e independencia de los Estados (Waever 1995). Extremo este, reconocido en los catálogos de riesgos, peligros y amenazas, que los países han confeccionado dentro de las lógicas de sus políticas estratégicas de seguridad y defensa (López 2010; Sansó-Rubert 2011b). Desafío mayúsculo, al que se enfrentan las democracias de América Latina sometidas a la acuciante presión ejercida por la criminalidad organizada (Sansó-Rubert 2017).

Siguiendo esta línea argumental, desde la perspectiva de la disfuncionalidad estatal, destaca la vigencia de un Estado de derecho débil, incapaz de garantizar el imperio de la ley favoreciendo la anomia y la impunidad de aquellos que transgreden la norma. Un Estado incapaz de preservar los bienes públicos para el conjunto de la población y más grave aún, asegurar la protección de la indemnidad de los derechos y libertades fundamentales. La criminalidad organizada representa la manifestación más cruda de los “poderes salvajes” de Ferrajoli, corruptores de los principios de la vida política entendida democráticamente, socavando cualquier intento de configuración de un sistema constitucional, que sea capaz de garantizar los derechos básicos que sostienen la democracia como ordenamiento político de las sociedades (Ferrajoli 2011).

Además de ser un factor que explica el origen de la implantación del crimen organizado, la debilidad estatal es, al mismo tiempo, el principal obstáculo para combatirlo. Para-

dójicamente, las instituciones y organismos estatales imprescindibles para enfrentar la delincuencia organizada –el sistema de justicia, penitenciario, de policía, los servicios de inteligencia y las fuerzas armadas– representan, en mayor o menor medida, parte del problema, habida cuenta de su incapacidad para afrontar las demandas de seguridad de la ciudadanía. En esta situación podrá entenderse que es prioritario el reforzamiento estatal, en general, y el del sistema institucional de seguridad, en particular, según los criterios de transparencia y control propios de un Estado democrático (exigencias de calidad democrática). Lamentablemente, hasta el momento no ha sido el objetivo principal de la mayoría de las políticas aplicadas. Lejos de ello, se ha recurrido a políticas represivas que acuden a las fuerzas armadas como principal medio para combatir estas amenazas (Sansó-Rubert 2010b), como se analizará a lo largo del texto, con importantes repercusiones en la esfera del Estado, su ordenamiento constitucional y su seguridad.

Tampoco la implantación del crimen organizado es igual en toda la región, ni la violencia reviste la misma intensidad. Los territorios de Centroamérica (con una mayor incidencia en El Salvador, Guatemala y Honduras), Colombia y México, han sido las áreas geográficas más afectadas en las últimas dos décadas. No obstante, pese a las diferencias de dimensión y naturaleza, y de las formas de afrontarla, la delincuencia organizada es un problema que afecta de manera determinante a las instituciones del Estado y, por extensión, al conjunto social de toda América Latina.

En lo tocante a las fuerzas y cuerpos de seguridad, con independencia de su naturaleza policial o militar, o de la circunscripción territorial de sus competencias (locales, estatales o federales) se encuentran sobrepasadas

en relación a la dimensión de los desafíos y sus capacidades reales de respuesta. En similar situación se encuentran los servicios de inteligencia. Carecen de efectivos suficientes y los que están disponibles, no cuentan con la formación adecuada, sumado a su escasa conciencia profesional de su condición de servicio público. Cuestión que se agudiza debido a la baja percepción salarial, sumando a una institucionalidad débil. Estos factores los hacen vulnerables a la corrupción. A ello es preciso sumar la inexistencia de estrategias y políticas públicas de estado, sobre seguridad interior. Prima la ausencia de planificación estratégica al respecto.

Todas estas circunstancias ponen de relieve los vacíos institucionales que afectan a los Estados y las limitaciones existentes para afrontar el desafío planteado por la criminalidad organizada (Buscaglia 2013). Llegados a este nivel de riesgo, conjugado con la disfuncionalidad institucional, la carencia de respuestas convincentes y ante el déficit institucional imperante, que afecta a una parte importante de la estructura de seguridad interior del Estado –cuerpos policiales y servicios de inteligencia–, los gobiernos de la región han depositado mayoritariamente en las Fuerzas Armadas, aunque no en todos los casos, la responsabilidad de atajar las manifestaciones de criminalidad organizada y reconducir la situación, hasta alcanzar la normalidad propia de un estado de paz social.

Acuciados por las imperiosas demandas ciudadanas, que reclaman soluciones rápidas de seguridad y protección, la elección de estrategias puramente reactivas y políticas criminales de extrema dureza, difícilmente encuadrables en un Estado democrático de Derecho, se han concentrado en combatir el crimen organizado, obviando fortalecer las estructuras de segu-

ridad y organismos de inteligencia del Estado. De esta manera, pese a los esfuerzos realizados, no se modifican las causas que favorecen la aparición de delincuencia organizada.

En buena lógica, este tipo de iniciativas a corto plazo, desde la perspectiva política, facilitan oxígeno para la supervivencia de un Gobierno, pero no resuelven en modo alguno las necesidades de un país y de su ciudadanía. Recalcar, que se requiere de políticas y estrategias de Estado, que brillan mayoritariamente por su ausencia, fruto de otra realidad presente en Latinoamérica: la falta de preparación del poder civil para gestionar adecuadamente políticas de seguridad y de defensa, y en especial, los servicios de inteligencia.

El desarrollo de las capacidades de inteligencia contra la criminalidad organizada en América Latina

La primera cuestión es dirimir, sucintamente, qué es y para qué sirve la inteligencia criminal (delimitación del concepto y funciones), para, a continuación, tratar de determinar hasta qué punto tiene sentido o carece del mismo, la inmersión de las Fuerzas Armadas en su desarrollo y empleo, con todo lo que ello conlleva, habida cuenta de la progresiva implicación de los militares en la lucha contra la criminalidad organizada en el contexto latinoamericano.² Disponer de un acervo conceptual claramente delimitado y comúnmente aceptado en sus términos, permite una comunicación clara, concisa y fluida. Premisa, que

2 Para una mayor profundización en el recurso a las Fuerzas Armadas en la lucha contra la delincuencia organizada consultar: Sansó-Rubert, Daniel. 2017. *Democracias bajo presión. Estado, fuerzas armadas y criminalidad organizada en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar?*. Madrid: Dykinson.

brilla por su ausencia, cuando nos introducimos en el marco de la inteligencia aplicada al comportamiento delictivo. Esta área de conocimiento en expansión se caracteriza, al menos por el momento, por la existencia de no pocas áreas de confusión, ofuscación y solapamiento (Sansó-Rubert 2012). Circunstancia, que aflora al entremezclar en un *totum revolutum*, diversas metodologías de análisis del fenómeno delictivo; especialmente, la inteligencia criminal, la inteligencia policial, la investigación policial (o criminal o delictiva, en función de la nomenclatura que se emplee) y el análisis criminal. Dicha circunstancia, genera un permanente desacuerdo entre los expertos en la materia, adscritos a diversas corrientes doctrinales.

El *Diccionario LID de Seguridad e Inteligencia* (2013), la define como

el tipo de inteligencia que realizan los servicios de información policiales y cuyo fin es analizar e investigar tanto la criminalidad organizada, como aquellas otras formas delictivas cuya complejidad y gravedad impiden su eficaz prevención mediante una investigación policial, fiscal o judicial del caso concreto. También se ocupa del análisis estratégico de tendencias y amenazas en materia delictiva, con el propósito de producir conocimiento, que fundamente la adopción de políticas de seguridad pública dirigidas a la resolución de problemas criminales. [...] En el plano estratégico, se dirige a la definición de los objetivos de la organización policial, y al establecimiento de la política y planes generales para lograr el desmantelamiento de las organizaciones criminales y la prevención de formas delictivas complejas. En el plano táctico, su propósito último es ayudar a la planificación y el diseño de las acciones concretas necesarias para enfrentar las amenazas criminales.

Acepción que, aunque esclarecedora, resulta deficitaria al no reflejar la variedad de posicionamientos existentes sobre la materia. Y además, de facto, la inteligencia criminal, por definición, no está vinculada a un ente en particular sino que, en función de circunstancias de diversa índole –administrativas y políticas–, principalmente o de naturaleza coyuntural, puede residenciarse dicha labor (ejercida simultáneamente o en condición de monopolio), bien en servicios de inteligencia, bien en unidades policiales, los servicios de aduana, en organismos militares, en el sistema penitenciario, las instituciones financieras y económicas e, incluso, empresas privadas de seguridad, según la realidad de cada país (Sansó-Rubert 2016).

Otra discrepancia, reseñada en la obra titulada *Conceptos Fundamentales de Inteligencia* (Díaz 2016), radica en que, frente al interés generalista de la inteligencia policial por el delito, el delincuente, la víctima y el control social, la materia objeto de la inteligencia criminal se enfoca sobre el “problema criminal”, “ambiente criminal” (*criminal environment*) o “hecho criminal”, definido como una realidad permanente, dinámica y cambiante (en cuanto a su forma, composición y tamaño), sobre la cual es posible actuar e influenciar. Abarca una pluralidad de dimensiones que pueden ser, tanto grupos u organizaciones de crimen organizado, el estudio o análisis de un mercado (legal o ilegal) o un determinado área geográfica, las relaciones que se establecen entre organizaciones criminales y entre éstas y aparatos de gobierno, así como cualquier otro medio o actividad de interés para la criminalidad organizada (Sansó-Rubert 2016). No es más que

un tipo de inteligencia útil para obtener, evaluar e interpretar información y difundir la inteligencia necesaria para proteger y

promover los intereses nacionales de cualquier naturaleza (políticos, comerciales, empresariales), frente al crimen organizado, al objeto de prevenir, detectar y posibilitar la neutralización de aquellas actividades delictivas, grupos o personas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, pongan en riesgo, amenacen o atenten contra el ordenamiento constitucional, los derechos y libertades fundamentales (Sansó-Rubert 2010b).

Finalmente, la última clave relevante para una delimitación inequívoca reside en asumir que, la inteligencia criminal, no consiste en perseguir delitos para su posterior enjuiciamiento. La obtención de pruebas y evidencias es una actividad propia del ámbito de la investigación policial, no de inteligencia. La investigación criminal/policial se realiza al suscitarse un caso y se culmina con los logros investigativos obtenidos, logrando su esclarecimiento y resolución, mientras que la inteligencia es permanente. No reacciona ante la comisión de un delito (*notitia criminis*), sino que opera en un *continuum* constante sobre toda persona, actividad u organización, que pueda parecer sospechosa de constituirse en una amenaza o implique un riesgo para la seguridad (Sansó-Rubert 2012). Motivada por su creciente especialización en función de la propia evolución de su objeto, la inteligencia criminal ostenta suficiente entidad para defender su plena autonomía conceptual, respecto de la inteligencia policial o cualquier otra tipología. Especialización, que tiende a su vez hacia una sub especialización en función de áreas geográficas, actividades delictivas, modalidades comisivas u otras circunstancias de interés.

Sin duda, establecer los límites resulta una aspiración de difícil materialización, ya que la

propia comprensión de la complejidad de la fenomenología criminal organizada, demanda un análisis que combine una visión macroscópica y contextual (inteligencia criminal), con una investigación de hechos microscópicos y específicos (investigación criminal). Haciendo hincapié en esta última idea en virtud de su trascendencia, cabe identificar una relación bidireccional entre ambas herramientas de lucha contra la criminalidad: las averiguaciones obtenidas en el contexto de la investigación policial/criminal y los productos del análisis criminal, pueden incorporarse como insumos en el análisis de inteligencia; de la misma forma, la inteligencia criminal como producto y sus metodologías de obtención, pueden emplearse como recursos de apoyo a la investigación policial/criminal).

De igual forma, una misma información puede tener una doble finalidad: constituir indicios y pruebas para descubrir los elementos integrantes del hecho criminal para su enjuiciamiento (investigación criminal/policial) o constituir insumos, que empleará el analista de inteligencia en la elaboración del producto inteligencia, con independencia del momento exacto en el que se produce el conocimiento, sea este anterior o posterior al hecho delictivo. E igualmente es cierto, que ciertas metodologías o técnicas de análisis pueden responder a diferentes objetivos: consecución de inteligencia o aplicables a la investigación (Sansó-Rubert y Blanco 2015). Todo ello, remarcando sus diferencias.

En conclusión, recogiendo los principales rasgos de la definición de inteligencia criminal descritos en el capítulo con el mismo rubro elaborado por Sansó-Rubert y Blanco Navarro en la obra *Investigación Criminal* (2015), cabe destacar el hecho de que principalmente

permite minimizar el impacto de la criminalidad organizada y mantener un control mínimo para evitar su expansión incontrolada, que suponga en última instancia un deterioro de la seguridad, tanto objetiva como subjetiva. Especialmente cuando el coste de oportunidad a la hora de tomar una decisión (y no otra), puede llegar a resultar cualitativamente mucho más gravoso o generar daños irreparables. Representa un abanico de retos y oportunidades. Por un lado, permite no sólo una mayor y mejor aprehensión del fenómeno delictivo en todo su espectro sino a la par, proporciona un conocimiento “informado” indispensable para la articulación de todos aquellos recursos imaginables (control social formal: Política Criminal, de Seguridad y Defensa, Penitenciaria, medidas legislativas, policiales...) aniveles operativo, táctico y estratégico, destinados a contrarrestar el riesgo criminal.

Igualmente,

despunta por su destacado potencial para la elaboración de los análisis destinados a que los consumidores (destinatarios), sean estos decisores políticos o responsables de los organismos encargados de la persecución de la delincuencia, tengan suficientes elementos de juicio para la adopción de respuestas adecuadas. Esto reduce, en consecuencia, los riesgos inherentes a toda acción o decisión (incertidumbre) para la implementación de políticas criminales y de seguridad eficientes. Al tiempo, que permite contrastar la eficacia objetiva de las medidas pergeñadas al respecto. Conocer qué ha sucedido en el escenario criminal, qué está sucediendo y por qué, y qué es lo más probable que suceda en el futuro es la meta (Sansó-Rubert y Blanco Navarro 2015).

Este es el sustrato para conocer su evolución y advertir con antelación, las posibles incursiones oportunistas de redes criminales (Sansó-Rubert 2011). Un buen producto de

inteligencia criminal no solo describe cuál es la situación actual relativa al fenómeno, sino que aporta explicaciones sobre la existencia de dicho fenómeno y establece posibles evoluciones o tendencias, desarrollando diversidad de escenarios viables. Además, define las alternativas factibles para reorientar la situación en el sentido más favorable para su erradicación y control, y establece los eventuales costes económicos y sociales resultantes de la aplicación de dichas medidas (Sansó-Rubert 2016). De la misma forma, posibilita conocer y analizar la distribución geográfica de la actividad delictiva, la concentración territorial de las organizaciones criminales (densidad criminal), el surgimiento de nuevos nichos de mercado ilícitos, la introducción de novedosas metodologías y *modus operandi*, nuevos productos y servicios, la identificación de las estrategias puestas en práctica por las estructuras delictivas, la familiarización con la subcultura delictiva, las características sociodemográficas relevantes de los miembros de las organizaciones criminales para su conveniente explotación (nacionalidad, región de procedencia, etnia, familia, profesión, condición de ex policías o ex combatientes, tipología de actividad ilícita en la que está especializado...), así como la detección del ascenso y caída de las organizaciones criminales, en virtud de sus fortalezas y debilidades.

De igual forma, su utilidad redunda en su empleo como un instrumento de análisis del éxito de las políticas públicas y decisiones adoptadas en la confrontación con la criminalidad organizada. Destinar capacidades de inteligencia para la realización de análisis sobre la gestión pública del Estado y el fortalecimiento institucional, con el fin de vislumbrar con la debida anterioridad, cómo determinadas decisiones sobre el manejo de lo público

(recursos, bienes, y servicios), permiten o facilitan las operaciones y funcionamiento de organizaciones al margen de la ley; de tal forma, que se puedan identificar las implicaciones de las decisiones y esquemas preventivos adoptados, para evitar el fortalecimiento involuntario del crimen organizado.

El recurso a las Fuerzas Armadas en la lucha contra la criminalidad organizada y la consiguiente inmersión en el desarrollo de capacidades de inteligencia criminal

Partiendo de la clara diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad pública e interior, como premisa básica asumida en toda América Latina, cabe entonces preguntarse, ¿cuáles han sido los factores que han llevado a una generalización de la actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública y, en concreto, asumir el rol de protectores y garantes del Estado de derecho frente a la criminalidad organizada? ¿Qué mueve a las autoridades a confundir los ámbitos de acción de las fuerzas militares y de las policías, cuando, *grosso modo*, las constituciones y las leyes determinan que las primeras tienen la obligación de garantizar la seguridad nacional y las segundas, de forma más específica, la de los ciudadanos? Solo cabe una respuesta: la conjugación de la oportunidad y el interés (Sansó-Rubert 2010a). De un lado, la rápida resolución (o al menos la apariencia) de los crecientes problemas de violencia y delincuencia que afectan al conjunto de las sociedades, sumado a la baja credibilidad que entre los ciudadanos y las autoridades tienen los distintos cuerpos policiales y los servicios de inteligencia (Sansó-Rubert 2017). De otro lado, habría que sumarle la aparente

necesidad de amortizar unas fuerzas armadas que, según algunos postulados (Frederic 2008), habrían perdido su razón de ser en el nuevo contexto de seguridad internacional tras finalizar la Guerra Fría.

En palabras de Moloeznik (2014, 76-92),

esto se explica, principalmente y por un lado, debido al fracaso tanto de las políticas criminales, como del sistema de justicia penal, incluyendo las policías, de aquellos Estados donde el poder político ha tomado la decisión de comprometer directamente a las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad [...]; por el otro, el dominio del denominado *populismo punitivo*, del discurso de mano dura y tolerancia cero, y del innegable atractivo que ejercen los militares en tanto institución, por su profesionalismo, disciplina, espíritu de cuerpo, movilidad, polivalencia y sistema de armas.

Sin duda, es legítimo que los Estados recurran a todos los recursos disponibles –al amparo de la razón de Estado–, ante un contexto de debilidad y limitación de medios. Cada país tiene unos problemas específicos que atender y sus fuerzas armadas son, al menos en teoría, suficientemente polivalentes para asumir distintas misiones al respecto. La gran pregunta que hay que plantearse es en qué medida la asunción de estas misiones secundarias respecto de su labor de defensa principal, repercuten positiva o negativamente en la institución castrense (Sansó-Rubert 2011a) y por extensión, al Estado de derecho constitucional.

Los nuevos requerimientos han desencadenado un proceso de transformaciones de calado en el seno de las fuerzas armadas para adaptarse. Defensores y detractores, esgrimen razones y argumentos para determinar el grado de protagonismo asumible en la contención del crimen organizado. Implicación, que

no se produce de forma unívoca en el ámbito latinoamericano. El nivel de asunción por parte de los militares de funciones policiales y de implementación de capacidades de inteligencia criminal, varía mucho de un país a otro, de acuerdo con los diferentes marcos legales habilitantes y la percepción de la gravedad de la situación de la seguridad dentro de sus fronteras y en su entorno regional inmediato (García Carneiro 2007; Fernández Rodríguez y Sansó-Rubert 2010). Abarcar cada uno de los países de forma pormenorizada es una tarea que desborda los propósitos de este trabajo, que sólo aspira a despertar inquietudes destinadas a alimentar el debate sobre las bondades de la inmersión de la inteligencia militar en las estrategias de respuesta y sus respectivas consecuencias.

Bajo el rubro del concepto de seguridad multidimensional (Rivera Vélez 2008), que suscita no pocas controversias, asistimos a una progresiva adaptación de las capacidades y funciones militares –incluyendo las de inteligencia– a los requerimientos de la lucha contra las actividades de la delincuencia organizada, en detrimento de las instituciones policiales y servicios de inteligencia. Transformación, que empieza a suscitar un intenso debate, hasta ahora ausente (Fabián Saín 2014), no solo alrededor de la pertinencia de la militarización de las políticas públicas de seguridad interior, sino en lo tocante a la obtención, desarrollo y gestión de inteligencia criminal por parte de personal militar para el propio soporte de dicha orientación. Cuestión esta última que tampoco es baladí, a la hora de interactuar con otros servicios de inteligencia o unidades de inteligencia de cuerpos policiales de otros países.

A grandes rasgos, la asunción de iniciativas de inteligencia –operativa, táctica y estratégica– aplicadas a la confrontación con la

criminalidad organizada supone, en primer término, una tendencia general a aplicar la lógica propia de la inteligencia militar –en gran medida propiciado por la ausencia, igualmente generalizada, de una doctrina de inteligencia criminal propia de cada país–, provocando una militarización de la inteligencia criminal. Militarización, que dispara la “sensibilidad social” y desconfianza ante el desarrollo de labores de inteligencia por parte de personal militar en relación a la seguridad interior del Estado. Destaca la falta de formación y conocimiento especializado sobre la realidad criminal del personal militar, o de cobertura legal para realizar con éxito labores de infiltración (diversas modalidades desde el agente encubierto hasta figuras más complejas como el agente infiltrado, según permita la legislación de cada país), obtención de información y gestión de fuentes humanas en ambientes criminógenos, principalmente en espacios urbanos, lo que a su vez conlleva exponer a los militares a título personal, bien al contagio criminógeno (corrupción), bien a exponerse a ser descubiertos.

A nivel institucional, supone por extensión, exponer a la institución castrense a la penetración criminal (contaminación del servicio) y a la devaluación de la calidad del producto inteligencia a través de las labores de contrainteligencia de las organizaciones criminales, bien impidiendo las labores de obtención, bien contaminando la inteligencia a través de la facilitación de información falsa y de señuelos, que conduzcan al fracaso operativo. Contaminación que se contrarresta con un profundo conocimiento de la criminalidad organizada que permite, en gran medida, detectar informaciones falseadas, sumado a un correcto y eficiente manejo de todo tipo de fuentes, especialmente las humanas.

Además, la inteligencia criminal es por la propia naturaleza del fenómeno objeto de análisis, transversal y multifactorial. Engloba conocimientos de derecho, economía, finanzas, sociología, criminología, psicología, geográficos, geopolíticos... para configurar análisis desde las estructuras de las organizaciones criminales, hasta su *modus operandi*, pasando por sus capacidades logísticas, de infiltración estatal, económicas, sus lógicas de acción y estrategias de mercado, de expansión de autodefensa para su preservación y la de sus actividades, sus capacidades relacionales tanto en el medio delictivo con otras organizaciones (proveedores, compradores, aliados...), como en la esfera lícita, a niveles empresarial o institucional. Un conjunto de conocimientos y perfiles ausentes entre el personal analista de las fuerzas armadas y también, por qué no decirlo, de muchos de los servicios de inteligencia latinoamericanos en su actualidad, donde la inteligencia criminal representa más un *desiderátum* que una realidad fáctica. Y, finalmente, lo que más preocupa, es si esa inteligencia llega al decisor civil para que adopte las medidas oportunas y ejerza el liderazgo en la respuesta al crimen organizado o queda cautiva en las instancias militares.

Otra cuestión trascendental, que igualmente cabe plantearse es hasta qué punto, los ajustados presupuestos de defensa pueden soportar el incremento de cometidos a desempeñar por las fuerzas militares sin que ello suponga un detrimento de sus capacidades, máxime cuando hablamos de capacidades de inteligencia, que requieren de una fuerte inversión. Especialmente, en períodos de crisis económica y recortes presupuestarios. La lógica induce a pensar que el coste no es baladí. Y todo ello bajo la sombra del potencial riesgo de corrupción e implicación de los militares

en actividades ilícitas en calidad de actores (Astorga 2007), ya mencionado. De hecho, la extendida argumentación de especial resistencia de los militares ante la corrupción en base a su deontología y valores profesionales, no se sostiene empíricamente. No existen pruebas fehacientes de que las fuerzas militares sean menos vulnerables a los tentáculos de la corrupción criminal (Bailey y Godson 2000).

Las consecuencias de su involucramiento directo en la lucha contra la delincuencia organizada repercuten negativamente de manera directa en el desarrollo de los servicios de inteligencia y de sus capacidades, al quedar estos en un segundo plano y perder el liderazgo del combate al crimen organizado en clave de inteligencia. De igual forma, la ausencia de una doctrina de inteligencia criminal y el desconocimiento de sus particularidades metodológicas, hacen que los militares se dediquen a aplicar su doctrina de inteligencia militar y metodologías de captación de información, manejo de fuentes y análisis a la criminalidad organizada, generando episodios de vulneración de derechos fundamentales y extralimitación en el ejercicio de sus competencias profesionales, derivado del desempeño de tareas para las cuales no han recibido formación previa (Díez y Nicholls 2006). Y posiblemente, tampoco el interés por adquirirla. La formación de profesionales con dedicación al orden interno o a la defensa nacional obedece, *a priori*, a vocaciones diferenciadas. Como resultado, se han sentado las bases para que dentro de los planes y objetivos de las Fuerzas Armadas se introduzca, en mayor o menor medida, el combate a la delincuencia y el desarrollo e implementación de acciones destinadas a la provisión de seguridad pública y ciudadana como objetivos estratégicos (Hernández 2008), lo que a la postre supone,

una transformación de profundo calado en la doctrina militar.

Ante la problemática planteada en el título de este análisis, a tenor de lo expuesto, queda claro que la participación militar en la esfera de la seguridad interna obedece a unas necesidades perentorias del Estado (último recurso), y qué debiera limitarse solo a los supuestos en los que las circunstancias así lo requieran. Acomodar la razón de Estado a los requisitos democráticos (razón de Estado democrática), para identificar aquellas situaciones en las que la razón de Estado es el único e indispensable medio para salvar la democracia (Fernández García 1997). Interpretación que ampararía constitucionalmente el recurso a las fuerzas armadas en la lucha contra la criminalidad organizada como instrumento extremo para supuestos excepcionales, sin que pueda tildarse esta opción de antidemocrática.

Por lo tanto, tiene perfecta cabida en Democracia, pero su empleo debe ser articulado convenientemente bajo premisas claras (preservando un mínimo de criterios, para que el empleo de las tropas tenga legitimidad: que se asegure la gravedad de la amenaza; que el propósito del uso de la fuerza militar sea correcto; que sea el último recurso; que exista una proporcionalidad de los medios; que se formule un balance de las consecuencias, supeditación y primacía del liderazgo civil de las operaciones...), que eviten otorgar erráticamente a las fuerzas armadas una preponderancia, que conlleve el riesgo de militarizar la seguridad interior (Fernández Rodríguez y Sansó-Rubert 2010). Problemática, en gran medida provocada por la influencia de Estados Unidos en la región que, bajo el paraguas de la “guerra contra las drogas”, ha favorecido la militarización de la respuesta al crimen organizado, atrayendo a los Ejecutivos hacia esta

deriva con cuantiosas ayudas económicas y operacionales, supeditadas en exclusiva al disfrute del estamento militar. Sobre todo, promoviendo las capacidades militares de operaciones especiales (Mendel y McCabe 2016) e inteligencia.

Desde la óptica de la estrategia de seguridad interior, la tendencia internacional se decanta claramente por primar las capacidades policiales y de los servicios de inteligencia para la reducción del delito y del hecho criminal, respectivamente. El control policial desempeña un papel central (Bobeá 2003). Se considera que la policía es el instrumento adecuado para desarrollar iniciativas de disuasión, prevención, represión y proactividad en la lucha contra el delito, quedando reservados los servicios de inteligencia para las manifestaciones más graves de criminalidad organizada, que amenacen la integridad estatal. En definitiva, la apuesta por los cuerpos de policía (destacando sus unidades de inteligencia), en circunstancias de normalidad, para el mantenimiento del orden y la seguridad ciudadana. Sin perjuicio de que, ante determinadas circunstancias, se recurra a las fuerzas militares en búsqueda de apoyo. Para que esta apuesta fructifique en América Latina, resulta indispensable una profunda reforma del sector policial y de sus organismos nacionales de inteligencia.

Entre tanto esta reforma no llega, la previsión es que los gobiernos latinoamericanos continúen dependiendo del estamento militar para contrarrestar las manifestaciones más violentas de criminalidad organizada, generalmente asociadas a la actividad del narcotráfico. Y es que el discurso de guerra contra el crimen organizado, ha calado profundo en la visión estratégica de la seguridad y defensa de prácticamente toda América Latina (excep-

tuando básicamente a los países del Cono Sur, con Argentina a la cabeza).

A pesar de los razonamientos esgrimidos en este trabajo, que desaconsejan el recurso a las fuerzas armadas, al menos tal y como está planteado actualmente por los países de la región, la impronta de la razón de Estado y la excepcionalidad devenida en cotidiana prevalecen, introduciendo elementos de inseguridad jurídica y arbitrariedad. Se han convertido en el argumento sobre el que se sustenta todo el andamiaje de la respuesta *manu militari*, exponente de la máxima intensidad del uso de la fuerza del Estado. Aplicar la letalidad defensiva para preservar Estado, sociedad y democracia, despierta suspicacias con respecto a procesos de militarización velados, tamizados bajo el rubro del compromiso con la seguridad interior, al tiempo que, de facto, la experiencia arroja resultados no especialmente satisfactorios.

La declaración de los Estados de una guerra al crimen organizado planificada desde un prisma militar, implica, en primera instancia, el abandono expreso de los procedimientos constitucionales ordinarios para perseguir a la delincuencia organizada. En segundo término, genera importantes perjuicios colaterales de relevancia constitucional (costos constitucionales) y democrática, como la violación de Derechos Humanos por parte de las fuerzas militares en sus operativos, circunstancias que no tienen cabida en el marco de una política de seguridad pública democrática. Otro elemento destacable, es la vulneración del Estado de derecho, donde queda fuera de lugar la visión del “enemigo”, propia de los enfrentamientos bélicos.

La situación requiere con urgencia del establecimiento de límites y garantizar el papel del Estado como proveedor de seguridad en

términos democráticos: seguridad democrática. Afrontar el reto de encontrar en la seguridad y la inteligencia, interpretadas desde el prisma de la democracia, la forma de afrontar correctamente la amenaza. Sea como fuere, sin duda, guste o no, las fuerzas armadas están llamadas a cobrar trascendencia en la lucha contra las actividades ilícitas en América Latina (Sansó-Rubert 2011a), siendo en la medida de lo posible deseable su expresa supeditación a la dirección policial y bajo el control civil. Es importante no perder la perspectiva de que, necesariamente, son diversos los ingredientes que han de intervenir en la erradicación de la delincuencia organizada. Por ello, no se debe olvidar que el éxito realmente se alcanzará con la imbricación adecuada de todos los instrumentos disponibles –combinando estrategias de prevención, acción y reacción–, sumado a la cooperación de todos los actores implicados, bajo el paraguas de la democracia y del Estado de derecho.

Conclusión: entre el deber ser y el ser. Un debate en profundidad pendiente

A grandes rasgos, la delincuencia organizada constituye un problema de seguridad, a nivel nacional, regional e internacional, habida cuenta de su creciente transnacionalidad, que puede llegar a sobrepasar los esquemas ordinarios de respuesta requiriendo medidas excepcionales. Y de cómo se gestione dicha excepcionalidad, la democracia y el Estado de derecho resultarán fortalecidos o, por el contrario, se abrirán espacios de incertidumbre que el Estado deberá afrontar, no ya en el plano de la lucha contra la delincuencia organizada, sino en la esfera de los derechos,

libertades y garantías constitucionales, que imprimen el carácter constitucional a las democracias y a sus sistemas de inteligencia en América Latina.

La realidad criminal en la que está sumida América Latina trasluce el cúmulo de fracasos derivados de una deficiente gestión de la amenaza. Las respuestas operadas se manifiestan inefectivas y el recurso estrella, las fuerzas armadas, arroja un balance estratégico negativo. No sólo no se ha logrado reconducir la situación, sino que se ha empeorado, contribuyendo al descrédito de la democracia, la vulneración de derechos, la erosión del Estado de derecho y al incremento de la debilidad de un Estado disfuncional, cuya clase dirigente parece que no termina de interiorizar, que la opción del recurso a las fuerzas militares bajo el estandarte de la guerra al crimen organizado y la razón de Estado no tiene futuro. Al menos, en los términos planteados hasta el momento. La vía militar combate los síntomas, pero no las causas de la delincuencia organizada.

Ha llegado el momento de redefinir los términos de la confrontación contra la delincuencia organizada, adecuándolos a las transformaciones experimentadas en el escenario estratégico y acordes al nuevo paradigma de seguridad, que tiende a implantarse con rapidez, donde prima la prevención en detrimento de las iniciativas reactivas. Sentar las bases que configuren los principales lineamientos de las futuras estrategias de seguridad y defensa frente a la criminalidad organizada. La perspectiva novedosa que conforma la denominada “seguridad inteligente”, hace hincapié en la importancia de articular la seguridad en base a las capacidades en inteligencia (Pulido y Sansó-Rubert 2016), especialmente, en su vertiente prospectiva, como uno de los principales recursos para enfrentar con éxito las

manifestaciones de criminalidad organizada de mayor intensidad (Sansó-Rubert y Blanco 2015); desarrollar estrategias y capacidades fundadas en inteligencia criminal para constreñir a la mínima expresión la delincuencia organizada que está por materializarse o impedir que llegue siquiera a eclosionar, intentando atisbar los derroteros por los que el crimen organizado evolucionará en las próximas décadas, identificando posibles tendencias.

Problema: a pesar de los recientes esfuerzos democráticos modernizadores llevados a cabo por la mayoría de los Gobiernos de América Latina, las estructuras de inteligencia han quedado, en gran medida, al margen. Un mínimo de institucionalización democrática de los Servicios y de la función de Inteligencia, representa un requisito *sine qua non*, recalco, imprescindible, a efectos de la articulación y desarrollo de una estructura y actividad de inteligencia realmente funcional al servicio de la democracia.

En América Latina, la legislación actual que regula los servicios se caracteriza por ser una normativa legal extraordinariamente básica, en cuanto a contenido y extensión, supeitada a un desarrollo reglamentario que no ha terminado de producirse en plenitud. Cuestiones cruciales como los principios y límites jurídico-constitucionales orientadores de su acción y el funcionamiento del sistema de controles –internos y externos–, aplicable, están aún por modernizar acorde a las necesidades de un servicio democrático propio del siglo XXI. La mayoría de los países, han quedado “atrapados” en esta fase de desarrollo institucional, que no acaba de cerrarse, lo que podría constituir un elemento relevante para entender cómo es posible que, en países con un elevado nivel de desarrollo, sus servicios de inteligencia adolezcan del homogéneo fortalecimiento institucional.

Dicha legislación sobre los servicios de inteligencia, recoge de forma mayoritaria, la criminalidad organizada explícitamente como objetivo de los mismos en aras a defender y preservar la democracia y el estado de derecho. Mandato, que no deja de constituir un *desiderátum*, dado que las capacidades al respecto no han sido objeto real de desarrollo e implementación en la mayoría de los supuestos, o han sido formalizadas en precario; lo cual es aún más grave, exponiendo a los agentes, al propio servicio y a la comunidad de inteligencia, de existir ésta, a una situación de máximo peligro al quedar indefensos, al no disponer de la capacitación y los medios acordes para operar con seguridad, ya no decimos con éxito, ante las abrumadoras capacidades de contrainteligencia y penetración de las que disponen las manifestaciones más relevantes y por extensión peligrosas de la criminalidad organizada en la región.

De esta forma, queda la inteligencia nacional expuesta (medios, capacidades, integrantes, metodologías de trabajos) a su detección por parte de la criminalidad organizada y por consiguiente, susceptible de ser objeto de neutralización y penetración. Parece que los responsables políticos de las respectivos servicios de inteligencia aún no han interiorizado el peligro real de la amenaza criminal organizada y de la fortaleza y perfeccionamiento de sus capacidades y medios, incluso frente a los aparatos de inteligencia. La debilidad crítica de los servicios de inteligencia (civiles) de América Latina frente a la criminalidad organizada, corre pareja a la crisis del modelo policial y, por supuesto, a la inteligencia policial.

Todavía no han querido darse cuenta de que gran parte del éxito de la lucha contra la criminalidad organizada reside en las capacidades de inteligencia. Que no resulta una op-

ción barata y que requiere de mucho tiempo para que arroje resultados fructíferos. Hay que ser muy crítico al respecto, porque el panorama vigente y su proyección futura, no resulta precisamente tranquilizador.

En consecuencia, el hecho de que el proceso de normalización de la inteligencia aún esté por acabar, inmerso en un proceso lento de maduración, hace complicado que se inviertan medios y atención al desarrollo de una doctrina de inteligencia criminal, cuando la institucionalización de los Servicios no se ha consumado satisfactoriamente. Quienes forman parte de los servicios de inteligencia requieren contar con una carrera funcionarial, una permanente actualización y capacitación, un sistema de reclutamiento público y transparente, un control de las actividades que realizan, en especial las relacionadas con el acceso a información privada y un permanente reforzamiento ético durante la carrera laboral (Sancho Hirane 2012; 2015); si el objetivo es que quienes realizan la función de Inteligencia en el Estado sean profesionales en el desarrollo de su trabajo.

La falta de institucionalización se traduce en gran medida en la ausencia de legislación estatutaria de personal. Encontramos Servicios con un elevado porcentaje de personal laboral contratado en unidades de análisis de inteligencia y gestionando información de alta sensibilidad para la seguridad del Estado que, debido a su contratación discrecional, cesa en el Servicio cuando se produce un cambio de Gobierno, siendo reemplazados por personas afines al nuevo Ejecutivo.

La reforma de los sistemas de inteligencia representa uno de los retos destacados para las democracias de América Latina. Los servicios de inteligencia requieren de una adecuación sustancial al objeto de enfrentar la criminalidad organizada y superar, al unísono, el lastre

de las inercias del pasado propias de policías políticas de regímenes dictatoriales, que limitan su modernización y consolidación democrática. De igual forma, lamentablemente, una vez restablecida la democracia, en algunos países se han dado casos de uso indebido de los servicios de inteligencia. Circunstancia, que ha acarreado la correspondiente crisis institucional y consiguiente reforma del servicio para evitar que los bajos niveles de institucionalidad, generen incentivos para un mal uso de las capacidades de los servicios de inteligencia. Desviaciones con resultados lesivos para los derechos fundamentales, en nombre de la seguridad nacional, que han generado la desconfianza y deslegitimación social de los servicios de inteligencia, identificándolos como parte del problema de inseguridad e inestabilidad, que sufren sus países.

El debate está abierto y América Latina se sitúa en una delicada encrucijada entre el deber ser y el ser, en la que las decisiones que se adopten en el ámbito de la inteligencia y los servicios de inteligencia, redundará en el futuro de la seguridad regional, el fortalecimiento de sus democracias, la solidez del Estado de derecho y el éxito ante el desafío de la criminalidad organizada. Dada la trascendencia y la relevancia de lo que está en juego, este debate no se puede postergar más.

Bibliografía

- Arnson, Cynthia J., y Eric L. Olson, eds. 2011. *Organized Crime in Central America, the Northern Triangle*. Estados Unidos: Woodrow Wilson Center.
- Astorga, Luis. 2007. *Seguridad, traficantes y militares (El poder y la sombra)*. México: Tusquets.
- Bailey, John, y Roy Godson. 2000. *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*, México: Grijalbo.
- Bartolomé, Mariano. 2009. "Situación del Crimen Organizado en América Latina". *Ágora Internacional* 10: 16-20.
- Bobeá, Lilian, ed. 2003. *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Caracas: FLACSO/ Woodrow Wilson International Center.
- Buscaglia, Edgardo. 2013. *Vacios de poder en México: El camino de México hacia la seguridad humana*. México D.F.: Debate.
- Chinchilla, Fernando A. 2016. "Presentación Dossier. Una Paz Insegura: de la reproducción de la violencia colectiva en América Latina y el Caribe". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 55: 11-24.
- Dammert, Lucía, y David Álvarez Veloso. 2008. "Fuerzas Armadas en seguridad pública. ¿Solución o problema?". *Nueva Sociedad* 218.
- Díaz, Antonio, ed. 2016. *Conceptos Fundamentales de Inteligencia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Díez, Jordi, y Ian Nicholls. 2006. *The Mexican Armed Forces in Transition*. Washington: Strategic Studies Institute United States Army War College.
- Fabián Saín, Marcelo. 2014. "Un debate ausente: la producción de inteligencia criminal en América Latina". *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 15: 127-134.
- Fernández García, Eusebio. 1997. *Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: la racionalidad política*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas" de la Universidad Carlos III de Madrid-Dyknson.

- Fernández Rodríguez, José Julio, y Daniel Sansó-Rubert. 2010. "El recurso constitucional a las Fuerzas Armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* XLIII, 128: 737-761.
- Ferrajoli, Luigi. 2011. *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.
- Frederic, Sabina. 2008. *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.
- García Carneiro, José. 2007. "Seguridad interior y exterior. Misiones de las FF.AA en América Latina". En *Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica*, editado por I. Sepúlveda. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mella (UNED).
- Hernández, Iduvina. 2008. "La reforma de la defensa de Guatemala". *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires: RESDAL.
- Informe Global Peace Index. 2015. *Informe*. Nueva York: Institute for Economics and Peace.
- López, Claudia, ed. 2010. *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris y Random House Mondadori.
- Mace, Gordon, y Catherine Durepos, ed. 2007. *The New Security Equation in the Americas*. Quebec: Université LAVAL.
- Mendel, William, y Peter Mc. CABE. 2016. *SOF Role in Combating Transnational Organized Crime*. Tampa: Joint Special Operations University Press.
- Moloeznick, Pablo. 2014. "Fuerzas armadas, guerra contra el narcotráfico y lecciones del caso mexicano". En *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*, editado por Günther Maihold y Stefan Jost, 76-92. México: Konrad Adenauer Stiftung.
- Pulido, Julia, y Daniel Sansó-Rubert. 2014. "A Phenomenological Analysis of Terrorism and Organized Crime from a Comparative Criminological Perspective". *Journal of Law and Criminal Justice* 2 (2):113-131.
- Rivera, Fredy. 2008. "Estudio introductorio: seguridad multidimensional en América Latina". En *Seguridad multidimensional en América Latina*, editado por Fredy Rivera, 11-33. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) / Ministerio de Cultura (Ecuador).
- Rojas Aravena, Francisco. 2008. "El riesgo de superposición entre las políticas de defensa y seguridad". *Nueva Sociedad* 213.
- Sancho Hirane, Carolina. 2012. "Democracia, política pública de inteligencia y desafíos actuales: tendencias en países de Latinoamérica". *Inteligencia y seguridad. Revista de análisis y prospectiva* 11: 68-102.
- _____. 2015. "Crimen organizado en América Latina durante la primera quincena del siglo XXI: ¿tarea para las Fuerzas Armadas o para la policía?". *Revista Seguridad y Defensa ANEPE* 6.
- Sansó-Rubert, Daniel, y José María Blanco Navarro. 2015. "Inteligencia criminal". En *Investigación Criminal*, editado por Andrea Giménez-Salinas y José Luis González. Madrid: Lid Editorial.
- Sansó-Rubert, Daniel. 2010a. "La adaptación de las Fuerzas Armadas al desafío de la criminalidad organizada ¿avance o retroceso?". <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/Jornadas-DefensaMalaga/MesaRedondaReforma-SectorSeguridadMalaga.pdf>.

- Sansó-Rubert, Daniel. 2010b. "Inteligencia criminal. Retos y oportunidades para la acción frente a la delincuencia organizada". En *La inteligencia como disciplina científica*, editado por Fernando Velasco, Diego Navarro y Rubén Arcos, 191-204. Madrid: Plaza y Valdés/Ministerio de Defensa.
- _____. 2011. "La participación militar en la provisión de seguridad ciudadana y su empleo frente a la expansión del fenómeno criminal organizado". En *Sociedad Internacional en el siglo XXI: Nuevas perspectivas de la seguridad*, editado por García Rico y Torres Cazorla: 221-238. Madrid: Plaza y Valdés.
- _____. 2011a. "Criminalidad organizada y tráfico ilícito de armas ligeras. Repercusiones en el ámbito de la seguridad internacional". *Cuaderno de Estrategia* 152: 177-205. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos/Centro Mixto Universidad de Granada/MADOC/Ministerio de Defensa de España.
- _____. 2011b. "Globalización y delincuencia: el crimen organizado transnacional". En *Más allá del Estado*, editado por Javier Jordán, Pilar Pozo y Josep Baqués, 135-157. Madrid: Plaza y Valdés.
- _____. 2012. "¿Inteligencia criminal?: Líneas de demarcación y áreas de confusión. La necesidad de reevaluar su rol en la esfera de la seguridad y en la lucha contra la criminalidad organizada". En *Cultura de Inteligencia*, editado por Fernando Velasco y Rubén Arcos. Madrid: Plaza y Valdés.
- _____. 2015. "Geopolítica criminal". *Revista Ábaco* 85 (3): 62-75.
- _____. 2016. "Concepto de inteligencia policial". En *Conceptos Fundamentales de Inteligencia*, editado por Antonio M. Díaz Fernández, 223-240. Valencia: Tirant lo Blanch.
- _____. 2017. *Democracias bajo presión. Estado, fuerzas armadas y criminalidad organizada en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar?* Madrid: Dykinson.
- The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment. 2010. *Chapter 11: Regions Under Stress: When TOC Threatens Governance and Stability: 221-272*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime.
- Ugarte, José Manuel. 2000. *Legislación de inteligencia. Legitimidad y eficacia en América Latina*. Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- _____. 2011. "La actividad de inteligencia en América latina y la evolución de la inteligencia criminal". En *Actividad de inteligencia y democracia*. Ciudad de Guatemala: WOLA-Sedem.
- Waever, Ole. 1995. "Securitization and Deseuritization". En *On Security*, compilado por R. D. Lipschutz. Nueva York: Columbia University Press.

La evolución de la política de inteligencia militar argentina: rupturas y continuidades (1990-2015)¹

The evolution of Argentine's military intelligence policy: ruptures and continuities (1990-2015)

Iván Poczynok²

Fecha de envío: 22 de mayo de 2017

Fecha de aceptación: 11 de noviembre de 2017

Resumen

El artículo analiza los factores políticos que atravesaron la definición de la política de inteligencia militar argentina entre 1990 y 2015. El argumento central es que esta responsabilidad estuvo condicionada por dos apreciaciones ampliamente arraigadas en los gobiernos del período: que la inteligencia militar constituye un instrumento peligroso para la estabilidad democrática; y que la Argentina carece de problemas externos que puedan requerir la generación de este tipo de conocimientos en el mediano plazo. Estos elementos no sólo tornaron accesoria –desde la mirada de las élites locales– la definición de una política de inteligencia, sino que también configuraron un *status quo* que reprodujo la subordinación de los intereses defensivos del país a las preocupaciones estratégicas de otras naciones.

Palabras clave: Argentina; estrategia; inteligencia militar; política de defensa.

Abstract

This article analyzes the political factors that crossed the definition of Argentine's military intelligence policy between 1990 and 2015. The argument is that this activity was conditioned by two assumptions widely held by the governments of this period: that military intelligence is dangerous for democratic stability; and that Argentina does not have external problems that may require this type of knowledge in the medium term. These elements not only made "unnecessary" the definition of an intelligence policy –from the perspective of the local elites– but also shaped a *status quo* that maintained the subordination of the country's defense interests to foreign strategic perceptions.

Keywords: Argentine; defense policy; military intelligence; strategy.

1 El autor desea agradecer los comentarios, sugerencias y observaciones realizadas por el Consejo Editorial de la revista y los revisores anónimos del artículo.

2 Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Magíster en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional). Docente e Investigador en Formación de la Universidad de Buenos Aires. Correo: ivpoczynok@gmail.com

Introducción

Durante la mayor parte del siglo XX, la preocupación sobre las prioridades militares de la Argentina permaneció circunscripta al interior de las Fuerzas Armadas. Las dependencias políticas del Estado se mantuvieron al margen de la reflexión sobre los problemas de la defensa nacional, salvo en aquellos casos en los que estas estructuras eran ocupadas por uniformados. Como corolario, la percepción dominante acerca de las amenazas que podrían poner en riesgo la defensa nacional fue forjada en las instituciones castrenses (Fontana 1986; Stepan 1988).

Luego de la recuperación democrática de 1983, el Congreso Nacional aprobó un conjunto de normas que sentaron las bases para desmilitarizar las áreas de inteligencia estratégica. Las leyes de Defensa Nacional (1988), Seguridad Interior (1992) e Inteligencia Nacional (2001) restablecieron la orientación externa de la política de defensa, crearon nuevas estructuras de análisis y determinaron que la conducción de la inteligencia militar es una responsabilidad del Ministerio de Defensa. Los asuntos de política interna y seguridad interior fueron excluidos de las hipótesis de trabajo de los organismos de inteligencia castrense.

Sin embargo, la aprobación de estas normas no ocasionó un cambio automático en las estructuras de inteligencia militar. Tampoco supuso que la dirigencia civil asumiera la conducción de la política de defensa o definiera sus prioridades estratégicas. Esta situación derivó en la persistencia de las viejas prácticas e intereses de los organismos de la inteligencia castrense, que continuaron operando con autonomía del Ministerio de Defensa. Asimismo, las ambigüedades políticas en torno a la definición de las “amenazas” a la defensa

iluminaron las históricas dificultades que ha tenido la Argentina para definir sus intereses de seguridad exterior con autonomía de los países centrales.

El presente artículo analiza los factores que atravesaron la definición de la política de inteligencia militar argentina entre 1990 y 2015. El argumento central es que esta responsabilidad estuvo condicionada por dos apreciaciones ampliamente arraigadas en los gobiernos del período: que la inteligencia militar constituye un instrumento peligroso para la estabilidad democrática; y que la Argentina carece de problemas externos que puedan requerir la generación de este tipo de conocimientos en el mediano plazo. Estos elementos no solo tornaron accesorio —desde la mirada de las élites locales— la definición de una política de inteligencia, sino que también configuraron un *status quo* que reprodujo la subordinación de los intereses defensivos del país a las preocupaciones estratégicas de otras latitudes.

Interés nacional y política de inteligencia militar

La inteligencia ocupa un lugar protagónico en la guerra. En su sentido contemporáneo, el término está asociado a la generación de conocimientos anticipatorios y de alerta temprana (Grabo 2002; Keegan 2012). Esta acepción “estratégica” de la inteligencia cobró forma durante la Guerra Fría. La necesidad de las potencias de esquivar batallas decisivas y de mantener una situación de balance militar condujo a priorizar la obtención de información contribuyente a la planificación a largo plazo de la defensa nacional. Es por ello que la mayoría de los conceptos empleados en la literatura actual tienen su origen en la bipola-

ridad. Uno de los más difundidos es el de “ciclo de inteligencia”: formulado en 1949 por Sherman Kent, aún mantiene vigencia en el funcionamiento de las agencias especializadas (Navarro Bonilla 2004).

La Argentina asigna a la inteligencia estratégica militar un rol clave en la política de defensa. Según la Ley 25.520, su función es conocer “las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar”. Desde luego, la definición de estos “intereses” está subordinada a los problemas y desafíos percibidos por las máximas autoridades políticas de una nación (Ugarte 1995). Esto significa que las apreciaciones que “lleen de contenido” al ciclo de inteligencia están situadas históricamente y dependen de la percepción de las élites que conducen el Estado.

La definición de estas prioridades no resulta de un diagnóstico desprovisto de valores. Las doctrinas militares están atravesadas por factores culturales que condicionan la detección de amenazas y orientan la asignación de misiones a las Fuerzas Armadas. Según Elizabeth Kier (1995, 66-67), algunas de estas variables son la percepción sobre el rol de los uniformados en la sociedad, las dinámicas políticas internas y la cultura organizacional de las instituciones castrenses. La influencia de estos factores impide pensar a la profesión castrense “en abstracto” y obliga a analizarla en relación con la configuración social, material y simbólica de las naciones (Janowitz 1967).

En el caso de los países dependientes, estos condicionamientos incluyen complejidades adicionales. Tal como advierte Juan José Hernández Arregui (1973; 2011), los problemas

nacionales se refractan de modo distinto en los países dominantes y dominados. En estos últimos, la identificación del interés nacional exige desarticular un denso entramado de ataduras culturales que surgen de la propia condición periférica de los Estados. Este autor argentino considera que esta situación de dependencia se manifiesta –antes que en el plano económico– en los supuestos ideológicos que orientan la percepción y los “modos de pensar” de las élites de gobierno (Hernández Arregui 2011, 136).

Las primeras doctrinas militares argentinas surgieron al calor de la etapa de organización nacional. La profesionalización de las Fuerzas Armadas mantuvo una estrecha relación con el afianzamiento del poder central durante el siglo XIX (Oszlak 1997). Una vez consolidado el orden interno, la atención viró hacia una eventual agresión fronteriza de Brasil o Chile. Estas hipótesis de conflicto motivaron la aparición de los primeros servicios permanentes de la inteligencia castrense. En 1942 se inauguró la Escuela de Informaciones del Ejército y un año más tarde fue creado su Servicio de Informaciones (SIE). La doctrina militar de estos años atribuyó a estos organismos la tarea de conocer los ejércitos extranjeros, sus intenciones y la actividad de los elementos de inteligencia externos que operaban en el país (Cañas 1969: 183-184).

Durante estos años, la formación de los agentes de inteligencia militar estuvo orientada por criterios análogos a los de los países centrales. La doctrina de guerra aprobada en el primer gobierno de Juan Domingo Perón entendía que la Argentina debía asegurar la capacidad de defenderse autónomamente de eventuales agresiones externas a su soberanía e integridad territorial. La Ley de Organización de la Nación en Tiempos de Guerra, san-

cionada en 1948, nacionalizó la concepción prusiana de la “nación en armas” y consideró que el Estado argentino debía emplear todos los recursos disponibles para resguardar sus intereses vitales.

Esto no significa que los conflictos internos hayan sido ajenos a la inteligencia militar. Ya desde el golpe de 1943, la presunta “expansión del comunismo” despertaba un interés permanente en la oficialidad. El Ejército consideraba a este fenómeno como un factor de desestabilización que debilitaba el “frente interno” de una nación en tiempos de guerra. Cabe señalar que, en sintonía con la creciente conflictividad política doméstica, el gobierno peronista asignó a la SIE responsabilidades directas en la conjuración de intrigas locales. Esta situación tuvo como punto de inflexión el frustrado golpe militar del general Benjamín Menéndez en 1951: tras el fracaso de la sublevación, Perón declaró el “Estado de Guerra Interno” (Decreto 19.376/51) y ordenó a la inteligencia del Ejército investigar la conspiración (Potash 1986, 251).

La ausencia de control civil de las Fuerzas Armadas –en sentido huntingtoniano– confirmó a la inteligencia militar una indudable discrecionalidad. La definición de prioridades no fue resultado de una evaluación realizada por una élite externa al estamento castrense. Fueron los propios uniformados los que delimitaron –sobre todo durante los gobiernos de facto– los intereses de esta actividad. Esta situación se extendió incluso a los organismos creados por fuera de la órbita castrense y durante los gobiernos democráticos del período, tales como la Coordinación de Informaciones de la Presidencia (1946), la Coordinación de Informaciones de Estado (1949) o el Servicio de Informaciones del Estado (1951). Aunque estas dependencias fueron situadas bajo la ór-

bita de Presidencia, su funcionamiento estuvo apadrinado por el Ejército.

Tras el derrocamiento de Perón en 1955, las prioridades de la inteligencia militar argentina se focalizaron casi prioritariamente en el “enemigo interno”. El abandono de la orientación externa de la doctrina de la nación en armas formó parte de la “desperonización” de las instituciones castrenses (López 2010) y sentó las bases para el viraje que experimentó la política de defensa argentina durante la década de 1960. La Doctrina de Seguridad Nacional focalizó la atención de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno y transformó a la inteligencia estratégica del país en un conocimiento de nivel táctico, contribuyente a la “gran estrategia” de los Estados Unidos en la Guerra Fría.

La inteligencia militar tras la recuperación democrática

La Doctrina de Seguridad Nacional desnacionalizó las prioridades de la inteligencia militar argentina. La subordinación de la política de defensa del país a intereses supranacionales quedó plasmada en las revistas de inteligencia del Ejército, que justificaron esta decisión como parte de la estrategia occidental de lucha contra “el comunismo” y la Unión Soviética (Servicio de Informaciones del Ejército 1958, 2-3). Esta doctrina también confirmó una discrecionalidad inédita a los servicios de información –que cumplieron un rol protagónico en la última dictadura– y anuló el desarrollo profesional que había registrado esta especialidad hasta principios de los años 50.

Estas deficiencias adquirieron visibilidad pública tras la Guerra de Malvinas. El conflicto exhibió la impericia analítica de la inteligencia militar argentina –orientada du-

rante años al plano interno— y puso en tela de juicio las capacidades de prospectiva estratégica habitualmente asignadas a los mandos militares. Los informes elaborados tras la finalización de la guerra demostraron que la hipótesis de conflicto con el Reino Unido no formaba parte de los planeamientos militares de las Fuerzas Armadas. Las instituciones castrenses se habían focalizado en la represión política. El escenario Malvinas solo tenía una presencia marginal en algunos planes de la Armada (Ejército Argentino 1983; Informe Rattenbach 2012).

Luego de la recuperación democrática, estos cuestionamientos se añadieron al impacto generado por las violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Los Juicios a las Juntas promovidos por el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) iluminaron el protagonismo que tuvieron los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas en el diseño y la implementación del plan represivo. Estos elementos apuntalaron la derogación de la Doctrina de Seguridad Nacional y generaron un clima favorable para restaurar la orientación externa de la política de defensa y renovar las prioridades estratégico-militares del país.

El primer paso en este camino fue la sanción de la Ley 23.553 de Defensa Nacional en 1988. La norma posicionó al Ministerio de Defensa en la cima del sistema de inteligencia militar y excluyó a los asuntos internos de sus hipótesis de trabajo. Tres años más tarde —ya durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1995)— fue aprobada la Ley 24.059 de Seguridad Interior. Allí se detallaron las situaciones excepcionales en las que las Fuerzas Armadas pueden actuar en operaciones de seguridad interna y se precisó que esta participación no puede incidir en su doctrina, organización, equipamiento y capacitación profesional.

Si bien estas normas consolidaron el control civil de las Fuerzas Armadas, los uniformados conservaron amplios márgenes de autonomía para definir su funcionamiento y organización interna. En lo que respecta específicamente a la inteligencia militar, hasta principios del siglo XXI —tras la aprobación de la Ley de Inteligencia Nacional—, las instituciones castrenses autogobernaron sin mayores interferencias sus respectivos servicios de informaciones. También mantuvieron el control de su planta de agentes y definieron los lineamientos doctrinarios de la especialidad. Durante estos años, la limitación más importante impuesta por el poder político estuvo vinculada con la reducción de sus partidas presupuestarias.

La preservación de estas prerrogativas coincidió con la desactivación de las hipótesis de conflicto tradicionales de la Argentina. Durante décadas, el escenario de “guerra interna” asociado a la bipolaridad y las rivalidades con Brasil y Chile habían operado como parámetros ordenadores del planeamiento militar y ocupaban un lugar privilegiado en la formación de los uniformados. En este sentido, las transformaciones del escenario global y regional añadieron nuevos elementos a la crisis de la identidad de las Fuerzas Armadas, golpeada por el desprestigio social de la derrota en Malvinas y la visibilización pública de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar.

Este contexto produjo un desajuste cada vez mayor entre las definiciones formales y las prácticas institucionales. La inteligencia militar continuó aferrada a las prioridades estratégicas previas a la recuperación democrática. El Servicio de Inteligencia Naval, por ejemplo, siguió generando informes sobre la “subversión” y el “terrorismo”. Estos fenómenos eran caracterizados como una “agresión

exterior indirecta” que operaba al interior de los países a través de agentes o grupos “extremistas” (Servicio de Inteligencia Naval 1987, 26). Los documentos de actualización profesional motivaban al personal a reflexionar sobre “las deformaciones y los riesgos de las democracias”, entre las que se contemplaban los “extremismos” –tales como el “marxismo” o el “comunismo”– y las potenciales “guerras revolucionarias y subversivas” (Servicio de Inteligencia Naval 1987, 101).

Las instituciones educativas también reproducían esta mirada. El capitán de corbeta (r) Luis Pons –profesor de la Escuela de Inteligencia Naval– defendía la necesidad de militarizar la seguridad interna. El autor advertía acerca de los peligros que afectaban a los países como la Argentina, en los que “[los] organismos de seguridad [eran] incapaces de mantener en un nivel de irrelevancia los desafíos de la delincuencia común o subversiva” (Pons 1986, 134). También sostenía que “los organismos de seguridad [debían responder] al desafío de la violencia extralegal [recurriendo] a ayudas extrainstitucionales” y que era imposible “mantener en un mismo nivel de preservación todos los valores esenciales de una sociedad democrática” (1986, 134).

El Ejército continuó abrazado a esta doctrina. Durante las décadas de 1980 y 1990, la revista *Manual de Informaciones* estudió los problemas de la “guerra revolucionaria”, el “comunismo” y la “guerra subversiva”. Los editores repudiaban la ley de Defensa aprobada por el Congreso Nacional y consideraban como una “imposición” la “ausencia de hipótesis de conflicto con respecto a la guerra revolucionaria y subversiva”. La revista sostenía que “[mantendría] siempre activo en su articulado el tema de la agresión subversiva marxista leninista” (Jefatura de Inteligencia del Ejército 1990, 19).

Los informes se interesaban por las “guerras subversivas” rurales (Pratt 1983); la “guerra subversiva” de Nicaragua (Desjardins 1983); la doctrina antisubversiva y antiterrorista francesa (Jacquard 1986); las estrategias de guerra revolucionaria (Stigliano 1987); el advenimiento del comunismo en Cuba (Álvarez Gelves 1993) o la estrategia guerrillera del Che Guevara en Bolivia (Prado Salmon 1997).

La persistencia de esta preocupación “antisubversiva” no era secreta. En enero de 1990, el entonces jefe del Ejército, general Cáceres, informó al presidente Menem que la fuerza estaba dispuesta a actuar “en defensa del orden constitucional” siempre y cuando “lo determine el poder público” (Clarín 19/01/1990). También alertó sobre “el peligro mortal que [encerraba] el fermento subversivo cuya agresión latente [podía] ser despertada al calor del desencuentro, la insidia y la irresponsabilidad”. Según el jefe militar, “la nueva metodología de acción insurreccional de masas [incluía] la presencia de sectores marginales de la población”. Cáceres incluso detalló que la fuerza contaba con un plan dirigido a conjurar este “flagelo subversivo” (Página/12, 28/01/1990 citado por Saín 2001, 13).

Aunque las hipótesis internas habían sido formalmente derogadas, en ocasiones llegaron a contar con el visto bueno presidencial. Luego del ataque del Movimiento Todos por la Patria (MTP) al cuartel de La Tablada, los gobiernos de Alfonsín y Menem habilitaron la participación de los organismos de inteligencia militar en la conjuración de “conmociones internas” (Decretos 83/1989, 327/1989 y 392/1990). Estas normas ordenaron la formación de un Comité de Seguridad responsable de elaborar planes de contingencia dirigidos a garantizar el “accionar conjunto” de las fuerzas policiales y militares ante eventos de conmoción social.

Hasta mediados de los noventa, las Fuerzas Armadas también exhibieron cierta autonomía en torno a otras definiciones de la política exterior argentina. La decisión de los gobiernos de Alfonsín y Menem de desactivar las hipótesis de conflicto con Brasil y Chile, por ejemplo, fue resistida por los uniformados, que se manifestaron públicamente en contra de la realización de ejercicios combinados con ambos vecinos. En el caso del país trasandino, la desconfianza se apoyaba en acontecimientos muy recientes: Chile había colaborado con el Reino Unido en la guerra de Malvinas, el conflicto del Beagle había empujado a ambos países al borde de la guerra en 1978 y todavía quedaban pendientes más de veinte diferendos limítrofes.

La desconfianza con Chile motivó operaciones de inteligencia de uno y otro lado de la frontera. Algunas incluso cobraron notoriedad pública. En 1986 el Servicio de Inteligencia Naval desarmó una red de espionaje chilena sobre la Base Naval de Mar del Plata que tenía como objetivo informar sobre el funcionamiento de los submarinos argentinos. La red estaba conectada al servicio de espionaje británico y brindaba información al *Foreign Office* acerca del despliegue militar argentino en el Atlántico Sur. Dos años más tarde, la policía argentina desmanteló una operación desplegada por la inteligencia militar chilena en la Argentina para recolectar información sobre la V Brigada Aérea y el proyecto misilístico Cóndor II (Martínez Codó 1999, 401).

La inteligencia militar ante las “nuevas amenazas”

Tras el derrumbamiento de la Unión Soviética, los problemas sobre la “subversión” y el “comunismo” comenzaron a perder terreno.

Esta situación generó una gran incertidumbre en los países latinoamericanos –alineados en su mayoría a los Estados Unidos desde mediados de los 60–, que percibieron la caída del Muro de Berlín como un golpe a su identidad profesional. No obstante, esta perplejidad estratégica culminó en 1995, nuevamente gracias a un posicionamiento de Washington: ese año, el Departamento de Estado definió al narcotráfico, el crimen organizado, el lavado de dinero y las migraciones ilegales como las principales amenazas a su seguridad nacional provenientes de América Latina (Russell y Calle 2009, 38).

La nueva agenda de seguridad de los Estados Unidos reactivó el sistema interamericano de defensa. Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) fueron el principal ámbito de difusión empleado por el Pentágono para advertir a las delegaciones del continente sobre el avance del narcotráfico (Clarín 07/10/1996). El Comando Sur, por su parte, promovió la agenda de las “nuevas amenazas” en la Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA), la Conferencia Naval Interamericana (CNI) y el Sistema de Cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas (SICOFAA).

Las publicaciones militares argentinas reflejaron este viraje de forma inmediata. La revista de inteligencia del Ejército incluso inauguró una sección dedicada a las “drogas y adicciones”. Los editores entendían que “la guerra contra las drogas [había] entrado a reemplazar a la guerra fría como punto central de la agenda militar de los Estados Unidos en nuestro hemisferio” (Jefatura de Inteligencia del Ejército 2001, 12). En la revista de la Escuela de Guerra Naval, Jorge Quadro y Roger Tomás Botto advirtieron que “la civilización occidental” estaba siendo agredida “por un enemigo que [quería] destruirnos” y que “el

narcotráfico [estaba] en guerra contra toda la humanidad” (Quadro y Botto 1995, 113). Botto se desempeñaba como analista en la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) y diplomático. El autor caracterizaba a la guerra contra el narcotráfico como una “guerra no convencional” que exigía “una coordinación estrecha y acción balanceada entre los campos militar, diplomático y político (Quadro y Botto 1995, 119).

Si bien la adopción de estas prioridades no fue una decisión autónoma de las Fuerzas Armadas –dado que formó parte de la estrategia exterior de Menem–, esta agenda fue recibida con beneplácito por la inteligencia militar. Los analistas estudiaron el terrorismo y el narcotráfico apelando a las categorías de la Doctrina de Seguridad Nacional. La excepcionalidad de la amenaza “subversiva” se trasladó a la amenaza del “narcoterrorismo”. Sin embargo, la asignación de este tipo de responsabilidades a las Fuerzas Armadas –incluso en inteligencia– requería modificar las leyes de Defensa y Seguridad. Dada la imposibilidad de avanzar en este sentido, durante estos años el menemismo “sobreactuó” la intención de involucrar a los militares en conflictos internos (Saín 2003).

Hacia fines de los noventa, la crisis económica puso nuevamente en agenda a los estallidos sociales. En junio de 1997, el Ministerio de Defensa promovió un encuentro bilateral con Chile dirigido a debatir los “temas estratégicos de América del Sur” y “aunar criterios acerca del terrorismo, el narcoterrorismo, la subversión, la defensa del sistema ecológico y cualquier otra amenaza a nivel regional” (La Nación 02/06/1997). También propuso crear un “Sistema de Seguridad Común” destinado a “determinar, prevenir y desalentar procesos de desestabilización social, cultural y/o políti-

ca en los Estados”. Este sistema contribuiría a “prevenir y desalentar [el accionar de] posibles grupos armados clandestinos” motivados por problemas de “indigenismo, factor campesino, subversión, terrorismo, narcotráfico, etc.” (Clarín, 18/10/1997).

El Pentágono, por su parte, compartía con los jefes militares argentinos informes de inteligencia en los que se alertaba sobre la presencia de grupos radicalizados que “[actuaban] en forma sincronizada en la región” con el objetivo de “desestabilizar el sistema democrático”. Estas organizaciones “[practicaban] un accionar previo, [contaban] con medios económicos y [tenían] el apoyo de grupos políticos minoritarios” (La Nación 24/05/1998). El ministro de Defensa argentino adoptó la advertencia de Washington e incluso sugirió incorporar al terrorismo como “hipótesis de conflicto regional”. Sin embargo, días después debió retractarse y explicar que en la Argentina las Fuerzas Armadas sólo podrían brindar “asesoramiento técnico” y contribuir mediante el “intercambio de información” (Clarín 02/12/1998). Cabe señalar que durante estos años los organismos de inteligencia militar exhibieron altos niveles de autonomía operativa. En junio de 1997 se descubrió que el ex represor y capitán retirado de la Armada, Alfredo Astiz, revestía como analista en el Servicio de Inteligencia Naval (La Nación 18/06/1997). Tras la revelación, el ministro de Defensa exigió su desplazamiento. Pocos meses después, se descubrió que un grupo de periodistas estaba siendo investigado por la inteligencia de la Fuerza Aérea, a raíz de una serie de denuncias sobre irregularidades en la privatización de los aeropuertos (Clarín 24/11/1998).

La situación no era distinta en el Ejército. En mayo de 1999, se detectó que un grupo de militares de Córdoba realizaba tareas de

vigilancia sobre testigos de juicios de lesa humanidad. El vocero del III Cuerpo del Ejército informó que estas actividades habían sido efectuadas “sin conocimiento de la superioridad” (La Nación 17/05/1999). Las actividades de inteligencia alcanzaron a partidos políticos, agrupaciones gremiales y organizaciones universitarias. Las acusaciones involucraron al jefe de Inteligencia del Estado Mayor del Ejército, general Jorge Miná, y al jefe del Departamento de Contrainteligencia de la Jefatura II del Estado Mayor General del Ejército, coronel José Luis Bo (La Nación 12/06/1999).

En el allanamiento de la Central de Reunión de Información 141 se advirtió que el espionaje había incluido al entonces gobernador de la provincia, José Manuel de la Sota, y a dirigentes de todo el espectro político. También se descubrió que el Ejército había infiltrado agentes en los juzgados que investigaban delitos de lesa humanidad. Los documentos secuestrados detallaban conversaciones entre los jefes de inteligencia militar acerca de los movimientos de los magistrados. Sin embargo, el archivo informático que contenía el detalle de las identidades reales de cada uno de los agentes nunca fue recuperado (La Nación 14/06/1999 y 11/08/1999).

En resumen, hasta finales de los noventa la política de inteligencia militar argentina permaneció atravesada por la ausencia de conducción y la falta de definiciones estratégicas claras. Los intentos de adoptar la agenda de Washington —que afianzaron la condición subordinada del país en la arena internacional— tuvieron una función de carácter instrumental: se trataba de alienar a la nación con la agenda global a fin de probar el “occidentalismo” de la Argentina. En el plano interno, la participación de agentes de inteligencia en actividades ilegales mantuvo vigente la pre-

ocupación acerca de la discrecionalidad de estos organismos, que continuaron siendo percibidos como una amenaza a los derechos democráticos. Estos factores configuraron un escenario que justificó la ausencia de políticas dirigidas a fortalecer o modernizar esta función estatal.

Es por ello que, hacia finales de los noventa, los analistas del Ejército advertían que la inteligencia militar “no [disponía] de una adecuada dirección del esfuerzo de obtención” y por ese motivo las Fuerzas Armadas realizaban una “auto imposición de misiones que el sistema [intentaba] satisfacer, pero que [era] consciente de no responder como correspondía” (Cardoso *et. al.* 1998, 148). Este autogobierno fortaleció lo que Paula Canelo (2005) caracterizó como un “consenso antisubversivo” al interior de las Fuerzas Armadas. Apuntado en la resistencia a la revisión de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura, este consenso tuvo a los organismos de inteligencia como uno de sus principales enclaves ideológicos.

La reforma institucional de la inteligencia argentina

El escándalo por el espionaje militar en la provincia de Córdoba promovió la purga más importante que tuvo el sistema de inteligencia desde la recuperación democrática. El gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001) desvinculó a más de 1.000 agentes de la Secretaría de Inteligencia del Estado y a 500 espías civiles del Ejército. El entonces jefe de la fuerza, teniente general Brinzoni, explicó que la decisión se propuso desmontar los “grupos de espionaje interno” que continuaban operativos. Los agentes actuaban bajo la cobertura de

empleos en reparticiones públicas, sindicatos, partidos políticos, universidades y medios de comunicación (Clarín 13/02/2000).

Poco después fue creada la Dirección de Inteligencia de la Defensa (DID). También se unificaron las Escuelas de Inteligencia del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Hasta entonces, la capacitación de los elementos de inteligencia militar dependía exclusivamente de cada una de las fuerzas, que habían conservado esta prerrogativa como parte de su histórica autonomía institucional. La creación del Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas se propuso homogeneizar la instrucción de los uniformados, a fin de promover el accionar militar conjunto y disipar las divisiones doctrinarias (Resolución MD N° 200/2000).

Sin embargo, el impacto de estas medidas se vio obstaculizado por las ambigüedades del propio gobierno. En el caso de la DID, la ley de Defensa señalaba que este organismo debía depender del ministro de Defensa y coordinar los esfuerzos de obtención de los servicios informativos del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Pese a ello, la flamante Dirección fue situada en la órbita del Estado Mayor Conjunto, instancia a la que se le delegó formalmente la conducción del organismo (Resolución MD N° 430/00). Esto significa que el Ministerio de Defensa continuó situado al margen de la cadena de mando de la inteligencia militar.

Las prioridades de inteligencia también continuaron atravesadas por definiciones contradictorias. Inicialmente, De la Rúa informó que su gobierno pretendía adoptar como hipótesis de conflicto “militar” al narcotráfico y el terrorismo, exhibiendo su voluntad de mantenerse alineado a los intereses del Departamento de Estado. También advirtió que había encomendado un estudio dirigido a esta-

blecer cómo podrían contribuir los elementos de inteligencia de las Fuerzas Armadas en la investigación y prevención de estas problemáticas (La Nación 03/05/2000 y 04/05/2000).

Aunque ilegales, las ideas del presidente fueron plasmadas en la “Revisión de la Defensa” de 2001. Este documento –que tomó literalmente el nombre de su homónimo estadounidense– señaló que una de las prioridades estratégicas argentinas consistía en “la preservación de la Nación frente a la amenaza del narcotráfico y el terrorismo internacionales”. También se enumeraron otras “amenazas no tradicionales”: las migraciones ilegales, el deterioro ambiental, el contrabando y el tráfico ilegal de armas. El Ministerio de Defensa señaló que estas problemáticas actuaban, desde el punto de vista militar, como “catalizadoras” de conflictos interestatales que podrían provocar “la intervención de poderes extra regionales” (Ministerio de Defensa 2001).

La Revisión de la Defensa generó más dudas que certezas. El texto contenía instrucciones contradictorias acerca del rol de los militares. Si bien se caracterizaba al narcotráfico y el terrorismo como prioridades estratégicas, también se advertía que estas cuestiones no podían incidir en la doctrina de las Fuerzas Armadas. Esta ambigüedad provocó que el entonces jefe del Estado Mayor Conjunto, teniente general Juan Carlos Mugnolo, declarase que las organizaciones castrenses habían interpretado los anuncios presidenciales como “sugerencias” y que los militares necesitaban recibir “órdenes concretas” (La Nación 29/05/2000).

Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la presencia del terrorismo entre las hipótesis de conflicto militar se fortaleció. De la Rúa creó un Consejo de Seguridad y Defensa integrado por la SIDE y los organis-

mos de inteligencia de las policías y las Fuerzas Armadas. Aunque el Ministerio de Defensa no poseía inteligencia sobre terrorismo –al menos no legalmente–, la cartera suscribió un acuerdo de intercambio de información sensible con su par estadounidense. La DID llegó incluso a desplegar elementos de reunión en la zona de la Triple Frontera con Paraguay y Brasil (La Nación 03/09/2001 y 09/10/2001).

El último capítulo de estas contradicciones llegó con la sanción, hacia el final del gobierno de la Alianza, de la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional. La norma había sido impulsada originalmente por De la Rúa para habilitar a las Fuerzas Armadas a producir inteligencia sobre asuntos de seguridad interna. Sin embargo, luego del debate legislativo su contenido cercenó aún más esta posibilidad. De este modo, la ley –que pasó de ser promovida a ser resistida hasta el último momento por el Ejecutivo– ratificó la no injerencia de los uniformados en seguridad interior y estableció que la inteligencia militar debía focalizarse exclusivamente en el ámbito exterior.

La ley de Inteligencia expresó el avance más significativo de la democracia argentina en el intento de modernizar el sector. En lo que respecta a la defensa, la inteligencia estratégica militar fue facultada para conocer “las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar” (artículo 2, inciso 4). En este marco, se dispuso la creación de la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DNIEM) bajo la órbita del Ministerio de Defensa.

La reglamentación de esta ley se produjo durante la presidencia interina de Eduardo

Duhalde (2001-2003). El decreto 920/2002 fijó pautas relativas al funcionamiento del Sistema de Inteligencia y estableció que la nueva doctrina debía ser elaborada por una comisión integrada por representantes de la Secretaría de Inteligencia (SI), la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (DNIEM) y la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (DNICRI). También se indicó que la DNIEM debía coordinar las acciones de los organismos de inteligencia dependientes de las Fuerzas Armadas y elaborar los criterios referentes a la formación y capacitación de los agentes.

La inteligencia militar en la década del 2000

Durante sus primeros años de funcionamiento, la DNIEM cambió de conducción en cinco oportunidades y se estabilizó con la llegada de Nilda Garré al Ministerio de Defensa en diciembre de 2005. A partir de entonces, el gobierno aprobó diversas normas que oficializaron los lineamientos estratégicos de la política de defensa. La reglamentación de la ley de Defensa Nacional, la instauración del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional y la aprobación de las primeras dos Directivas de Política de Defensa Nacional (decretos 727/2006, 1691/2006, 1729/2007, 1714/2009 y 2645/2014) ratificaron la orientación exterior de la inteligencia castrense y formalizaron la desactivación de las hipótesis de conflicto como método de planeamiento.

También se aprobaron regulaciones internas dirigidas a institucionalizar la inteligencia militar. En 2003 se formalizó la estructura de la DNIEM. Tres años más tarde se dispuso que los organismos de inteligencia de las Fuerzas

Armadas reportearan obligatoriamente a esta dependencia (Resoluciones MD N° 716/2003 y 381/2006). La DNIEM fue facultada para revisar los reglamentos y planes de inteligencia a fin de realizar “las modificaciones necesarias para compatibilizar, adecuar y actualizar los citados documentos al marco legal vigente” y se estableció que toda reforma doctrinaria de la especialidad debía ser puesta a consideración de esta dependencia (Resoluciones MD N° 386/2006 y 699/2006).

Estos avances no impidieron que sectores de la inteligencia militar continuasen operando por debajo de los radares del poder político. En marzo de 2006, el Director de Inteligencia Naval de la Armada, contralmirante Pablo Rossi, fue desplazado acusado de comandar una red de espionaje interno en la Base Almirante Zar, en la provincia de Chubut. La red efectuaba tareas de vigilancia, seguimiento y filmación operativa de dirigentes políticos, gremiales y sociales relacionados con la posible reapertura de la causa por la “Masacre de Trelew” (La Nación 19/03/2006).

En las oficinas de la Armada se encontraron fichas personales de funcionarios de primera línea, incluyendo a la propia ministra Garré. También se secuestraron videos, grabaciones e informes de inteligencia en los que se describía la orientación política, sexual y religiosa de dirigentes y periodistas de la localidad. Incluso el juez a cargo de la causa, Jorge Pflieger, encontró una carpeta que describía los avatares de su actividad política y académica. Tras estos hallazgos, el entonces gobernador de la provincia de Chubut, Mario Das Neves, acusó directamente a la Armada de “tener un control ideológico sobre la población” (La Nación 21/03/2006).

El Ministerio de Defensa ordenó el cierre de todas las dependencias de inteligencia de la

Armada. El entonces jefe de la fuerza, almirante Jorge Godoy, informó que esta decisión estuvo dirigida a “determinar exactamente qué es lo que pasa en cada destino donde se recolecta información, que debe ser exclusivamente relacionada con las cuestiones operativas de la Armada” (La Nación 21/03/2006). La medida se extendió también a los cinco destacamentos regionales de la Fuerza Aérea. El Ministerio de Defensa comunicó que esta clausura era de carácter “preventivo”, dado que no se había detectado evidencia de que esta fuerza realizara espionaje interno (La Nación 12/03/2006).

En los años siguientes los principales conflictos en la inteligencia militar se trasladaron al Ejército. En noviembre de 2007, el presidente Néstor Kirchner ordenó el pase a disponibilidad del jefe de inteligencia de la fuerza, general Osvaldo Montero, sospechado de promover el desplazamiento de la ministra. La situación cobró una relevancia inusitada luego de que algunas versiones periodísticas indicaran que la información que sustentó el retiro de Montero habría sido obtenida mediante escuchas telefónicas ilegales efectuadas por la Secretaría de Inteligencia (La Nación 24/03/2007).

El área quedó a cargo del general César Milani, quien inició a partir de entonces una carrera ascendente. En 2011 fue nombrado subjefe del Ejército y dos años más tarde fue nominado para asumir su jefatura. Aunque Milani no había recibido objeciones en sus ascensos previos, en 2013 trascendieron documentos y testimonios que lo vincularon con delitos de lesa humanidad en Tucumán y La Rioja. Esta situación motivó su impugnación por parte del Centro de Estudios Legales y Sociales ante la Comisión de Acuerdos del Senado (CELS 2015, 36). Si bien la medida logró postergar el tratamiento del tema, el

pliego fue aprobado en diciembre. El nombramiento recibió duras críticas por parte de los organismos de derechos humanos, cuyas impugnaciones habían sido atendidas sistemáticamente en la última década.

Los cuestionamientos a Milani adquirieron mayor gravedad en los años siguientes. A fines de 2013 el general fue acusado de conducir una red de espionaje interna dirigida a vigilar líderes políticos y opositores (Tello y Spota 2015, 36). Según estas denuncias —que incluso derivaron en el allanamiento de la Dirección General de Inteligencia del Ejército—, las operaciones eran realizadas desde una estructura paralela financiada con fondos de la fuerza. La oposición también exigía explicaciones por el aumento del presupuesto del sector: a fines de 2013 la inteligencia militar recibió una partida extra de 1.300 millones de pesos y al año siguiente su gasto creció un 10% por encima del destinado a otras áreas informativas del Estado (La Nación 07/10/2014). El gobierno negó estas acusaciones y mantuvo a Milani al frente del Ejército hasta mediados del 2015. El avance de las causas judiciales y las sospechas de una posible citación derivaron en su apartamiento en junio de ese año (La Nación 28/06/2015).

Por último, otra controversia que atravesó a la inteligencia castrense en estos años estuvo relacionada con su participación en la lucha contra el narcotráfico. En 2007, se creó el Operativo Fortín I y en 2011 los Operativos Fortín II y Escudo Norte, con el objetivo de fortalecer la vigilancia de las fronteras del norte del país. Las Fuerzas Armadas brindaron soporte logístico a estas operaciones mediante aeronaves y sistemas de radares aéreos y terrestres. La información obtenida debía ser remitida para su tratamiento por parte de las fuerzas de seguridad (Anzelini 2017, 16 y 31).

En este marco, los ministerios de Defensa y Seguridad aprobaron un “Protocolo Interministerial para la transferencia de Datos Neutros de Movimientos Terrestres a las Fuerzas de Seguridad” (Resoluciones N° 821/2011 y 906/2011) con el objetivo de coordinar el circuito de inteligencia.

Si bien la legalidad de la participación de los militares en estos operativos generó dudas desde sus inicios, las críticas se acentuaron en 2013. Ese año, el Ministerio de Defensa intensificó la presencia del Ejército en las fronteras. La decisión incluyó un amplio despliegue de efectivos en el terreno, lo que constituyó una actividad violatoria de la ley de Defensa (CELS *et. al.* 2016, 3). En efecto, según las cifras oficiales del primer semestre de 2015, los patrullajes del Ejército derivaron en el decomiso de seis toneladas de marihuana, lo que representó el 10% de la sustancia incautada en el año por las fuerzas de seguridad en la frontera (La Nación 18/08/2015).

En resumen, durante esta década la inteligencia militar experimentó transformaciones derivadas del fortalecimiento del Ministerio de Defensa. Sin embargo, la política sectorial siguió ocupando un rol marginal. Los episodios que despertaron atención estuvieron relacionados con denuncias de espionaje interno o con el presunto involucramiento de los uniformados en crímenes de lesa humanidad. Estos eventos acentuaron la percepción de la inteligencia militar como una actividad peligrosa para la democracia. Inclusive, el crecimiento del presupuesto sectorial despertó sospechas en la oposición, que adjudicó este incremento a la realización de tareas ilegales. De este modo, la ausencia de incentivos para modernizar el sector no correspondió sólo a los oficialismos, sino que también fue compartida por la mayor parte del arco político.

Reflexiones finales

La evolución de la inteligencia militar argentina en las últimas décadas resulta inentendible si no se consideran los antecedentes previos a la recuperación democrática. La experiencia de la última dictadura militar constituye un factor de peso ineludible en esta política sectorial. Toda la institucionalidad erigida en materia de defensa e inteligencia a lo largo de los últimos 30 años se apoya, en mayor o menor medida, en el compromiso democrático por desandar la herencia política, doctrinaria e institucional de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Sin embargo, los debates sobre la profesionalización militar estuvieron atravesados por referencias permanentes a los “peligros” que podrían derivarse del fortalecimiento del sistema de defensa. Esta preocupación permaneció activa incluso con posterioridad a la década de los noventa, en tiempos en los que la subordinación castrense al poder político era —más allá de su autogobierno interno— un dato innegable para la mayoría de los especialistas. En este sentido, se aprecia que la modernización de la inteligencia militar difícilmente pueda desarrollarse si los gobiernos o las mayorías sociales perciben a las Fuerzas Armadas como una amenaza a la democracia.

Uno de los factores que mantuvo vigente esta preocupación fue la persistencia de episodios de espionaje ilegal. Si bien estas acciones suceden en todos los países del mundo, la ocurrencia de estos eventos en nuestro país es inseparable del pasado trágico de la última dictadura y acentúa la percepción de las Fuerzas Armadas como instituciones corporativas y reacias a la democracia. Esta caracterización, combinada con la consideración de que la Argentina no posee amenazas externas en el

mediano plazo, configuró una ecuación en la que los costos derivados de fortalecer la inteligencia militar parecieran ser mucho mayores que los beneficios.

El sistema de inteligencia militar argentino conserva graves deficiencias institucionales. Sin embargo, concebir estas falencias como “formales” es, cuanto menos, una mirada parcial. Desde luego, las actividades del sector deben ser reguladas con mayor detalle, incluyendo a los aspectos procedimentales del ciclo de inteligencia. Pero las raíces del problema de la inteligencia castrense no residen tanto en su entramado normativo —que puede y debe ser mejorado— sino más bien en las dificultades que ha experimentado la Argentina para definir con autonomía sus intereses estratégicos.

Llama la atención que los escasos debates sobre estos asuntos estuvieron relacionados con la asimilación de las prioridades de otras naciones. Esta situación se registró mayormente durante la década de 1990, en el marco de la estrategia de alineamiento a Washington. De este modo, las controversias sobre la modernización de la inteligencia castrense no se apoyaron en la necesidad de fortalecer el sector para atender a la experiencia guerrera de la propia nación, sino en la búsqueda de “adecuarse” a los debates estratégicos de los centros del poder mundial.

Tras la reglamentación de la Ley de Defensa en 2006, la Directiva de Política de Defensa aprobada en 2009 —y actualizada en 2014— constituyó el primer intento de la democracia argentina de forjar una mirada autónoma sobre los problemas militares del país. Sin embargo, estos esfuerzos no modificaron la percepción de que la Argentina carece de riesgos o amenazas externas. Tampoco fueron suficientes para superar la tentación de utilizar a las Fuerzas Armadas en tareas ajenas a la

defensa nacional, tales como la asistencia a desastres o la lucha contra el narcotráfico. A partir de 2011, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner adoptó medidas que, motivadas por razones de coyuntura local, contradijeron las definiciones estratégicas oficiales, aproximaron nuevamente la agenda de la defensa a las prioridades de seguridad de otros países e implicaron graves retrocesos en la conducción política del sector.

Estos avatares exhiben, en términos de José Hernández Arregui (1973), el peso que detenta la subordinación de la percepción de las élites locales a presuntos intereses “globales”. Esta condición es compartida incluso por sectores de las Fuerzas Armadas. Durante toda la década de 1990, por ejemplo, la revista de Inteligencia del Ejército rechazó la Ley de Defensa Nacional, asimiló sin dubitaciones las prioridades “occidentales” y mantuvo solo referencias conmemorativas a la Guerra de Malvinas. Curiosamente, la inteligencia militar argentina parecía no estar preocupada por las lecciones estratégicas derivadas de esta contienda, en sintonía con la percepción de las élites locales.

Esta situación también resulta llamativa por sus implicancias estratégicas. La Argentina ha sido la única nación de América Latina que ha vivido en carne propia las consecuencias de enfrentar a una potencia internacional en una guerra convencional. Sin embargo, esta condición ha ocupado un lugar marginal en los debates de la democracia, pese a que los errores de percepción de la inteligencia militar cumplieron un rol protagónico en la justificación de la guerra de Malvinas. Adicionalmente, anularon el histórico compromiso de nuestro país por encontrar una salida pacífica a este conflicto y condicionaron los esfuerzos de las generaciones posteriores.

El fortalecimiento de la inteligencia militar argentina exige una reflexión profunda acerca de los problemas estratégicos del país. La tentación de convertir a las Fuerzas Armadas en policías o de asignarles funciones “no convencionales” pueden resultar útiles para alinearse a agendas “globales”, congraciarse con actores externos o atender coyunturalmente la crisis de identidad de los uniformados. Sin embargo, estos posicionamientos no se apoyan en un diagnóstico estratégico sobre los problemas defensivos y de seguridad del país, por lo que sólo contribuyen a evidenciar las dificultades que posee la Argentina para definir autónomamente sus prioridades externas. En resumen: “pensar en nacional” sigue siendo, parafraseando a Arturo Jauretche, la principal deuda pendiente de la política de defensa de la Argentina.

Bibliografía

- Álvarez Gelves, María del Valle. 1993. “Cuba: a 34 años del advenimiento comunista”. *Manual de Informaciones* 4 (XXXV): 61-66.
- Anzelini, Luciano. 2017. *El gobierno de Macri y la (re)militarización de la seguridad pública: algunos apuntes para la discusión (2015-2017)*. Buenos Aires: UMET.
- Canelo, Paula. 2005. *El futuro atado al pasado. Políticos y militares frente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas argentinas (1995-2002)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Cañas, Jaime. 1969. *Espionaje en la Argentina*. Buenos Aires: Mundo Actual.
- Cardoso, Eduardo, Roberto Sierra, Arnaldo Buss, Horacio de Verda y Abel Dal Bo. 1998. “Estructura y funcionamiento de la inteligencia estratégica en el sistema de defensa”. En *Segundas Jornadas sobre Defensa*

- Nacional*, coordinado por Círculo Militar. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Centro de Estudios Legales y Sociales, Convergencia XXI e Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia. 2016. *La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: CELS.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2015. *Derechos humanos en Argentina. Informe 2015*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Desjardins, Thierry. 1983. "Nicaragua: la fiesta terminó". *Manual de Informaciones* 5, (XXV): 44-68.
- Ejército Argentino. 1983. *Conflicto Malvinas. Informe Oficial del Ejército Argentino*. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar.
- Fontana, Andrés. 1986. "De la crisis de Malvinas a la subordinación condicionada: conflictos intramilitares y transición política en Argentina". *Working Paper* 74. Indiana: Kellog Institute for International Studies.
- Grabo, Cynthia. 2002. *Anticipating Surprise. Analysis for Strategic Warning*. Washington DC: National Intelligence University.
- Hernández Arregui, Juan José. 1973. *¿Qué es el ser nacional?* Buenos Aires: Plus Ultra.
- _____. 2011. *Nacionalismo y liberación*. Buenos Aires: Peña Lillio.
- Informe Rattenbach. 2012. *Informe final de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades Políticas y Estratégico Militares en el Conflicto del Atlántico Sur*. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional.
- Jacquard, Roland. 1986. "Los mercenarios del terrorismo". *Manual de Informaciones* 4 (XXVIII): 47-58.
- Janowitz, Morris. 1967. *El soldado profesional. Retrato político y social*. Buenos Aires: Omeba.
- Jefatura de Inteligencia del Estado Mayor General del Ejército. 1990. *Manual de Informaciones* 1 (XXXII). Buenos Aires: Estado Mayor General del Ejército.
- _____. 2001. *Manual de Informaciones* 2-3 (XLIII). Buenos Aires: Estado Mayor General del Ejército.
- Keegan, John. 2012. *Inteligencia militar. Conocer al enemigo, de Napoleón a Al Qaeda*. Madrid: Turner.
- Kier, Elizabeth. 1995. "Culture and military doctrine. France between the wars". *International Security* 4 (19): 65-93
- López, Ernesto. 2010. "La introducción de la doctrina de seguridad nacional en el Ejército Argentino". En *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas*, compilado por Ministerio de Defensa. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Martínez Codó, Enrique. 1999. *Reseña histórica de la inteligencia militar del Ejército Argentino*. Buenos Aires: Puma.
- Ministerio de Defensa. 2001. *Revisión de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Montenegro, Germán. 2013. "Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y las limitaciones prácticas". En *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*, compilado por David Pion-Berlin, y José Manuel Ugarte. Buenos Aires: Baudino.
- Navarro Bonilla, Diego. 2004. "El Ciclo de Inteligencia y sus límites". *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furrió Ceriol* 48: 51-66.
- Oszlak, Oscar. 1997. *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Planeta.
- Pons, Luis. 1986. "Reflexiones sobre el terrorismo". *Revista de la Escuela de Guerra Naval* 26 (XVIII).

- Potash, Robert. 1986. *Ejército y política en la Argentina*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Prado Salmon, Gary. 1997. "Evaluación de la guerrilla del Che en Bolivia". *Manual de Informaciones* 5-6 (XXXIX): 45-57.
- Quadro, Jorge y Botto, Roger. 1995. "La Guerra del narcotráfico". *Revista de la Escuela de Guerra Naval* 42 (XXVII).
- Rouquié, Alain. 1982. *Poder Militar y Sociedad política en Argentina*. Buenos Aires: Emecé.
- Russell, Roberto, y Fabián Calle. 2009. "La 'periferia turbulenta' como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina". En *Crisis del Estado e intervención internacional*, compilado por Mónica Hirst. Buenos Aires: Edhasa.
- Sain, Marcelo. 2001. *Las "nuevas amenazas" y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90*. Ponencia presentada en *XXIII International Congress Latin American Studies Association*, Washington DC, 8 de septiembre.
- _____. 2003. "Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las nuevas 'amenazas'". En *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*, compilado por Ernesto López y Marcelo Sain. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Servicio de Informaciones del Ejército. 1958. *Manual de Informaciones*. Buenos Aires: Estado Mayor General del Ejército.
- Servicio de Inteligencia Naval. 1987. *Introducción a la inteligencia estratégica. Las democracias*. Buenos Aires: Escuela de Inteligencia del Servicio de Inteligencia Naval.
- Stepan, Alfred. 1988. *Repensando a los militares en política, Cono Sur: Un análisis comparado*. Buenos Aires: Planeta.
- Stigliano, Eduardo. 1987. "Concepto y estrategia de la guerra revolucionaria". *Manual de Informaciones* 3-4 (XXIX): 51-58.
- Ugarte, José. 1995. "Inteligencia y democracia". *Nueva Sociedad* 138: 158-171.

La inteligencia militar ecuatoriana en la sociedad del riesgo

The ecuadorian military intelligence in the risk society

María Dolores Ordóñez¹ y Galo Cruz²

Fecha de envío: 1 de septiembre del 2017
Fecha de aceptación: 13 de noviembre de 2017

Resumen

La evolución y las nuevas lecturas de los riesgos que azotan al mundo obligan a reconfigurar el rol de las instituciones militares y por lo tanto sus funciones de inteligencia. El salto desde la llamada modernidad hacia unas formas que rebasarían los postulados de esta y en la que las sociedades están sometidas a las lógicas del mercado y de la burocracia, las consideraciones sobre los riesgos y la seguridad, no siempre tienen que ver con las condiciones que ponen en peligro la vida humana, sino también con la gobernabilidad, la estabilidad económica, la opinión pública, entre otras problemáticas. Desde la perspectiva de Anthony Giddens y Ulrich Beck, se hará una reflexión sobre las dimensiones que deben tomar en cuenta la inteligencia militar en los ejércitos contemporáneos, ajustadas a realidades en que los “sistemas abstractos” predominan y que exigen desarrollar una inteligencia estratégica que no se construye únicamente al ámbito nacional y de soberanía territorial. Para esto se tomará como ejemplo las prioridades actuales de la inteligencia militar en Ecuador y las necesidades de reinventarse cuando se encuentran en unas condiciones de transición de un modelo tradicional hacia uno global, más aún cuando tienen que actuar en este contexto de riesgo, con medios que no se ajustan a esta realidad, toda vez que la capacidad científico-tecnológica y, por tanto, las concepciones doctrinarias de inteligencia, no se inscriben todavía en las dinámicas globalizadoras.

Palabras clave: modernidad; riesgo; inteligencia militar; seguridad; defensa; amenazas.

Abstract

Development and new lectures regarding world's current risks compel us to reconfigure the role of military institutions and, therefore, their purpose regarding intelligence. The transition from modernity to new forms that would exceed its postulates, in which societies are submitted to the logics of market and bureaucracy, as well as the analysis about risks and security are not always related to the conditions that could be considered a threat to human life, but also to governability, economic stability, public opinion, among other problems. From the perspective of Anthony Giddens and Ulrich Beck, there will be a reflection about the dimensions that must be considered by military intelligence of contemporary army forces, adjusted to realities where the “abstract systems” dominate and demand the development of

1 Analista de Inteligencia Estratégica en el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE). Magister en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar. Correo: mdordonez4@espe.edu.ec

2 Director del Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE). Integrante del grupo de estudios de seguridad FES- ILDIS. Máster en Estudios Estratégicos y de Seguridad Internacional por la Universidad de Granada, España. Correo: ggcruz@espe.edu.ec

a strategic intelligence that doesn't constrict itself to cover national and territorial sovereignty issues only. In order to achieve this there will be an examination of nowadays priorities for the military intelligence of Ecuador and the necessity to reinvent itself during the transition from a traditional to a global outline, moreover, when they have to act in this risk context, with sources that do not adjust to this reality, since the scientific-technological capacity and, therefore, the intelligence doctrinal conceptions, are not still inscribed in the globalizing dynamics.

Keywords: defense; military intelligence; modernity; risk; security; threats.

Introducción

El mundo contemporáneo se caracteriza por una condición cada vez más compartida: la incertidumbre sobre el futuro. La constante ruptura de paradigmas, de tradiciones, de versiones sobre el mundo, la versatilidad de las creencias además de la velocidad de los flujos de la información hace más dificultosa la labor de esbozar rasgos que permitan definir un posible futuro, prever eventos y así anticipar sus consecuencias. Pero si bien es difícil, no es imposible y hace que la inteligencia estratégica, como práctica desde las más antiguas civilizaciones se convierte hoy, en una herramienta que exige una especialización cada vez más aguda.

La práctica de la inteligencia ha estado íntimamente ligada a la evolución de las concepciones y formas de gobernar desde las monarquías e imperios a las repúblicas y democracias modernas. Además, ha sido utilizada ampliamente por ejércitos y círculos políticos para identificar a potenciales enemigos y aliados, anticipar sus acciones y así diseñar estrategias para neutralizarlos o sumar sus ventajas. Y es esa relación que está en permanente actualización, pues si la configuración del mundo

se modifica y acorta cada vez más los ciclos de cambio, la inteligencia estratégica tiene que adaptarse ya que de su eficiencia, eficacia y oportunidad dependen las decisiones más complejas sobre el destino de pueblos enteros.

Al mismo tiempo, se ponen en cuestión los roles tradicionales de los ejércitos, la arquitectura de la defensa y de las relaciones internacionales, ya que los conflictos han puesto en la escena a nuevos actores, en contextos que rebasan la concepción clásica de los estados como se habían configurado en el anterior siglo y el presente. Esta realidad, llevada a un país suramericano, merece precisas reflexiones, pues el desarrollo del pensamiento sobre la seguridad y la defensa, aplicado al mundo occidental hegemónico donde están en juego las dinámicas de conflictos e intereses, y donde se hace más evidente una sociedad conducida por un sistema de mercado y de burocracia, tiene a su vez matices genuinos en la subregión suramericana, sobre los que vale la pena detenerse.

Los ámbitos de la inteligencia, la defensa y las relaciones internacionales se encuentran en un esencial debate sobre los alcances de estas disciplinas en un contexto en que las fronteras de la conflictividad es cada día más difusa e ilegible. Esta época, que algunos pensadores califican como "posmoderna" en concordancia con las rupturas que han vivido los modelos tradicionales de la modernidad, puede apreciarse como una nueva versión de la modernidad, pues aún subsisten los esquemas de los sistemas establecidos por los modelos hegemónicos y entre los más visibles, el sistema de mercado. Se podría decir que esa lógica inquebrantable, simplemente se ha ido propagando tanto en los sistemas formales y legales así como a los sistemas marginales, subterráneos, en suma fuera de lo formal.

Dentro de este debate, en el que las condiciones de seguridad han sufrido modificaciones en su conceptualización, advertimos una evolución de paradigmas que abren el abanico para leer el mundo y los fenómenos que lo aquejan. La introducción y desarrollo de la tecnología y la ciencia a todas las esferas de la vida humana y procesos de producción, si bien han facilitado el cotidiano de la humanidad, también han traído con sí nuevos fenómenos que ponen en riesgo la vida sobre el planeta. Además, el pensamiento lleva a una mayor reflexión sobre estos riesgos que nos aquejan y convierte al estudio de las amenazas en una preocupación científica y académica.

¿Cuál es el rol que tiene que adoptar la inteligencia militar ecuatoriana en este contexto? La respuesta a esta pregunta no puede plantearse sin antes revisar las importantes convulsiones que afectan al mundo y que alteran el papel de la defensa y sus objetivos en el contexto de cada país. En ese sentido, Suramérica ha vivido, paralelamente a los procesos que han sucedido en el orden mundial, una modificación visible en las prioridades que se han visto obligada a atender sus fuerzas armadas, debido a la calificación y clasificación que se hacen alrededor de los “riesgos” y las concepciones de seguridad. Para este análisis, nos proponemos plantear en una primera instancia, una revisión teórica de la herencia contemporánea de la llamada modernidad en las sociedades actuales para así caracterizar el componente de riesgos desde la perspectiva de Anthony Giddens y Ulrich Beck. Esto nos permitirá dilucidar los grandes retos conceptuales a los que se enfrenta la seguridad y la defensa en el Ecuador. A su vez, esta premisa podrá aclarar el panorama de los desafíos de la inteligencia militar que ya no puede solo actuar en función de la soberanía territorial y

los enemigos externos, entendidos estos como otros países, sino más bien acoplarse a una nueva arquitectura de las necesidades de defensa.

En un segundo momento, nos adentraremos a la evolución de la inteligencia militar ecuatoriana, para señalar los importantes cambios institucionales que ha sufrido y afectaron de distintas formas a la estabilidad de los resultados en el nivel operativo, y que por tanto han llevado a disminuir las condiciones de seguridad del Ecuador, especialmente, en función de precautelar los intereses nacionales y los recursos estratégicos del país así como los de sus ciudadanos. Se hará por tanto la revisión de algunos hitos que han llevado a esta preocupante situación. Por último, esbozaremos algunas consideraciones sobre los imperativos para fortalecer el sistema de inteligencia estratégica en Ecuador, del cual la inteligencia militar es un componente esencial.

Aproximación a la sociedad del riesgo

El desarrollo industrial en primera instancia y el pos industrial luego, si bien tenían como premisa la dominación del hombre sobre la naturaleza y que ponían en evidencia la supremacía de la racionalidad humana, desprendiéndose de las condiciones más animales, vive ahora un retorno como *bumerang* con efectos devastadores sobre la humanidad misma. Y es que pese al avance del conocimiento que pretendía lograr certezas y explicaciones racionales para todos los fenómenos, la construcción de sistemas sociales para lograr la convivencia entre humanos que al mismo tiempo normarían incluso las formas de luchar entre sí, con rasgos de legitimidad para

organizar territorios y riquezas, son hoy día estructuras puestas en cuestión. En efecto, si se buscaba de manera incansable crear condiciones óptimas para la supervivencia humana y la reducción de la vulnerabilidad del hombre frente a la naturaleza buscando controlarla, se han creado condiciones que están poniendo en riesgo la persistencia en el tiempo, de la misma humanidad.

Desde el punto de vista de la sociedad moderna, la carrera por empujar en sus máximas expresiones al desarrollo y así protegerse de la posible escasez llevó a la exacerbación del desarrollo de los medios para garantizar esta protección y al mismo tiempo facilitar la vida. Así, los avances de la ciencia y tecnología pusieron al alcance del hombre fuertes herramientas como el poder nuclear y la potenciación de todo tipo de armas de destrucción masiva, la organización cada vez más científica de los ejércitos, las conexiones virtuales, que posibilitarían un sistema económico transnacional y facilitarían los intercambios, una sobreexposición a la información en tiempo real que vuelve difusa a la realidad, por citar algunas de ellas. Ahora, estos elementos y muchos otros, pensados con el fin de que la humanidad como especie sobreviva a las condiciones naturalmente adversas del planeta, se convirtieron en los mayores riesgos para su permanencia en el futuro.

Esta premisa resume lo que para Ulrich Beck es la transición de la sociedad industrial hacia la *Sociedad del riesgo*, que puede asemejarse a la exacerbación de la modernidad y de la ambición del hombre, que creó condiciones que sobrepasaron su control y que ahora ponen en riesgo su propia existencia. En este contexto se hace cada vez más impredecible el futuro y por tanto, más necesario desarrollar un pensamiento con la capacidad de conjugar

todas las contingencias del entramado complejo de la *Sociedad del riesgo* para poder anticipar algunos de sus efectos.

La modernidad descrita tanto por Beck como por Anthony Giddens pone de manifiesto que los riesgos que antes parecían ser reservados o categorizados en cierta medida a una cuestión de clase, ahora se convierten en más domésticos, cercanos y plurales. Esta idea se materializa, particularmente, por cuanto el desarrollo de la modernidad, calificado por Beck como la de las *fuerzas productivas*, ha creado condiciones que hoy son riesgos potentes y potenciales, pero que al mismo tiempo son imperceptibles, irreversibles e invisibles ya que, se diferencian de las riquezas, y también, solo son conocidos por quienes detentan el conocimiento. Entre estos menciona a la “radioactividad”, las “sustancias nocivas y tóxicas presentes en el aire, en el agua y en los alimentos” (Beck 1998, 28). Estos riesgos trascienden fronteras tantos nacionales como sociales y exponen en un mismo rango a todos. Nadie ahora está a salvo de ellos (Beck 1998, 42).

Estos riesgos no guardan siempre relación directa con los permanentes peligros a los que la humanidad está expuesta, sino que la *sociedad del riesgo* empieza a pensar a manera de Giddens como que “la idea de riesgo está ligada a la aspiración de controlar, y particularmente con la idea de controlar el futuro” (Giddens 1998, 521). Por tanto, esta es una noción que aparece constantemente en la modernidad y pone en evidencia que el riesgo es una categoría de lo racional, de la forma en la que la modernidad necesita anticipar los eventos y reducir la incertidumbre. Este tipo de definición del riesgo y que surge según Giddens, cuando la humanidad superó tanto su estado de naturaleza (control sobre esta)

como también la tradición,³ y que él califica de *riesgo manufacturado* es “un riesgo creado por la progresión misma del desarrollo humano, especialmente por la progresión de la ciencia y la tecnología” (Giddens 1998, 522).

La *sociedad del riesgo* cumple con algunas condiciones que explican la dimensión de la época en que vivimos y que nos obliga a pensar de manera concreta y precisa las nociones de seguridad, el rol de las Fuerzas Armadas, especialmente, en su papel de inteligencia. Entre esas condiciones se plantea como central el debate sobre la complejidad de la constitución de los riesgos, que al estar ligados entre sí, tienen como resultado el que un evento lleva a una cadena de efectos. Pero también, la noción de riesgos se convierte en una posibilidad infinita de sumergirse en una lógica política y una oportunidad de negocio como lo plantea Beck (1998, 200).

Lo anterior se explica de manera más explícita por cuanto, si bien la modernidad construyó nuevos riesgos, la percepción de los peligros se traduce sobre todo por la construcción discursiva que se hace alrededor de estos y que aprovecha el espesor de sus alcances para mantener un control indudable, ya que paralelamente se va fortaleciendo la noción de los miedos. En esta lógica, como lo señala Beck (1998, 87), el “estado de excepción amenaza por convertirse en el estado de normalidad”, puesto que en el discurso y los imaginarios se alimentan de la latencia de las amenazas que al estar en todas partes y en todo momento tienden a sobrepasar

a los ambientes de calma, paz y seguridad. Esto interpela sobre el rol que cumple la inteligencia estratégica en nuestro tiempo pues, la necesidad de saber, inherente a la modernidad y más aun a la modernidad avanzada, crea la necesidad de una práctica de la inteligencia más precisa y consistente, al mismo tiempo, la modernidad crea más incertidumbre, por tanto crea más necesidad de inteligencia.

Esta idea está ligada a las concepciones de seguridad, especialmente, las que imperan en el entorno actual cuyos preceptos consisten en inmiscuirse en todas las dimensiones de la vida humana. Cuando Giddens habla del *riesgo manufacturado* y su relación con la ciencia y la tecnología, se refiere a que el desarrollo de esta ciencia y tecnología como lo dijimos anteriormente, crea más riesgos en lugar de disiparlos, por tanto, más incertidumbre. Esta incertidumbre que también Giddens (1998, 522) califica de manufacturada “incide en la vida personal y social no está confinada a los contextos más colectivos del riesgo”. Es así que la manera de esta modernidad avanzada, para tratar de anticipar o contener estos riesgos también consiste en adentrarse en los confines más íntimos de las personas, convirtiendo a veces los aspectos domésticos, en aspectos de seguridad.

Es en este contexto que, si bien los riesgos aparecen a medida que la *sociedad del riesgo* los construye, a través de las transformaciones que opera en permanencia sobre la naturaleza y el desarrollo de los medios de producción, se convierten también en una oportunidad discursiva para crear necesidades que son propias de esta época. Y a este propósito Beck menciona que los riesgos se constituyen como un gran negocio ya que son “un barril de necesidades sin fondo” (Beck 1998, 29), y por tanto, su construcción no se distancia de una lógica capitalista en la que su exposición per-

3 El fin de la naturaleza para Giddens se refiere a que en el planeta ya quedan pocos lugares que no hayan sufrido la intervención del hombre y al mismo tiempo se refiere a una época en que el hombre empieza a generar preocupación sobre su intervención sobre la naturaleza. El fin de la tradición por su parte refiere al momento en que la concepción de la vida dejó de mirarse únicamente como destino (Giddens 1998, 521).

manente significa un potencial político. Esta idea es medular pues pone el dedo sobre una problemática permanente, pues las definiciones de los riesgos están atravesadas por los intereses de que o quienes los ocultan, o los que alertan sobre estos. Por ejemplo, a las grandes industrias de toda índole, les conviene minimizar la magnitud de los daños de su producción sobre el medio ambiente, así como sobre sus trabajadores y finalmente sus consumidores. A los vendedores de armas en cambio, les conviene alertar, de manera indirecta, a través de la vocería de gobernantes, sobre los riesgos emergentes de grupos irregulares y amenazantes para el orden global.

La contradicción que surge sin embargo es que

al final ya nadie sabe si el “problema” no será la “solución” o al revés, quién se beneficia de qué, dónde se descubren u ocultan autorías mediante conjeturas causales y si lo que se dice de los riesgos no será expresión de una dramaturgia política que en realidad pretende algo completamente distinto (Beck 1998, 53).

En tal sentido, la *sociedad del riesgo* está atravesada por una confusión de discursos, muchas veces emitidos por quienes detienen el poder político y que tienden a invisibilizar los verdaderos peligros para la humanidad y que además impiden que el resto de la humanidad tome consciencia y actúe en un sentido político contra estos. Como lo señala Beck, se frena la conformación de una *comunidad del riesgo*.⁴ La contundencia de la descripción de la *socie-*

⁴ La comunidad del riesgo para Beck identifican a las comunidades de personas que se movilizan para alertar sobre los riesgos y cuyo potencial político aún es muy débil pues su palabra en defensa de los más afectados muchas veces es calificada como de alarmista o productor de riesgos, además de poco técnica y científica.

dad del riesgo por Giddens y Beck nos plantea fuertes problemáticas en cuanto a una (re) conceptualización tanto de la seguridad y de la defensa, definidas paralelamente en un nuevo contexto del rol del Estado-Nación frente a las amenazas y riesgos. La modernidad avanzada y el fin de la tradición trajeron una era que se podría denominar “posmilitar” que obliga a nuevas configuraciones de los roles y misiones de las fuerzas militares y por ende de su labor de inteligencia.

En efecto, como señala Beck, en la *sociedad del riesgo* “ya no se trata de alcanzar algo “bueno” sino ya solo de evitar lo peor” y “ser protegidos del veneno” (Beck 1998, 55). Los riesgos transnacionales explícitamente abordados, borraron de alguna manera los límites en lo que se contenían los peligros. Llevado al campo de lo militar, la prioridad de protección actual y por tanto, de actuación de los ejércitos, se centra entonces en los grandes fenómenos que afectan a la humanidad y en la anticipación de sus efectos devastadores. Los medios que desarrollan no consisten más en la identificación del enemigo tradicional, sino que analiza y proyecta sus vulnerabilidades y ventajas frente a las contingencias y consecuencias creadas por el propio hombre. Ergo, el principal proyecto de la *sociedad del riesgo* es la seguridad y contradictoriamente, ya no en la defensa de un territorio en concreto.

Y es que específicamente, la naturaleza de los conflictos violentos y su abordaje desde lo militar, por todo lo que hemos señalado, sin duda conocen nuevos matices. Si bien la idea tradicional nos demostraba en forma general que el ejercicio del poder, mediante la fuerza era eficaz, ahora esto se pone en duda por la “capacidad cada vez mayor de pequeños y ágiles grupos de combatientes para defender sus intereses, al tiempo que causan daños importantes

a enemigos militares mucho mayores” (Naím 2015, 165). Es así que los conflictos asimétricos dejaron la lógica de la guerra convencional a un lado, pues estos se diferencian de esta por cuanto su adversario ya no es una fuerza militar regular, no poseen el mismo poder militar y sus fines pueden oscilar entre ideológicos, criminales, religiosos o económicos. Como lo menciona Moises Naím en su reflexión sobre el fin del poder, hoy podemos hablar de guerras de “Cuarta Generación” que describen un tipo de “conflicto caracterizado por el difuminado de los límites entre la guerra, la política, lo militar y lo civil” (Naím 2015, 179).

¿Cuál debería ser el papel de la inteligencia militar cuando el mismo poder militar está en una transición indudable? Por lo visto, debe acoplarse a lo que los roles de la *sociedad del riesgo* le exige, es decir, tomar en cuenta la nueva arquitectura del mundo que ha dado nacimiento a nuevas tipologías de conflictos y actuación de nuevos actores. También, la consciencia de que el ambiente será cada vez más incierto y difuso hará que la importancia de la inteligencia en el ámbito militar, en países de menor estatura política estratégica y que se encuentran en Suramérica como Ecuador, seguirá teniendo un rol primordial ya que el entorno social y político aún no ha superado del todo la naturaleza y la tradición que describe Giddens y por tanto, conserva en sus fuerzas armadas un referente institucional de la protección de los intereses nacionales y estratégicos.

La inteligencia militar hacia la *sociedad del riesgo*

Realizada ya una aproximación a la complejidad teórica y a la clarificación de los elementos centrales que caracterizan a la *sociedad del*

riesgo, es conveniente poner en escena algunos antecedentes clave que son necesarios para comprender la situación en la cual la inteligencia militar ecuatoriana ingresó a este período histórico y en ese sentido, se presentan algunos hitos que marcaron ese tránsito, a partir del retorno a la democracia en el año 1979. El centro de gravedad en el funcionamiento de la inteligencia militar estuvo orientado a la concepción de seguridad y defensa que establecía como prioridad, como elemento central de dedicación y de acción las hipótesis de guerra y conflicto, que eran concebidas en los altos niveles de planeamiento político-estratégico del Estado y el papel de la inteligencia era orientado a obtener información oportuna y relevante sobre las capacidades, intenciones y motivaciones de las amenazas a la soberanía del Estado y específicamente, a la consecución y mantenimiento de sus objetivos nacionales. En este contexto, los principales hitos que marcaron el funcionamiento de la inteligencia militar fueron los siguientes:

- La probabilidad de ocurrencia de un conflicto bélico con la República del Perú y cuya hipótesis de guerra se la había configurado después del conflicto armado del año 1941; esto adquirió mayor consistencia con los conflictos fronterizos de Paquisha⁵ (1981) y del Cenepa⁶ (1995).
- La probabilidad de ocurrencia de conflictos internos como producto de elementos

5 En el año 1981 tuvo lugar una serie de enfrentamientos armados entre los ejércitos de Ecuador y Perú en la cordillera del Cóndor, los mismos que cesaron una vez que en febrero del mismo año, por actuación diplomática de la Organización de Estados Americanos (OEA) y los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, se llegó al cese de fuego.

6 Ecuador y Perú se enfrentaron militarmente en lo que se conoce como “Conflicto del Alto Cenepa”, en el año 1995 y que tuvo como epílogo la firma de la paz entre los dos países en 1998.

y grupos que, en ese entonces, se consideraban antagónicos al Estado y que alcanzó cierto grado de certeza con el surgimiento de Alfaro Vive Carajo y las Montoneras Patria Libre, que fueron incipientes organizaciones que se extinguieron con rapidez;⁷ esto motivó una segunda preocupación para la inteligencia militar, la misma que culminó cuando estos movimientos dejaron de ser una amenaza.

- El año 1983 pasa a ser una etapa de mayor complejidad para la seguridad y defensa del Estado ecuatoriano, debido a que los esfuerzos de inteligencia ya no solo debían orientarse a lo que se consideraba tradicionalmente como amenaza externa. Había surgido otro evento estratégico de marcada complejidad en la frontera norte: el conflicto interno colombiano ya comenzaba a hacerse sentir. El ataque de elementos guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) a los destacamentos militares ecuatorianos de Cuembí (1987), Ballesteros (1988) y la emboscada a militares y policías ecuatorianos en Peña Colorada (1993), evidenciaban que una nueva amenaza y por tanto una nueva prioridad para inteligencia militar, se hacía presente.
- Con la firma de la paz entre Ecuador y Perú (1998), la anterior amenaza externa deja de ser la prioridad para la seguridad y defensa del país y por tanto, ya no fue el objetivo principal de las actividades de

inteligencia, la misma que tenía que preocuparse por el escalamiento y probable desbordamiento del conflicto interno colombiano, en especial cuando el espacio fronterizo en los departamentos de Nariño y Putumayo pasaron a convertirse en santuarios de las FARC-EP y del Ejército de Liberación Nacional (ELN). Así, los países vecinos se veían inmersos en los flujos logísticos y también funcionaban como zonas de escondite temporal o de descanso de esos grupos guerrilleros.

- La operación militar “Fénix”⁸ realizada por el Gobierno colombiano del entonces presidente Álvaro Uribe sobre un campamento ilegal de las FARC-EP en el territorio ecuatoriano (Angostura) en marzo de 2008, significó un antes y un después para la inteligencia militar. A partir de entonces comienza una etapa de fricciones entre el Gobierno ecuatoriano y los organismos de inteligencia, a los cuales se les atribuía el estar actuando para favorecer influencias e intereses extranjeros. Entre las decisiones del entonces presidente Rafael Correa, las mismas que se dieron sin vislumbrar el daño que se le hacía al sistema, la principal consistió en la reorganización de la inteligencia militar. Posteriormente, con la salida del Grupo Militar de los Estados Unidos (EE.UU), se dejó de contar con el apoyo económico, tecnológico y de entrenamiento del que se beneficiaba la inteligencia militar ecuatoriana. El Estado ecuatoriano no tuvo la capacidad de reemplazar este apoyo económico.

7 El grupo Alfaro Vive Carajo alcanzó notoriedad con el robo de la espada de Eloy Alfaro en 1983 y cesó su lucha armada con la entrega pública de armas en 1991. Por su parte, las Montoneras Patria Libre aparecen en la escena pública en 1986 con la ocupación del Templo de la Libertad en Quito y no se acogieron a los diálogos de paz durante el gobierno de Rodrigo Borja, sin embargo, ese grupo se diluyó en la misma década.

8 Esta acción militar constituyó una violación a la soberanía territorial ecuatoriana y en ella murieron 25 personas, entre ellas el número 2 de ese grupo guerrillero, alias Raúl Reyes.

La inteligencia de la Senain (Secretaría Nacional de Inteligencia) y la inteligencia militar

La *sociedad del riesgo* ha marcado nuevos paradigmas e imperativos para la inteligencia estratégica y consecuentemente para los sistemas que forman parte de ella, como es la inteligencia militar. Los más importantes, en una época en que la complejidad e incertidumbre gobiernan el funcionamiento y las previsiones sobre las actividades de los Estados, organizaciones y personas, se orientan a reducir los niveles de incertidumbre y por tanto, acortar los tiempos en la toma de decisiones. Una característica distintiva de los organismos de inteligencia militar, en cualquier escenario que se presente, debe ser su funcionamiento permanente y eficaz, así como el respeto a los derechos de las personas y la plena observancia de las leyes y normas vigentes. En tiempos de creciente complejidad, de relativa estabilidad, es necesario actuar ante la incertidumbre y como nos refiere Luis Martínez Viqueira (2016, 4):

La incertidumbre es un estado habitual del hombre y en ella se ha de vivir y combatir. Reducir esa incertidumbre es la clave del éxito. El no ser consciente de esto en cada nivel, supone una grave responsabilidad que se suele pagar con sangre.

En términos generales, las reformas en el ámbito de la inteligencia ecuatoriana se han reducido generalmente a cambios legales, perdiendo de vista el sentido e importancia estratégica, continuando con esa práctica ecuatoriana legalista y normativista, asumiendo que con nuevas leyes e instituciones mejorarán las cosas y lo que muchas veces hacen, es generar tensiones e incluso contradicciones (Rivera 2011, 48). Esto nos lleva incluso a cuestionar-

nos si en realidad existe actualmente una real inteligencia estratégica nacional. El rol de la Secretaría de Inteligencia (SIN) –como se denomina actualmente– es el de “planificar, normar y coordinar la búsqueda, procesamiento y producción de inteligencia, para los fines de la conducción y seguridad integral del Estado [...]” (Secretaría de Inteligencia 2015, 6). En la actualidad se considera que

las estructuras de inteligencia deben ir más allá de evitar sorpresas estratégicas y proporcionar un producto diferente a los decisores políticos. Generar un verdadero conocimiento del entorno e, incluso, intentar su modificación son tareas que se requieren ahora de los servicios de inteligencia (Díaz 2013, 35)

Desde la misma creación del actual ente rector del sistema de Inteligencia, la SENAIN (2009), hoy Secretaría de Inteligencia, comenzaron las afectaciones y problemas. Los funcionarios que asumieron las delicadas funciones de direccionar y controlar el funcionamiento de la inteligencia estratégica estaban recién iniciándose en el conocimiento de las actividades que se cumplen en este campo; prueba de ello es el hecho de que mientras en el Ecuador se producía una seria crisis que involucró a efectivos policiales y se puso en peligro la estabilidad democrática y la integridad del entonces presidente Correa, el 30 de septiembre de 2010. En esos precisos momentos, los funcionarios de la SENAIN estaban siendo capacitados en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador. Un experto peruano que participaba en dicho evento académico, Andrés Gómez de la Torre, manifestaba lo siguiente: “Prueba de fuego para la SENAIN [...] que se estrena con su primer fiasco” (Molina, 2014).

Algún tiempo después, la Contraloría General del Estado establecía indicios de responsabilidad penal por “mal uso de fondos públicos” sobre el sociólogo Pablo Romero Quezada, quien fuera Secretario Nacional de Inteligencia (2012-2014) (El Comercio 2017).⁹ Cuando nos referimos a la flamante nueva institucionalidad del sistema de Inteligencia, la cual tiene como premisa fundamental “el nuevo enfoque de inteligencia del Estado que se plantea la Secretaría de Inteligencia, para todo el sistema, es el de una Inteligencia Proactiva (IP)” (Secretaría de Inteligencia 2014, 9), entonces es necesario hacer una real evaluación del Sistema ya que algunos de los temas trascendentales y estratégicos del Estado no han sido advertidos con la suficiente anterioridad para paliar sus efectos.

Prueba de aquello, se evidenció en la trama de corrupción, denunciada por órganos externos al Ecuador, correspondientes a los sectores estratégicos del Estado con los casos de Petroecuador¹⁰ y la participación de la empresa brasilera Odebrecht¹¹ en esquemas de millonarios

9 En documento público de la Función Judicial, se sigue en contra del señor Pablo Romero Quezada el proceso No 17721-2017-0139 por presunción de peculado. Este juicio sigue en curso en la actualidad (Juicio por presunción de peculado en contra de Pablo Romero Quezada ex-Secretario de Inteligencia del Ecuador 2017).

10 Caso Petroecuador: A mediados del año 2016 una investigación periodística pone al descubierto el modus operandi de un buffet de abogados en Panamá (Mossack Fonseca) dedicado a crear empresas ficticias para colocar y blanquear dineros de la corrupción por parte de personajes políticos de 22 países. Este caso denominado como *Panama Papers* evidenció, en el caso del Ecuador, una trama de corrupción en los contratos de la Empresa Pública de Hidrocarburos Petroecuador (Petroecuador) cuyos directivos fueron parte de esquemas de sobornos y sobrepagos en obras ligadas a la empresa petrolera. En estos casos que siguen en proceso de investigación estarían involucradas autoridades como ex-ministros, ex gerente y demás funcionarios que tenían importante poder de decisión.

11 Caso Odebrecht: En el año 2015 se hace público que la empresa constructora brasilera Odebrecht incurría en entre-

sobornos. La Secretaría de Inteligencia ha dispuesto de importantes recursos presupuestarios. Tal es así que en los cinco últimos años, el Estado asignó a este organismo más de 270 millones de dólares,¹² lo que no se compadece con las serias restricciones presupuestarias que enfrentó inteligencia militar en este mismo período, en especial en los tres últimos años.¹³

El funcionamiento de la inteligencia militar

En el Ecuador, así como en muchos países latinoamericanos, la política y estrategia de seguridad y defensa se aparta de las constantes tradicionales de otras regiones del mundo, en especial, debido a que el rol de las Fuerzas Armadas incorporan una multiplicidad de tareas y funciones, las mismas que en el caso ecuatoriano están en expansión; por ello, la inteligencia militar debe adaptarse a esta compleja realidad. Para desarrollar una aproximación al funcionamiento actual de la inteligencia militar en el Ecuador, lo realizaremos desde la perspectiva de los decisores en este ámbito, es

gar sobornos a funcionarios estatales de muchos de los países donde estaba presente, para que le otorgaran contratos de obras importantes. Según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos que investiga el caso, el Ecuador también está involucrado pues, altos funcionarios habrían recibido más de 30 millones de dólares en sobornos por adjudicar las obras a la empresa brasilera entre los años 2007 y 2016. En septiembre 2017 se vincula al vicepresidente del Ecuador Jorge Glas y se lo detiene para investigaciones el 02 de octubre 2017, fecha desde la cual permanece privado de la libertad.

12 Sobre la base de los presupuestos generales del Estado en el período entre 2013 y 2017, la Secretaría de Inteligencia recibió 270.179.994,11 de dólares, siendo en este período el año de mayor asignación el 2014 con 66.690.070,30 de dólares, según información del Ministerio de Finanzas.

13 Los datos referentes al presupuesto de inteligencia militar no son de carácter público por lo que no se incluyen en el presente artículo.

decir, aquellos oficiales generales que en los últimos cinco años desempeñaron las funciones de Director General de Inteligencia en el Estado Mayor Operativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y comandantes del Comando de Inteligencia Militar Conjunta (COIMC).¹⁴

La entrevista realizada a los ex decisores de inteligencia militar se orientó a los siguientes elementos centrales de análisis:

- Los principales problemas de inteligencia militar en el relacionamiento con el sistema de inteligencia nacional, en cuanto a los aspectos políticos, legales, operativos y financieros; las oportunidades y aspectos positivos de este relacionamiento.
- El empleo de la inteligencia militar, en lo referente al cumplimiento de expectativas profesionales, problemas en el cumplimiento de misiones y tareas, lo relacionado a equipamiento, entrenamiento, formación y posible injerencia política.
- Finalmente, las opciones futuras para el mejoramiento y fortalecimiento de la inteligencia militar.

Del análisis antes mencionado, se desprenden los siguientes resultados. En lo referente al **relacionamiento de inteligencia militar con la Secretaría de Inteligencia (SIN)**, posiblemente, una de las principales debilidades que enfrenta el SIN, en su planificación y funcionamiento, es el no contar con un Plan Nacional de Inteligencia, pese a que su elaboración es una de las obligaciones fundamentales del

¹⁴ Entre los decisores de inteligencia militar entrevistados no se incluye aquellos oficiales generales que cumplieron sus funciones por un período menor a un año, los que están desempeñando actualmente funciones de alto nivel en la estructura jerárquica militar y aquellos que no se encuentran en el país.

organismo rector. Esta circunstancia es crítica porque aquel Plan es el llamado a direccionar el esfuerzo de inteligencia, establecer prioridades estratégicas y operativas, además de orientar la planificación de los subsistemas. Sin este, la práctica de inteligencia sigue siendo discrecional, con los peligros que esto conlleva.

Lo anterior acarrea una falta de claridad de las especificidades y capacidades de cada uno de los subsistemas y genera una ambigüedad de los roles dentro del sistema por lo que se confunde la inteligencia para la defensa con la investigación criminal y con la seguridad de autoridades. Es así, que la prioridad del sistema estuvo orientada posiblemente a la inteligencia para la práctica política, lo que distorsionó los objetivos y finalidades de la inteligencia estratégica nacional e incidió en el funcionamiento de sus componentes. Otra de las complejidades que afectan al funcionamiento del subsistema de inteligencia militar, es la discrecionalidad con que la SIN asigna los recursos financieros a sus órganos operativos, lo cual se complica aún más por las demoras burocráticas propias de la gestión pública.

Adicionalmente, el sistema de inteligencia adolece de un marco legal específico para su funcionamiento y las diferentes iniciativas para contar con una ley de inteligencia han fracasado. Este vacío legal complica la protección y garantía que deben tener los profesionales que ejercen actividades de recolección, procesamiento y análisis de información, en especial en los subsistemas militar y policial. El no contar con esta legislación, no permite marcar límites y responsabilidades en cuanto a aspectos críticos como control de recursos, atribuciones y esferas de actuación. Sin embargo, se puede señalar como un aspecto positivo, el apoyo brindado por el sistema de

inteligencia para la conformación y funcionamiento del Comando de Inteligencia Militar Conjunta (COIMC),¹⁵ organismo que permitió mejorar el empleo operativo conjunto y lograr la unidad de educación y doctrina en este campo, así como la optimización de medios y recursos.

En cuanto al empleo de la inteligencia militar, la implementación del Sistema de Inteligencia suscitó importantes cambios que en algunos casos influyeron decisivamente en el empleo propio de la inteligencia militar. Entre las situaciones más críticas, y antes señalado, la escasa y lenta asignación de recursos, determinó que, importantes operativos no se hayan podido efectuar, afectando directamente el cumplimiento de la misión de sus órganos operativos. Si bien, aduciendo razones de soberanía, el gobierno ecuatoriano decidió el retiro del Grupo Militar de los EE.UU, en el año 2014, el mismo que ofrecía apoyo financiero permanente, rápido y efectivo al subsistema de inteligencia militar, al mismo tiempo, no fue capaz de reemplazar e igualar este apoyo. Esto afectó con dureza a la inteligencia militar, disminuyendo sus capacidades de empleo e incidió además en el funcionamiento de las redes de información que constituyen la arquitectura del sistema y que son esenciales para el trabajo operativo.

En este contexto, todavía perviven dentro del subsistema militar, esquemas antiguos que no permiten superar un modelo tradicional, cuando, al mismo tiempo, se tiene que enfrentar una realidad compleja, incierta y difusa, propia de esta *sociedad del riesgo*. Encontramos

aún presente en el subsistema, ciertas prácticas como aquellas que tienden equivocadamente a proporcionar información en forma limitada y controlada. Se informa a la autoridad requirente solo lo que se considera pertinente, mermando así las posibilidades de ofrecer un escenario completo sobre un problema determinado.

También, la inteligencia militar, en cuanto a la organización, presenta una complicación no superada en lo referente a su estructura profesional, ya que en el Ejército se constituye en un arma de apoyo, mientras que en la Armada y en la Fuerza Aérea, sus efectivos conforman una especialidad, lo que incide en la diversidad de formación, capacitación, especialización y designación de funciones. Es importante relieves que el Ejército aporta con la casi totalidad de los componentes del COIMC.

Es evidente de igual forma, que los procesos de selección para integrar los cuadros profesionales del Arma de Inteligencia dentro del Ejército, presentan determinadas falencias que se evidencian por la no adaptación de algunos elementos de oficiales y tropa a las normas y exigencias profesionales. En lo referente a la conducción estratégica y operativa de la inteligencia militar, el Director General de Inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CC.FFAA), es el decisor fundamental del subsistema e incide en el mismo a través de su liderazgo, por lo cual depende mucho de su personalidad el estilo de conducción efectiva del subsistema de inteligencia militar. Finalmente, se puede señalar que el funcionamiento del COIMC es ideal porque constituye una importante estructura operativa y táctica; sus limitaciones se derivan de las escasas asignaciones presupuestarias y de algunas deficiencias en adaptarse a la cultura organizacional que demanda el funcionamiento conjunto de las Fuerzas Armadas.

15 El Comando de Inteligencia Militar Conjunto fue creado el 28 de septiembre del 2010 mediante Resolución del comando Conjunto de las Fuerzas Armadas No 2010-69, constituyéndose en el organismo de naturaleza conjunta que realiza la conducción de operaciones de inteligencia militar.

Perspectivas de la inteligencia militar ecuatoriana

Así como el Ecuador ingresó en posición desventajosa a la aceleración de la globalización, así también, la inteligencia ecuatoriana ha tenido dificultades para adaptarse al cambiante escenario de seguridad y defensa propio de la *sociedad del riesgo*, en la cual la ambigüedad e incertidumbre exige una perfección de los organismos responsables de cumplir con un proceso de anticipación estratégica que permita vislumbrar y si es posible, actuar eficazmente frente a las amenazas y riesgos y así, garantizar condiciones de defensa y seguridad aceptables para sus ciudadanos. Sobre la base de los criterios obtenidos y expresados, se proyectan algunos imperativos que contribuirían a afirmar y fortalecer el funcionamiento de la inteligencia militar ecuatoriana en esta *sociedad del riesgo*.

En este sentido, advertimos que la principal falencia del Sistema de inteligencia ecuatoriano reside en la ausencia del Plan Nacional de Inteligencia como documento legal y fundamental para el funcionamiento democrático del sistema y como una herramienta eficaz para direccionar y articular los esfuerzos que se realizan en este ámbito. Por tanto, el funcionamiento del sistema se ha restringido a lo establecido en agendas políticas y lo que es peor, a la discrecionalidad de sus decisores.

Es necesario definir la especificidad y compartimentación de la información estratégica y operativa que maneja el sistema, evitando interferencias o interrupciones en el funcionamiento de sus componentes. Es vital para que el sistema cumpla con su misión y propósitos, fortalecer la integración y cooperación internacional en materia de intercambio de información e inteligencia oportuna, veraz y

relevante. El sistema de inteligencia debe proporcionar la libertad de acción a los subsistemas que lo conforman, en especial al militar y policial, toda vez que estos constituyen la razón de ser y el centro de gravedad de la inteligencia ecuatoriana. Además, la configuración organizacional actual de la inteligencia militar es consecuente con la naturaleza de la institución, la concepción estratégica y operativa que guía el cumplimiento de sus misiones y tareas y, en ese sentido el funcionamiento de la Dirección General de Inteligencia del CC.FF. AA. así como del COIMC ha sido eficaz, a pesar de las limitaciones presupuestarias.

La compleja situación económica que experimenta el Estado ecuatoriano obliga a los organismos rectores de los sectores y de los sistemas, a entregar las limitadas asignaciones de manera justa y oportuna, evitando la discrecionalidad en esta distribución. Los organismos que deben tener la mayor prioridad, constituyen los subsistemas de inteligencia militar y policial porque sobre ellos descansa la seguridad y defensa de la nación.

Bibliografía

- Andes. 2015. "Ecuador recuperó soberanía con el funcionamiento de la Secretaría de Inteligencia, señala presidente Rafael Correa". 18 de julio de 2015. <http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-recupero-soberania-funcionamiento-secretaria-inteligencia-senala-presidente-rafael>.
- Beck, Ulrich. 1998. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós
- Díaz, Antonio. 2013. "El papel de la inteligencia estratégica en el mundo actual", <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cua>

- dermos/CE_162_La_inteligencia_economica_en_un_mundo_globalizado.pdf.
- El Comercio. 2017. “Exjefe de Senain, indagado por peculado”. 9 de febrero de 2017. <http://www.elcomercio.com/actualidad/exjefe-senain-indagado-peculado.html>.
- Giddens, Anthony. 1998. “Sociedad de riesgo: el contexto de la política británica”. *Estudios Demográficos y Urbanos* 3 (39): 517-528. <http://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/index.php/edu/article/view/1026/1019>.
- Martínez, Luis. 2016. “El Ciclo de Inteligencia Complejo: una ágil herramienta para operar en red”, http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO50-2016_CicloInteligComplejo_MartinezViqueira.pdf
- Molina, Alberto. 2014. “¿Quiénes son los responsables del 30S?”. *La República*, 29 de noviembre. <http://www.larepublica.ec/blog/opinion/2014/09/29/quienes-son-los-responsables-del-30s/>.
- Naím, Moises. 2015. *El Fin del Poder*. Barcelona: Debate.
- Rivera, Fredy. 2011. “La Inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas”. En *Inteligencia Estratégica y Prospectiva*, editado por Fredy Rivera, 47-73. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Secretaría de Inteligencia. 2014. “Agenda Sectorial de Inteligencia”, <http://instrumentosplanificacion.senplades.gob.ec/documents/20182/22941/AgendaSectorialdeInteligencia2014-2017.pdf/5f001e6f-ee99-4a04-887f-55da66e03313>.
- _____. 2015. “Plan Estratégico Institucional de la Secretaría de Inteligencia 2015-2017”, <http://www.inteligencia.gob.ec/wp-content/uploads/2016/05/PlanEstrategico2015-2017Aprobado.pdf>.

Chile: consideraciones sobre el control civil de la inteligencia militar

Chile: considerations on civil control of military intelligence

Rodrigo Cárcamo Hun¹

Fecha de envío: 31 de agosto de 2017
Fecha de aceptación: 28 de octubre de 2017

Resumen

La inteligencia constituye un aspecto clave en la política de seguridad de los Estados, tanto por los controles civiles a los que debe estar sujeta, lo que asegurará la estabilidad de la democracia; como por su contribución técnica y operativa a otras áreas que han tomado relevancia en el mundo globalizado. En este trabajo se realiza una revisión exploratoria de los conceptos que aplican a la temática del control que el poder civil debe aplicar sobre la función de inteligencia militar, enfocado al caso de Chile y su reciente Sistema de Inteligencia del Estado, establecido y regulado desde el año 2004 por la Ley N° 19.974. También se pretende explicitar algunas deficiencias en el modelo de inteligencia, en general, y en la inteligencia militar, en particular, centrado en la escasa articulación del sistema, el control parlamentario y su desarrollo ante nuevas amenazas.

Palabras clave: control civil; democracia; Fuerzas Armadas; inteligencia militar; toma de decisiones; transparencia.

Abstract

Intelligence constitutes a key aspect in the security policy of the States, both for the civil controls to which it must be subject, which will ensure the stability of democracy; as for its technical and operational contribution to other areas that have taken relevance in the globalized world. This paper is an exploratory review of the concepts that apply to the subject of control that the civil power should apply on the military intelligence function, focused on the case of Chile and its recent State Intelligence System, established and regulated from the year 2004 by Law 19.974. Also, it is intended to make explicit some deficiencies in the intelligence model, in general, and in military intelligence, in particular, focused on the poor articulation of the system, parliamentary control and its development against new threats.

Keywords: civil control; democracy; Armed Forces; military intelligence; decision-making; accountability.

¹ Profesor de Historia y Ciencias Sociales. Magister en Ciencia Política y Política Pública de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente se desempeña en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile y como colaborador en temas de defensa y seguridad en el Centro de Estudios Instituto Igualdad en Santiago de Chile. Correo: rodrigo.carcamo@igualdad.cl

Introducción

En un contexto nacional y global de ampliación de los escenarios de incidencia de las Fuerzas Armadas, particularmente, en el combate contra el narcotráfico, operaciones de paz, pero también de ciberdefensa, resulta importante plantear un debate en torno a la inteligencia militar, asumiendo su rol en el planeamiento estratégico de la fuerza. Esta discusión debe impregnarse de un carácter público, democrático y político, entendiendo la connotación, especialmente, represiva (Maldonado 2002a) que tuvo la Dirección Nacional de Inteligencia y posterior Central Nacional de Inteligencia en la dictadura de Augusto Pinochet, y por tanto, el concepto de lo que es inteligencia y quién la produce en Chile. Esto, bajo la premisa que la producción de inteligencia resulta primordial para toda estabilidad institucional y régimen democrático.

En esta línea, y aunque escapa al objeto de este trabajo, el caso de la Secretaría de Inteligencia argentina resulta interesante de mencionar en un punto en particular. Esto por cuanto, en un contexto de democracias regionales postransicionales, la ley que regula su función prohíbe desempeñarse como funcionario a todo quien “registre antecedentes por crímenes de guerra, contra la Humanidad o por violación a los derechos humanos”. Requisito ausente en la legislación chilena. Es por esto que el control civil de la inteligencia militar en sus amplias modalidades y mecanismos resulta fundamental para que esta se enmarque en las disposiciones de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes en el país que la desempeña (Ugarte 2002). El siguiente artículo busca describir conceptualmente, como ya se mencionó, algunos puntos que son relevantes en la ejecu-

ción de un control civil de la inteligencia; esto por medio de una revisión bibliográfica de la literatura que se estima básica para estos fines.

Bases para un control de la función de inteligencia

La inteligencia estratégica, entendida como un subsistema de la Defensa, constituye el primer círculo en contacto con las amenazas y riesgos tradicionales y globales del siglo XXI. Detecta, analiza y asiste sobre las mismas al planeamiento estratégico, según las consideraciones político-culturales del Estado al que pertenece (Sillone 2009). Para la actual Ley N° 19.974 (2004) que dio origen y rige el actual Sistema de Inteligencia del Estado de Chile (en adelante, SIE), la inteligencia, definida en su artículo 2°, se entiende como el “proceso sistemático de recolección, evaluación y análisis de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones” (Richelson 1993, citado por Ugarte 2002, 3); y más detalladamente la define como “el producto resultante de la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información disponible concerniente a uno o más aspectos de naciones extranjeras o áreas de operación que son inmediatamente o potencialmente significativas para el planeamiento”.

Abraham Shulsky (1991) en su obra *Silent Warfare-Understanding the World of Intelligence* comprende que el término de inteligencia engloba ciertos tipos de información, actividades y organizaciones. La inteligencia se refiere a información relevante para la formulación y la implementación de políticas; a una actividad que comprende la colección y análisis de información de inteligencia. Así

también se refiere a las organizaciones burocráticas especializadas que detentan la actividad en un país (Saín 2003; Bruneau 2014). El concepto de “conocimiento útil”, estipulado en esta ley, reafirma el hecho que la información en si misma no constituye bajo ningún punto de vista inteligencia. La recopilación de información no es eficaz sino hay un análisis que proporcione una orientación o determinadas tareas para los incumbentes (Godson 1996, citado por Bruneau 2014), tomadores de decisiones o hacedores de políticas para el caso de los Estados nacionales.

El hecho que la inteligencia se considere más como un proceso o *tradecraft* que como un objeto/producto hace que el método, el análisis y la tecnología empleada sean de toda relevancia. La inteligencia como proceso tendría cuatro fases: recolección, sistematización, contrainteligencia y difusión de conocimiento. Aunque para Hastedt (1991), a la fase de análisis le sigue la de acciones encubiertas para ulteriormente terminar en la fase de contraespionaje. La difusión de información no estaría presente en este modelo.

No obstante, la inteligencia dista mucho de ser solo información militar o enfocada a lo externo, y así lo consigna relativamente la norma legal antedicha. Puesto que además se tiene a la inteligencia política, inteligencia económica, inteligencia social, inteligencia ambiental, inteligencia cultural, entre otras (Lowenthal 2000). Bruneau (2014), efectivamente, realiza una distinción en este sentido al reconocer la potencialidad de existencia de una inteligencia doméstica, una inteligencia policial y una inteligencia independiente. Para el caso chileno, en la dictadura (1973-1990) la inteligencia descansó en una policía política doméstica, que no constituía inteligencia estratégica propiamente tal. Llegados los

primeros gobiernos democráticos, y hasta la fecha, la inteligencia civil, aspecto que regula fundamentalmente la ley en comento, pasó de ser una policía política a una inteligencia doméstica, en la medida que regulaba aspectos que le incumben a las policías uniformadas y civiles, competentes en la mantención del orden público y seguridad interna. Por tanto, los hacedores de políticas, y solo para el caso de la inteligencia civil policial y no militar, deben considerar actividades de inteligencia enfocadas en amenazas contra la seguridad interna, tales como subversión, espionaje y terrorismo.

Entendiendo que una tipología viable de clasificación de los servicios de inteligencia radica en el grado de poder que poseen, medido en el grado de autonomía respecto del control político, así como por su grado de penetración en la sociedad (Gill 1994), un tema fundamental que ha suscitado discusiones aún en la actualidad tiene que ver con la necesidad y el método en que estos servicios pueden ser controlados por instituciones democráticas. Si ocupamos la definición de democracia de Schmitter y Lynn (1991), entendida como “un sistema de gobierno en el cual los gobernantes son responsables de sus actos en el ámbito público por sus ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competición y la cooperación de sus representantes electos”, bien se puede plantear que un rasgo fundamental del concepto de democracia consiste en la rendición de cuentas a la cual están obligados los gobernantes democráticos y, por añadidura, los organismos que producen inteligencia, en cuanto instituciones sujetos al control de los primeros.

Tomando en cuenta las siete condiciones mínimas de democracia procedimental de Robert Dahl, Schmitter y Lynn, que incorporan la condición *sine qua non* de las autoridades a

ejercer el poder constitucionalmente entregado sin oposición ni superación de *stakeholders* no electos. Y asumiendo que el actor dispone de los medios, es decir, de información que deviene en poder, así como una capacidad de actuación estratégica derivada (Scharpf 1997, citado por García 2006; Sibeon 1999), los servicios de inteligencia militares, para este caso, constituirían actores potenciales de oposición.

Holt (1995), partiendo de la base que todos los países tienen aparatos de inteligencia, entre los cuales los hay de diferente tipo y nivel de capacidad, plantea cuatro aspectos de debate en torno a su control democrático. Primero, se plantea que el secreto es “enemigo de la democracia” (Holt 1995, 30) y por tanto, la actividad de inteligencia estaría inefablemente ligada a la potencialidad de abuso de poder. La actividad y los organismos de inteligencia enajenarían a la democracia de un mecanismo fundamental de contrapeso: los *check and balance* en los cuales la democracia se sustenta. Segundo, y como derivada, los organismos suelen estar al borde de la legalidad, precisamente, por la falta de control, lo que acentuaría la factibilidad de impunidad en sus actividades. Tercero, en la medida que el ecosistema natural de los organismos de inteligencia es la información, el principal capital de aquellos es el poder que emana de esta. Gill (1994) agrega además que la información, en esta lógica, fluiría unidireccionalmente, esto es hacia las agencias de inteligencia y no desde estas al Estado y la Sociedad Civil. Este oligopolio de la información reduciría considerablemente los costos de transacción para promover agendas o propósitos individuales.

Finalmente, el autor incorpora un componente sociológico, en cuanto existiría una cierta condescendencia de los funcionarios de inteligencia basado en la criticidad de la labor

que desarrollan, fundamental para la defensa de los intereses nacionales. Así, el monopolio de la información, sumado a la potestad de actuar en el margen o directamente fuera de determinados marcos sociales y jurídicos, los haría parte constitutiva de un oficio y profesión privilegiada. Maldonado (2003, 256), para el caso chileno, lo plantea como la cristalización de un *ethos* profesional, conformado por una acumulación de experiencia y conocimiento técnico que deriva en “cualidades que hacen singular a su profesión en el sentido weberiano [...] tratándose ante todo de un servicio único, definido y esencial para la sociedad”.

El Trade-off del control y la eficiencia

El dilema del control democrático y la eficiencia de la inteligencia se reducirían conceptualmente a una tensión entre la rendición de cuentas, que se basa en transparencia, y la función de inteligencia, que requiere secreto (Caparini 2007). Y sí se considera que un servicio de inteligencia efectivo en su quehacer puede constituir una amenaza para la democracia, esta temática se ha instalado como uno de los asuntos más problemáticos en las relaciones cívico-militares en las nuevas democracias (Wishart 2002). En lo que se refiere al ámbito del control, existe un consenso relativo en cuanto a los mecanismos que debiesen existir en un régimen democrático (Caparini 2007; Matei 2007; Ugarte 2002; Wishart 2002). Es de este modo como los tipos de control principales se fijan en: a) el ámbito interno; b) el Poder Ejecutivo (Presidente o Ministros sectoriales); c) Poder Judicial; y fundamentalmente, d) desde el Congreso mediante Comisiones especiales.

Marina Caparini (2007), y coincidente con Gill (1994), incorpora un quinto control

de carácter público, reconociendo que este será aún más necesario cuando exista menor grado de institucionalidad tanto en el régimen democrático como, por tanto, en los órganos competentes de control. No obstante, en lo que coincide con Wishart (2002) es que el control de los medios de comunicación, la opinión pública o los grupos de interés resulta relevante. Y para que realmente sea posible implementar un control civil-democrático a la inteligencia, y según Ugarte (2002), el gobierno debiera acometerse a la tarea de a) motivar a la Sociedad Civil a un interés en estos temas; b) incentivar una cultura política que dé legitimidad a la actividad de inteligencia en una democracia; y c) fomentar el capital profesional en inteligencia.

En cambio, los mecanismos de control que buscan legitimidad quieren que la actividad de inteligencia se enmarque en las disposiciones de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes en el país que la desempeña (Ugarte 2002). Además del antedicho, serían:

- a) Control político no partidista. Descansa principalmente en el Poder Ejecutivo, en la figura de un Presidente, del ministerio sectorial y del Ministerio de Hacienda para el caso de Chile. Su objetivo es monitorear y controlar el cumplimiento de las políticas implementadas.
- b) Control profesional. Radicado en el superior jerárquico del subordinado que realiza la actividad de inteligencia, o dicho de otro modo, por el titular del organismo de inteligencia. Este control interno comprenderá la supervisión de la administración de los recursos humanos, financieros y técnicos y el que los procedimientos se

ajusten al Derecho. Para el caso chileno la conducción de los servicios de inteligencia castrenses corresponde al mando de las instituciones de las cuales dependen.

- c) Control parlamentario. Debe verificar tanto la legitimidad como la eficacia/eficiencia en la actividad de inteligencia, ya sea por medio de una Comisión Bicameral, tal es el caso de Argentina; o una Comisión Especial conformada por miembros de la Cámara de Diputados, según consigna la Ley ya citada, en su artículo 37°.
- d) Control judicial. Enfocado a examinar aquellas acciones relativas a la privacidad y libertad de los habitantes de un estado, verificando si las operaciones del organismo se ajustan a Derecho.

Por parte de la eficiencia/eficacia, Wishart (2002) plantea que para que el tomador de decisiones adquiera una panorámica completa de la realidad deberá tener diferentes agencias de inteligencia que tengan, a su vez, distintos enfoques complementarios o no de un fenómeno. A su vez, y para evitar un monopolio de la información, entendido como poder, y por tanto, un cierto manejo de la agenda política, no podrá existir un solo organismo de inteligencia. Finalmente, la existencia de más de dos organismos impediría una situación de polarización entre dos actores, en un mismo campo de acción.

En suma, esto permite una especialización de la función, así como un cierto equilibrio y control que mantiene la eficiencia y facilita la supervisión. Para el caso chileno, la inteligencia civil y policial depende del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, mientras que la inteligencia militar de las tres ramas castrenses, de la Dirección de Inteligencia de Defensa (en adelante, DID) del Estado Mayor Con-

junto de la Defensa Nacional (en adelante, EMCO), dependiente del Ministerio de Defensa Nacional.² Ugarte (2002) complementa este diseño explicando que el aspecto de la eficiencia/eficacia tiene que ver también con evitar la duplicación de funciones lo que, en caso de no poderse evitar, constituye uno de los factores más frecuentes de gasto subóptimo del presupuesto fiscal asignado.

Inteligencia chilena y su origen represivo

Hasta el golpe de estado cívico-militar de 1973 solo las Fuerzas Armadas y las Policías cumplían con funciones de inteligencia (Maldonado 1996). Sería luego de la instauración de la dictadura cívica-militar que se conformaría una policía política al margen de las instituciones castrenses y policiales. No obstante, ni la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA), ni su sucesora, la Central Nacional de Informaciones (CNI), se posicionarían como generadoras de inteligencia estratégica de calidad (Maldonado 2007; 2002b) dada su esencia eminentemente centrada en la represión política contra la oposición de partidos y militantes políticos de izquierda.

La DINA, en una primera etapa, compuesta por miembros de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se constituyó como el instrumento fundamental de la “guerra contra el marxismo”, a pesar de su definición como organismo “técnico profesional” (Huneus 2005). El Decreto Ley N° 521 de 1974 que le dio origen, en su artículo 1° de-

finió que su objetivo estratégico sería “reunir toda la información a nivel nacional, proveniente de los diferentes campos de acción, con el propósito de producir la inteligencia que se requiera para la formulación de políticas, planificación y para la adopción de medidas que procuren el resguardo de la seguridad nacional y el desarrollo del país”. Sin duda, ha quedado comprobado históricamente que la duplicidad de objetivos tendió a favorecer las funciones represivas más que las de inteligencia propiamente tal. Es así como tampoco la CNI fue capaz de predecir hechos con potencialidad de riesgo para la seguridad nacional (Maldonado 2002b). No detectaron de forma eficaz el movimiento guerrillero mirista de la montaña de Neltume en la década de 1980, la guerra de las Malvinas, la derrota en el plebiscito presidencial de 1988, ni la internación de armas en Carrizal Bajo, realizada por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), ni mucho menos el despliegue para el atentado al general Pinochet en 1986.

Una vez iniciada la democracia pactada (Moulian 1994; Drake y Jaksic 2002; Huneus 2005; Constable y Valenzuela 1993) en marzo de 1990, las Fuerzas Armadas continuaron con su presencia e influencia en la vida política nacional. No tanto por los enclaves autoritarios (Huneus 2005) que frenaban y delimitaban el juego democrático en lo jurídico y político, como sí por el temor de la autoridad civil a que las ramas castrenses, con la inteligencia militar como elemento constitutivo, pudieran potencialmente intervenir militarmente cuando vieran amenazados sus intereses corporativos. Ilustrativo resulta el “Ejercicio de Enlace” (1990) y el “Boinazo” (1993). A pesar que el acontecimiento de 1990 reviste de importancia histórica, es el segundo evento el que rayaría la ilegalidad,

² La Ley N° 20.424 (2010) moderniza el Ministerio de Defensa, suprimiendo el Estado Mayor de la Defensa Nacional, reemplazándolo por el Estado Mayor Conjunto que heredó sus atribuciones y funciones y al cual se le agregaron nuevas otras a fin de adecuar su accionar a los tiempos modernos

constituyendo una antesala a un golpe de Estado (Huneus 2014). En mayo de 1993 se desplegarían boinas negras en la principal arteria urbana de la capital, frente a la sede de Gobierno, y que a diferencia del caso argentino de la “rebelión de los carapintadas” en el Gobierno del presidente Alfonsín, esta constituía una iniciativa del propio comandante en Jefe del Ejército, y no de oficiales de rango medio (Huneus 2014).

Es así como en consonancia con la susceptibilidad que los institutos castrenses tenían de las nuevas autoridades democráticas, y entendiendo que el desarrollo de la transición chilena estuvo determinado por las reglas y procedimientos establecidos por los gobiernos autoritarios precedentes, similar al caso español y brasileño (Moulian 1994), acaecieron ciertos eventos de espionaje militar desde la Dirección de Inteligencia del Ejército (en adelante, DINE) pero que no constituyeron la norma durante la primera década de transición democrática. Por contraposición, y según Maldonado (2003), esta Comunidad de Inteligencia habría desarrollado un profesionalismo sin escándalos ni actos ilegales, cultivando una ética profesional y evitando la politización y el espionaje político.

En este sentido, destacar el espionaje (1990) desde la DINE al senador Eduardo Frei (1990) y al diputado Andrés Palma; o la grabación clandestina de conversaciones del senador Sebastián Piñera, ex presidente 2010-2014, que sería conocido como el “Piñeragate”. Pero sería la escalada de violencia por parte del Frente Patriótico y el Mapu Lautaro, lo que llevó a que la autoridad gubernamental tomara como prioritaria la tarea de asumir el desafío en temas de inteligencia (Otano 2006). Particularmente, estas reformas adscribieron a la finalidad de dotar de

un marco legal democrático el desarrollo de la función de inteligencia y, en sentido práctico, de diagnosticar y proponer medidas de organización estratégicas en las áreas de violencia y terrorismo (Maldonado 2002a). Primero, se reformaría la inteligencia civil para luego, ya en el año 2002, crear un nuevo SIE que efectivamente incorporará a las Fuerzas Armadas.

Si bien en 1991, vía Decreto Presidencial N° 363, se creaba el Consejo de Seguridad Pública, fue en 1993 mediante la Ley N° 19.212 que se crea la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (en adelante, DISPI) como un servicio de inteligencia propiamente tal, de carácter directivo, técnico y especializado, dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, constituyendo el primer servicio de inteligencia del país formado solo por funcionarios civiles. Expresamente, se estableció como un organismo sin carácter operativo, circunscrito a velar por el orden y seguridad interior. Respecto de los servicios de inteligencia de las Fuerzas Armadas, esta norma solo las relaciona en la medida que exista la posibilidad de retroalimentación de información entre ambas dimensiones de la inteligencia en beneficio de las áreas de competencia respectivas. También, se crea un Comité Consultivo que estará integrado, además de otras autoridades, por el subsecretario de Guerra³ del Ministerio de Defensa, por el subjefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y los jefes de inteligencia de las Fuerzas Armadas y de las Policías de Carabineros (uniformada) e Investigaciones (civil).

Desde entonces, y hasta las reformas del 2004 y 2010, la comunidad de inteligencia

3 Con la Ley N° 20.424 (2010) se suprime esta Subsecretaría, siendo sustituida por las actuales Subsecretaría de Defensa y Subsecretaría de las Fuerzas Armadas.

chilena quedó integrada por la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, dependiente del Ministerio del Interior y la Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional que centralizó la información de las Direcciones de Inteligencia de las tres ramas de las Fuerzas Armadas como a su vez asesoró en el nivel político estratégico al Ministro de Defensa, a la Junta de Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y al Consejo Superior de Defensa Nacional. Por otro lado, se encontraban las Direcciones o Jefaturas de inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública: Carabineros de Chile (DIPOLCAR) y la Policía de Investigaciones de Chile (JIPOL).

Cambios en el sistema de inteligencia civil-militar

Gómez de la Torre (2009) sitúa la reforma a los servicios de inteligencia chilenos en una primera ola democratizadora que encuadró la actividad del sector en el Estado de Derecho y en las nuevas amenazas transnacionales. Sin embargo, Born y Johnson (2005) establecen, aunque refiriéndose a las democracias del centro y este de Europa, que la década de 1990 correspondió a una tercera ola de control de la inteligencia. Ambas posturas coinciden, no obstante, en que el cese de la Guerra Fría terminó por generar una “ventana de oportunidad” para la expansión y profundización del control de la actividad de inteligencia.

En 2001, a diez años de la creación del Consejo de Seguridad Pública, el presidente Ricardo Lagos ingresó el proyecto de ley que creó el SIE y la Agencia Nacional de Inteligencia (en adelante, ANI), órgano civil dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad

Pública. Este proyecto que demoraría tres años en ser aprobado como Ley de la República, además, regularía la actividad de inteligencia militar, explicitando las responsabilidades internas y externas y considerando bajo el abanico de su supervisión a los órganos militares de la Defensa.

En lo inmediato, y según se desprende del mismo Boletín del proyecto (N° 52-345) y de la historia de la Ley N° 19.974, la reforma se basaba en el trabajo realizado anteriormente por la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados del año 1993. En suma, se buscaba dotar al Estado chileno de las capacidades de inteligencia mínimas para hacer frente a las nuevas amenazas que pusieran en riesgo la seguridad y estabilidad del país. Este objetivo se basaba a su vez en la preocupación por la necesidad de perfeccionar y reformar las instituciones del Estado en las que se advertían condiciones que entorpecían la acción pública, lo que se delataba en una reglamentación insuficiente en materia de servicios de inteligencia civil y militar, particularmente en lo referido a la eficacia de la institucionalidad, así como respecto de la garantía a los derechos civiles de los ciudadanos tanto frente a la actuación como a la fiscalización de dichos servicios.

En esta línea, el Título IV expone los principios que dan sustento a la intención de reformar el SIE chileno, incorporando algunos principios antedichos referentes al control y vigilancia de estas instituciones. Es así como los principios rectores fueron:

- a) Principio del respeto al ordenamiento jurídico.
- b) Principio del respeto al régimen democrático.
- c) Principio de respeto a los derechos constitucionales.

- d) Principio de autorización judicial previa.
- e) Principio de la proporcionalidad.
- f) Principio de reserva.
- g) Principio de la utilización exclusiva de la información.

Inteligencia militar bajo la nueva la reestructuración

La nueva Ley N° 19.974 en su artículo 5° incorpora por primera vez en Chile a los servicios de inteligencia militares como órganos de un sistema de inteligencia encargados de la inteligencia y contrainteligencia ante amenazas internas y externas que pongan en riesgo la defensa nacional, específicamente, en la figura de las Direcciones de Inteligencia de las tres ramas de las Fuerzas Armadas y de la Dirección de Inteligencia de Defensa del Estado Mayor de la Defensa Nacional. El sistema completo además incluye a la ANI y a las Direcciones o Jefaturas de Inteligencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Por su lado, organismos civiles velarán por las condiciones del orden público y de la seguridad pública interior; mientras que lo militar se circunscribirá.

El artículo 8°, define como funciones de la ANI:

- a) recolectar y procesar información de todos los ámbitos del nivel nacional e internacional, con el fin de producir inteligencia y de efectuar apreciaciones globales y sectoriales, de acuerdo con los requerimientos efectuados por el Presidente de la República; b) elaborar informes periódicos de inteligencia; c) proponer normas y procedimientos de protección de los sistemas de información crítica del Estado; d) requerir de los organismos de inteligencia [...] los antecedentes e informes que estime necesarios para el cumplimiento de

sus objetivos; e) requerir de los servicios del Estado los antecedentes e informes que estime necesarios; f) disponer la aplicación de medidas de inteligencia, con objeto de detectar, neutralizar y contrarrestar las acciones de grupos terroristas, nacionales o internacionales, y de organizaciones criminales transnacionales; y g) disponer la aplicación de medidas de contrainteligencia, con el propósito de detectar, neutralizar y contrarrestar las actividades de inteligencia desarrolladas por grupos nacionales o extranjeros, o sus agentes.

La conducción de los servicios de inteligencia militar, por su parte, corresponderá al mando institucional de las cuales dependen, y por tanto, los objetivos serán fijados por las comandancias respectivas de acuerdo “con los criterios de la política de defensa nacional, establecidos por el Ministro de Defensa Nacional” (artículo 21°). Por su parte, los objetivos de la inteligencia militar de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional serán fijados por el Ministro de Defensa Nacional.

Dirección de Inteligencia de la Defensa

Si hubiese que definir y caracterizar el SIE actual el concepto pertinente sería multifuncional aunque con una autonomía inorgánica. El actual sistema es multifuncional dado que es posible identificar dos subsistemas de inteligencia con objetivos diferenciados, compuestos, por una parte, por los organismos de las Fuerzas Armadas cuyo objetivo es velar por la Defensa Nacional y, por otro, los de Orden y Seguridad responsables del orden público y la seguridad interior; un subsistema de coordinación, compuesto por la DID, en lo que respecta a los militares; y la ANI, en lo que

respecta a los organismos policiales y de seguridad interior.

Y derivado de este rasgo de polifuncionalidad, en cuanto número de sistemas y subsistemas presentes, otra característica es que los organismos de inteligencia civil y militar tienen un alto grado de independencia, de tal forma que el artículo 4° consigna que el SEI “es el conjunto de organismos de inteligencia, independientes entre sí (y) funcionalmente coordinados”. Es más, los objetivos de la DID son fijados por el Ministro de Defensa Nacional; en otras palabras, el EMCO, como principal organismo a cargo de la preparación y el empleo conjunto de las Fuerzas Armadas no posee las competencias ni atribuciones para determinar las líneas estratégicas del organismo que coordina a las inteligencias castrenses (Avendaño 2012). Cabe consignar que el EMCO fue creado en la reforma orgánica al Ministerio de Defensa Nacional, en la Ley N° 20.424. De esta manera, a partir del año 2010, el EMCO pasa a reemplazar al Estado Mayor de la Defensa Nacional, instancia de la cual dependía la DID, tal cual se mencionó.

Con la Ley N° 20.424 mencionada, se modifica la orgánica del Ministerio de Defensa, y según Velásquez (2016) se gesta un “Sistema de Defensa” en el cual se fortalece la autoridad presidencial y ministerial en los procesos de Seguridad y Defensa. A la vez, se delimita la responsabilidad de la Subsecretaría de Defensa como organismo competente en materias de Política de Defensa, Política Militar y Planificación Primaria. Y, finalmente, con la creación mencionada del EMCO, se refuerza la institucionalidad conjunta supeditando así las decisiones de cada rama a una perspectiva global de la Defensa.

En este sentido, el mismo Velásquez (2015; 2016) plantea que a la luz de la nueva norma

que reformula la orgánica del Ministerio de Defensa, la DID aumenta sus tareas y demandas que se pueden resumir en, a) proveer de inteligencia a la Subsecretaría de Defensa para efectos de la planificación primaria; b) elaborar y mantener actualizada la planificación secundaria; c) elaboración de insumos específicos relacionados con el despliegue de tropas en Operaciones de Paz, en tanto mandato del EMCO; y d) proponer al Ministro de Defensa la doctrina y reglamentación conjunta.

Además, se señalan múltiples limitaciones que tendría la DID, siendo las principales la insuficiencia de recursos económicos, excesiva rotación de personal y excesiva dependencia de los organismos de inteligencia institucionales. Este punto Velásquez (2016) lo detalla en el sentido que la DID no cuenta con medios para búsqueda de información, quedando dependiente, de tal modo, a la entrega de insumos desde las agencias institucionales. A su vez, y considerando que la DID está integrada por funcionarios castrenses miembros de las mismas instituciones que esta debiese coordinar, la alta rotación de personal atenta contra la consolidación de la función coordinadora de esta Dirección.

Aproximación al control parlamentario de la defensa

Como ya se ha dicho, el control del Congreso como mecanismo externo es primordial para el encausamiento democrático de los organismos de inteligencia. El artículo 36° de la Ley N° 19.974, antes tratada, establece que el control externo descansará en la Contraloría General de la República, los Tribunales de Justicia y la Cámara de Diputados, mediante una Comisión Especial Permanente de parlamen-

tarios llamada Comisión Control del Sistema de Inteligencia del Estado.

Sin embargo, esta norma solo especifica la responsabilidad del ente coordinador del SIE, es decir la ANI, de dar cuenta de manera general sobre el quehacer de inteligencia del Sistema, y no de los institutos armados, en particular. Esta deficiencia se ve de alguna manera sopesada en las competencias que el Reglamento de la Cámara de Diputados (2015) en su artículo 321° y 322° confiere a la Comisión parlamentaria mencionada. Esto dado que podrá conocer los informes y antecedentes de los servicios de inteligencia que componen el SIE, tanto a manera general como de forma específica; es decir, podrá solicitar directamente a los directores o jefes de los servicios u organismos de inteligencia militar antecedentes respecto de sus actividades. También explicita la obligación del Director de la ANI de presentar anualmente un informe secreto, en sesión secreta, sobre la labor realizada por la Agencia y respecto del funcionamiento del Sistema. Más allá de la inamovilidad por cuatro años que se le confiere a los diputados miembros de esta Comisión como al requerimiento de guardar secreto respecto de las materias que se traten en las sesiones, en términos generales el problema de alcance e incidencia en el control de la actividad bien se puede circunscribir a la idoneidad de los mismos diputados, medido por su perfil de conocimiento en materia de defensa, seguridad e inteligencia.

Guardando la reserva de la diversidad temática en donde deben estar involucrados los diputados, y por tanto, racionalizando su tiempo, la Comisión de Control del Sistema de Inteligencia del Estado entre el 17 de junio de 2016 y el 8 de agosto de 2017 sesionó solo 20 veces, registrando 12 sesiones frac-

sadas en el mismo periodo. Si se desglosa el conocimiento “técnico” de cada diputado se puede constatar que del total de siete representantes solo cuatro poseen actividad en otras comisiones permanentes cuyos temas se pueden relacionar en algún grado con la actividad de inteligencia militar. Es así como dos diputados pertenecen a la vez a la Comisión de Defensa Nacional, uno a la de Seguridad Ciudadana y otro a la de Derechos Humanos. El resto, esto es tres diputados, no participan en ninguna comisión que diga relación con el ámbito propio de la defensa y seguridad.

Para el caso de la Comisión de Defensa Nacional, se comprueba que entre marzo 2014 y agosto 2017 se realizaron 88 sesiones, siendo las frustradas 23. Del total de 13 diputados que la componen, siete no tienen relación alguna con otra instancia relacionada en algún grado con el ámbito en comentario. Así, solo un diputado pertenece a la Comisión de Seguridad Ciudadana, dos a la de Inteligencia y tres a la de Relaciones Exteriores. Para el caso de la Comisión de Seguridad Ciudadana, a la cual bien pueden derivar aspectos residuales del funcionamiento y accionar de la inteligencia civil chilena, tenemos que en el periodo marzo 2014 y agosto 2017 se sesionó 114 veces, con un registro de 26 sesiones fracasadas en el mismo periodo. Para este caso, la proporción de diputados con alguna base de conocimiento en seguridad, medida por su participación en comisiones relacionadas, es más preocupante. Nueve representantes no participan en comisiones relacionadas de algún modo, mientras que solo tres sí lo hacen en las instancias ya mencionadas de Relaciones Exteriores (2) y Defensa Nacional (1).

Desafíos y nuevas áreas de incidencia: inteligencia económica

Asumiendo la progresiva apertura e inserción del país en la economía global, como también que las guerras modernas no se sustentan en la conquista de territorios sino que de mercados (Mora 2016), los procedimientos y mecanismos de la inteligencia militar reorientados a una inteligencia económica, es decir, a los nuevos desafíos de la guerra económica y comercial, resulta fundamental. En términos generales, la inteligencia económica (Mitrokhin 2002 citado por Mora 2016; Davara 2013) consiste en un proceso de planificación, obtención y análisis de información transformada en inteligencia respecto de una situación económica en particular que insume la toma de decisiones estratégicas de actores económicos públicos o privados. Esto es la búsqueda de resguardo de las actividades que constituyen patrimonio económico nacional salvaguardando el aparato productivo crítico y manteniendo las ventajas comparativas (Cerdeña 2010).

En este sentido, los casos de Francia y Rusia (Mora 2016) en donde este tipo de inteligencia ha devenido en política pública, resultan ilustrativos para conocer la incidencia de instituciones de inteligencia y defensa, así como las competencias transferidas desde el ámbito militar al civil. Un ejemplo de lo primero es el papel que desde mediados de la década de los 90 jugó la Dirección de Asuntos Estratégicos del Ministerio de Defensa de Francia en la reflexión conceptual y procedimental de la inteligencia económica, así como la creación de las primeras escuelas de guerra económica por parte de militares miembros de la Escuela de Inteligencia Conjunta francesa. Para el caso ruso, uno de los componentes fundamentales

para la obtención de información económica que sirviera como insumo para la toma de decisiones tácticas y estratégicas de empresas nacionales y privadas rusas en el exterior fueron los servicios especializados en inteligencia política y militar. Esta alianza público-privada, a su vez, constituyó el link entre la obtención de información y su procesamiento en inteligencia estratégica y el fomento de I+D.

Respecto de las competencias de las Fuerzas Armadas que han sido útiles para la inteligencia económica (Viamonte 2012 y Mora 2016) se encuentran: el mismo análisis metodológico de inteligencia; asesoramiento en guerra de la información y protección de información; formación cívico-militar a nivel de estudios de defensa; definición estratégica de influencias; y gestión de fuentes abiertas e inteligencia militar propiamente tal, entre otras. Y en este contexto es la ciberseguridad o ciberdefensa la llamada a ser un tópico parte de las reformas a los sistemas de defensa e inteligencia militar nacionales. Cuando se analiza la Política Nacional de Ciberseguridad de Chile, lanzada en abril de 2017, se constata la centralidad que tiene la infraestructura de la información de los sectores de energía, telecomunicaciones, agua, salud, servicios financieros, seguridad pública, transporte, administración pública, protección civil y defensa (2017, 17) en consonancia con la generación de políticas públicas que regulen el empleo del ciberespacio y ofrezcan seguridad en su uso (Sancho 2017). Sin embargo, el enfoque tiende a ser mayormente de prevención y reacción interna de carácter público, más que externa de carácter público-privado. Es decir, no se hace mención, como es esperable dado el estado embrionario aún de esta Política, de un enfoque estratégico de prevención de actividades comerciales y económicas a nivel global

en un marco de inteligencia económica. Y aún resulta más restrictiva para el caso específico de la Defensa.

La ciberdefensa, como elemento parte de la ciberseguridad, está limitada al Ministerio de Defensa, la Subsecretaría de Defensa y el Estado Mayor Conjunto. Bajo esta política, serán las propias Fuerzas Armadas las que estarán a cargo de proteger su infraestructura de información, colaborar con las tareas de ciberseguridad dentro del ámbito de la seguridad nacional y del sistema nacional de inteligencia. Así, no se describe de ninguna manera el rol que le cabe al SIE en su vertiente militar respecto de los otros subsistemas de inteligencia, bajo la modalidad de cooperación en términos de técnicas de inteligencia, como ya se mencionó, y menos, respecto de la colaboración con otras instituciones públicas o privadas en territorio nacional.

Sintomático, considerando que, según el *Informe de Presencia de Inversiones Directas de capitales chilenos en el mundo* (2017) del Ministerio de Relaciones Exteriores, durante el período comprendido entre los años 1990 y 2016, el *stock* de inversión chilena directa materializada en el exterior alcanzó la suma de US\$ 114.230 millones, distribuidos en más de 60 países de América, Europa, Asia, Oceanía y África. Solo en el año 2016, las inversiones chilenas directas en el exterior alcanzaron la suma de US\$ 4.574 millones, lo que representó un incremento del 12,1%, respecto de 2015. Actualmente, se contabilizaban más de 1.200 empresas chilenas que ejecutan más de 3.000 proyectos en el exterior en las áreas de Servicios, Industria y Energía.

A partir de la presentación que hiciera el Subsecretario de Defensa ante la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados en octubre de 2017, se colige que del total de

medidas, actualmente, en ejecución en la Política de Ciberdefensa Nacional, tres podrían constituir, o llegar a serlo, una base para una futura proyección de inteligencia en otras áreas conjuntas de la seguridad. A la fecha se encuentra en redacción un proyecto de ley que consolidará la institucionalidad y la operatividad ante incidentes, cuyo ingreso a tramitación quedará sujeto a la discrecionalidad de la nueva autoridad a asumir en marzo 2018. Con esto, los estudios que se han mandado buscar diagnosticar la resiliencia de las redes de telecomunicaciones y detectar los requisitos necesarios y actualizados de seguridad para sectores económicos regulados por las Superintendencias nacionales (electricidad, bancos, pensiones, entre las más importantes). Sin duda, estos sondeos sobre lo que se ha aceptado como infraestructura crítica, desde una perspectiva de la ciberdefensa, resulta un avance importante en una primera fase para, posteriormente, extender esta lógica de defensa al ámbito exclusivo de la economía estratégica internacional desde una perspectiva político-estratégica.

Conclusión

Como se pudo revisar, las reformas a la inteligencia civil y militar tuvieron un significativo desarrollo en los primeros 13 años de democracia con la promulgación de la Ley N° 19.974 y complementada, para el caso de la inteligencia militar, con la reestructuración del Ministerio de Defensa del año 2010. Sin embargo, y además de las falencias constatadas por los expertos que dice relación con la excesiva autonomía de los organismos militares y una suerte de incongruencia entre las competencias y objetivos del EMCO

para con la inteligencia castrense, Holzmann (2002) plantea otros desafíos que no han estado ni están actualmente en la agenda política en vista de dotar al SEI de una lógica sistémica acorde a la calidad de democracia emergente del país y a las nuevas amenazas del mundo global.

Si bien no se consideró entre los compromisos presidenciales del gobierno de la Nueva Mayoría una reforma al SIE en su generalidad en estos últimos cuatro años, bien se pudo plantear que las iniciativas gubernamentales de diseñar una Política Nacional de Ciberseguridad y Defensa en el último año van en la línea correcta, entendiendo que la influencia del ciberespacio en la práctica de la inteligencia en pleno siglo XXI es en extremo relevante (Gomes de Assis 2017). Pues resulta razonable atender la necesidad de ampliar el rango de acción estratégico no solo de la inteligencia civil, sino que también de la militar. La articulación de esta política tal vez, en el mediano plazo, pueda significar el primer paso para lo que más arriba se llamó la inteligencia económica.

En este sentido, la definición que se ha desarrollado a la fecha respecto de lo que se entiende por infraestructura crítica, y aunque aún limitada a aspectos meramente públicos y nacionales, también resulta un avance a reconocer. Y entendiendo que los sistemas de información de la Defensa Nacional constituyen infraestructura crítica para “la seguridad exterior y el ejercicio de la soberanía del país” resulta evidente el rol que le cabe al Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Defensa, así como a la Dirección de Inteligencia de la Defensa en el diseño e implementación de políticas de protección de redes y de fomento a un ciberespacio seguro.

Bibliografía

- Álvarez, Nicolás. 2014. “Control civil sobre la inteligencia de Estado en Uruguay. Un análisis basado en el proceso de negociación”. Ponencia presentada en las XIII *Jornadas de Investigación* de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo, 15-17 de setiembre.
- Avenidaño, Andrés. 2012. “El Sistema de Inteligencia del Estado de Chile, la producción de inteligencia estratégica y otros asuntos relacionados”. *Memorial del Ejército de Chile* 489: 5-20.
- Boraz, Steven. 2006. “Reforming Intelligence: Democracy and Effectiveness”. *Journal of Democracy* 17 (3): 28-42. <http://www.journalofdemocracy.org/article/reforming-intelligence-democracy-and-effectiveness>.
- Born, Hans, e Ian Leigh. 2005. *Hacia un control democrático de la actividad de inteligencia: Estándares legales y métodos de supervisión*. Oslo: Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas.
- Born, Hans, y Loch Johnson. 2005. “Balancing Operational Efficiency and Democratic Legitimacy”. En *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*, editado por Hans Born, Loch Johnson e Ian Leigh, 225-239. Washington, D.C.: Potomac Books, Inc.
- Bruneau, Thomas y Kenneth Dombroski. 2014. “Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies”. *Center for Civil-Military Relations*: 1-27. https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/41971/CCMR_BrunEAU_Reforming_Intelligence_2005-05-08.pdf?sequence=1.
- Cámara de Diputados del Congreso Nacional de Chile. 2015. “Reglamento”, <https://>

- www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_15.pdf.
- Caparini, Marina. 2007. "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States". En *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephant*, editado por Hans Born y Marina Caparini, 3-24. Inglaterra: Aldershot.
- Constitución Política de la República de Chile. 2016. "Constitución Política", <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.
- Davara, Fernando. 2013. "Inteligencia Económica y Seguridad Nacional", <http://www.masconsulting.es/inteligenciaeconomica/docs/P6InteligenciaEconomicaySeguridadNacional.pdf>.
- Decreto Supremo 124/1994, del 7 de marzo. Reglamento General del Estado Mayor de la Defensa Nacional (No publicado en el Diario Oficial). http://www.emco.mil.cl/transparencia/documentos/DNL201_07MAR1994.pdf.
- Decreto Ley 363/1991, del 18 de abril. Crea el con el carácter de asesor el Consejo Coordinador de Seguridad Pública. (Publicada el 24 de abril de 1991). <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=12714>.
- Decreto Ley 521/1974, del 14 de junio. Crea la Dirección de Inteligencia Nacional (DINA). (Publicada el 18 de junio de 1974). <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6158>.
- García Sánchez, Ester. 2006. "Un concepto de actor para la ciencia política". *Política y Gestión* 7. <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/704/cpa070207.pdf?sequence=1>.
- Gill, Peter. 1994. *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Portland: Frank Cass.
- Gomes de Asis, Camila. 2017. "The new era of information as power and the field of Cyber Intelligence". *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 20: 94-109.
- Gómez de la Torre Rotta, Andrés. 2009. "Servicios de inteligencia y democracia en América del Sur: ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?". *Agenda Internacional* 16 (27):119-130.
- Historia de la Ley N° 19.974, del 2 de octubre. Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia (2004). www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3784/1/HL19974.pdf.
- Holt, Pat. 1995. *Secret Intelligence and Public Policy. A dilemma of Democracy*. Washington: CQ Press.
- Holzmann, Guillermo. 2002. "Características de un sistema de inteligencia nacional para países emergentes. Un análisis a partir del caso de Chile". *Política y Estrategia* 87: 9-39.
- Huneus, Carlos. 2005. *El régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- _____. 2014. *La democracia semisoberana*. Santiago: Taurus.
- Ley 24.424/2010, del 2 de febrero. Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional (Publicada el 4 de febrero de 2010), <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010682>.
- Ley 19.974/2004, del 27 de septiembre. Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y Crea la Agencia Nacional de Inteligencia (Publicada el 2 de octubre de 2004). <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=230999>.
- Ley 19.212/1993, del 20 de abril. Crea la Dirección de Seguridad Pública e In-

- formaciones. (Publicada el 30 de abril de 1993). <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30579>.
- Lowenthal, Mark. 2000. *Intelligence: from secrets to policy*. Washington D.C.: CQ Press
- Maldonado, Carlos. 1996. "Orden público en el Chile del siglo XX: Trayectoria de una policía militarizada". En *Justicia en la calle. Ensayos sobre Política en América Latina*, editado por Peter Waldmann, 73-97. Colombia: Konrad-Adenauer-Stiftung. https://www.academia.edu/28658445/Orden_p%C3%ABlico_en_el_Chile_del_siglo_XX_Trayectoria_de_una_polic%C3%ADa_militarizada_Konrad-Adenauer-Stiftung_1996_.
- _____. 2002a. "Las relaciones civil-militares en Chile durante la transición democrática", https://www.academia.edu/28658583/Las_relaciones_civilmilitares_en_Chile_durante_la_transici%C3%B3n_democr%C3%A1tica_IDEPE_Lima_2002_.
- _____. 2002b. "Servicios de Inteligencia en Sudamérica. Estado de situación en una perspectiva comparada", <https://fas.org/irp/world/chile/maldonado.html>.
- _____. 2003. "Profesionalismo del Personal de Inteligencia: El Caso de Chile". En *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*, editado por Russell Swenson y Sussana Lemozy, 255-292. Washington: Defense Intelligence Agency y Center for Hemispheric Defense Studies. https://www.academia.edu/28338894/Profesionalismo_del_Personal_de_Inteligencia_El_Caso_de_Chile_2003_.
- _____. 2007. "Desafíos de los servicios de Inteligencia en la Región Andina". En *Inteligencia en democracia*, editado por Andrés Gómez de la Torre Rotta. Lima: Foro Libertad & Seguridad. https://www.academia.edu/28658459/Desaf%C3%ADos_de_los_servicios_de_Inteligencia_en_la_Regi%C3%B3n_Andina_Lima_2007_.
- Matei, Florina, y Thomas Bruneau. 2011. "Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress" *Democratization* 18 (3): 602-630. <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-matei-bruneau-may-2011.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2017. "Informe de Presencia de Inversiones Directas de capitales chilenos en el mundo", https://www.direcon.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/000_Presencia-ID-Cl-en-mundo-1990-dic2016.pdf.
- Mora, Juan. 2016. "Inteligencia económica y Fuerzas Armadas ¿Una simbiosis necesaria?". *Documento de Análisis. Instituto Español de Estudios Estratégicos* (11): 1-22. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA11-2016_InteligenciaEconomica_FAS_JAMT.pdf.
- Moulian, Tomás. 1994. "Limitaciones de la transición a la democracia en Chile". *Proposiciones* 25: 25-33. <http://www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3213>.
- Orden Ministerial Estado Mayor Conjunto 130/2011, del 29 de diciembre. Dispone la organización y funcionamiento del Estado Mayor Conjunto. (No publicado en el Diario Oficial). <http://www.emco.mil.cl/transparencia/transparencia/ta/OM130.pdf>.
- Otano, Rafael. 2006. *Nueva crónica de la transición*. Santiago de Chile: LOM
- Robledo, Marco. 2017. "Política Nacional de Ciberseguridad". Exposición presentada en la sesión N° 93 de la *Comisión de Defen-*

- sa de la Cámara de Diputados*. Congreso de Chile. Valparaíso, 10 de octubre. <https://www.camara.cl/>.
- Saín, Marcelo. 2003. "Los desafíos de la inteligencia regional en un contexto de globalización". Ponencia en III Simposio Regional sobre Seguridad y Defensa *Nuevas tendencias de la seguridad subregional*. CHDS, Santiago.
- Sancho, Carolina. 2017. "Ciberseguridad. Presentación del dossier". *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* URVIO 20: 8-15. <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2859/1603>.
- Sibeon, Robert. 1999. "Agency, Structure, and Social Chance as Cross-Disciplinary Concepts". *Politics* 19 (3). <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/1467-9256.00097>.
- Sillone, Jorge. 2009. "El caleidoscopio del poder en la Argentina: su influencia en la inteligencia estratégica". En *Democratización de la función de inteligencia: el nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, editado por Russell Swenson y Susana Lemozy, 19-44. Washington DC: NDIC.
- Schmitter, Philippe, y Terry Lynn. 1991. "What democracy is...and is not". *Journal of Democracy* 2-2: 75-88. <http://pscourses.ucsd.edu/ps200b/Schmitter%20&%20Karl%20What%20Democracy%20is%20.pdf>.
- Ugarte, José. 2002. "Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa". *Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo. Documentos de trabajo 16*. Buenos Aires.
- Velásquez, Jorge. 2015. "Reflexiones sobre la Ley de Inteligencia y el Sistema de Inteligencia del Estado de Chile". *Centro de Estudios Estratégicos* 6. <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/maqueta-cuaderno-N%C2%BA61.pdf>.
- _____.2016. "La Dirección de Inteligencia de la Defensa (DID) y su producción de inteligencia en beneficio del Ministerio de Defensa Nacional y Subsecretaría de Defensa: Relación y desafíos". *Cuaderno de Trabajo del Centro de Estudios Estratégicos* 8: 1-19. <https://www.anepe.cl/wp-content/uploads/Cuaderno-de-Trabajo-N%C2%B0-08-2016.pdf>.
- Viamonte, Antonio. 2012. "Inteligencia Económica y competitiva". *Series Papeles de Liderazgo* 1: 1-7.
- Wishart, Eric. 2002. "Intelligence networks and the Tri Border area of South America: The dilemma of efficiency versus oversight". Tesis maestría. Naval Postgraduate School. <http://www.dtic.mil/dtic/tr/full-text/u2/a411244.pdf>.

Inteligencia militar en Argentina. Reflexiones desde un archivo naval

Military intelligence in Argentina. Reflections since a naval archive

Eva Muzzopappa¹

Fecha de envío: 28 de agosto de 2017

Fecha de aceptación: 28 de octubre de 2017

Resumen

El rol de las fuerzas armadas, y particularmente, el ámbito de acción de la inteligencia militar constituyen un eje de debate que reaparece en el escenario político argentino, tensionando los límites establecidos al accionar castrense por la legislación vigente. Particularmente, en la última década se ha debatido en torno a lo que se denomina “militarización” de los cuerpos policiales y “policiamiento” de las fuerzas armadas, fenómeno que desdibujaría los roles tradicionalmente asignados a las diferentes instituciones. En un contexto de redefinición global de las actividades de inteligencia, este trabajo indaga un archivo naval que resultó ser el hito a partir del cual la inteligencia militar fue reformulada institucionalmente en Argentina. A partir de este archivo, el trabajo desanda la relación entre las prácticas de inteligencia y la atribución de un rol “policial” para las fuerzas armadas argentinas y retoma el concepto de “policiamiento”, que actualmente alude a la propuesta de intervención de las fuerzas armadas en el enfrentamiento del terrorismo y el narcotráfico, para examinar sus antecedentes históricos como propuesta y práctica política.

Palabras clave: archivo de inteligencia; Argentina; Armada; militarización; nuevas amenazas; policiamiento.

Abstract

The role of the armed forces, and particularly the scope of action of military intelligence, is an axis of debate that periodically reappears in the Argentine political scene, stressing the limits established for military action by current legislation. Particularly in the last decade there has been debate about what is called “militarization” of police forces and “policing” of the armed forces, a phenomenon that would blur the roles traditionally assigned to different institutions. In a context of global redefinition of intelligence activities, this work explores a naval archive that turned out to be the milestone from which military intelligence was institutionally reformulated in Argentina. From this archive, the work deviates the relationship between intelligence practices and the attribution of a “police” role for the Argentine armed forces and retakes the concept of “policing”, which currently alludes to the proposal of intervention of the forces armed in the confrontation of terrorism and drug trafficking, to examine their historical background as a proposal and political practice.

Keywords: Argentina; Army; Intelligence archive; new threats; policing; militarizing.

¹ Doctora y Licenciada en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Chile. Profesora e investigadora en el Instituto de Investigaciones en Diversidad Cultural y Procesos del Cambio (IIDyPCa), Universidad Nacional de Río Negro (UNRN). Correo: eva.muzzopappa@gmail.com

Una disputa legal

A lo largo de las últimas tres décadas, diferentes sectores de la política argentina han intentado ora consolidar ora tensionar los límites que la legislación estableció a las fuerzas armadas en general y a la inteligencia militar en particular. Dicha legislación fue producto de un consenso histórico, obtenido tras el fin de la dictadura militar que rigió en el país durante el período 1976-1983. Promulgadas en 1988 y 1992, las leyes de Defensa Nacional y Seguridad Interior (23554 y 24059, respectivamente) fueron debatidas en el congreso de la Nación (Poczynok 2011) en un contexto en el cual la corporación militar enfrentaba la “descomposición” de su poder (Canelo 2005).

En el ámbito internacional, con el fin de la Guerra Fría comenzó a impulsarse una nueva agenda que propiciaba el tratamiento militar de las denominadas “nuevas” amenazas. Sin embargo, y a pesar de las fricciones, la Argentina continuó profundizando la distinción entre defensa ante la agresión de origen externo y el tratamiento de los conflictos internos. En esta misma dirección se promulgó en el año 2001, la ley 25520 de Inteligencia Nacional, que definió específicamente a la “Inteligencia Estratégica Militar” como “la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar”.

Las “nuevas amenazas” o “amenazas asimétricas”² se convirtieron, sin embargo,

2 Se denominó “nuevas amenazas” a un conjunto de riesgos y situaciones conflictivas “no tradicionales”, entendiendo por tales aquellas no generadas por conflictos interestatales

en la punta de lanza de esta constante disputa por los límites de la actuación militar. Tal es así, que en octubre de 2016, un conjunto de académicos, especialistas y organismos de derechos humanos hicieron una severa advertencia destacando las probables consecuencias de tensionar dichos límites (CELS 2016a). Si bien, habitualmente, la confrontación se relacionaba con el poder de fuego eventual que el narcotráfico o el terrorismo podían implicar, y al que las fuerzas armadas podían confrontar, la discusión no podía dejar de lado el plano de las tareas de inteligencia ya que, en definitiva, esta proyección de amenaza abría directamente la intervención de las fuerzas armadas en el ámbito interno, prohibida por la ley de Defensa Nacional.³

Las transformaciones en el escenario internacional y la aparición de estos “nuevos” fenómenos no constituyeron, para los defensores de la distinción entre defensa nacional y seguridad interior, más que una excusa que convertía en novedad peligros ya existentes y que colocaba a las fuerzas armadas en el medio de la escena. Durante las últimas dos décadas, un conjunto importante de académicos y estudiosos latinoamericanos han dado una importante batalla teórica y política al confrontar esta perspectiva que, particularmente después del atentado contra las Torres Gemelas, ha convertido la guerra al narcotráfico y contra el te-

derivados de diferendos limítrofes-territoriales o de competencias por el dominio estratégico. Estas “nuevas amenazas”, estaban conformadas por fenómenos tales como el narcotráfico, el fenómeno guerrillero, el terrorismo, los conflictos étnicos, raciales, nacionalistas o religiosos; pero que definitivamente se relacionan con las nuevas condiciones de seguridad instaladas tras el fin de la Guerra Fría (López y Sain 2003). Actualmente, su definición está centrada en el narcotráfico y el terrorismo.

3 Art. 15: “las cuestiones relativas a la política interna del país no podrán constituir en ningún caso hipótesis de trabajo de organismos de inteligencia militares”.

rorismo en el eje central de la reconfiguración hegemónica (Calveiro 2012). En este contexto, la redefinición del rol de las fuerzas armadas ha sido denominada como “policiamiento” de manera paralela a lo que se ha denominado “militarización” de las policías.

La promulgación de las mencionadas leyes, en Argentina, tuvo como objetivo desarmar el armazón legal que había dado sustento a la Doctrina de Seguridad Nacional y que “militarizaba” las más diversas áreas de la vida política, económica y social. Aunque en el Parlamento se logró el consenso necesario, lo cierto es que fueron sistemáticamente resistidas por algunos sectores que entendían que esta imposición de una frontera entre la llamada “seguridad interior” y la “defensa nacional” no hacía sino debilitar las posibilidades de actuación de las fuerzas armadas frente a enemigos poco definidos en términos tradicionales.

Pese a estas disidencias y resistencias, los analistas consideraron que, a partir de su trilogía normativa –leyes de Defensa Nacional, Seguridad Interior e Inteligencia Nacional– la Argentina había conducido bastante exitosamente el proceso de construcción del “control civil” de las fuerzas armadas aunque, al mismo tiempo, se señalaba que “el control civil supone aspectos más complejos que la mera subordinación formal a las autoridades civiles electas” (Donadio 2003) o, más directamente, que dicho capítulo no se encontraba cerrado (Diamint 2008; López 2007; Pion Berlin y Ugarte 2013). Este problema se vuelve aún más complejo cuando el eje del debate es la inteligencia militar. Este campo ha quedado interpelado con profundidad tras los atentados en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001.

La propuesta norteamericana de centrar el eje de la defensa internacional en la lucha contra el terrorismo impactó de manera sig-

nificativa en los debates y, habitualmente, en las estructuras de defensa e inteligencia de diversos países. Para el caso argentino, buena parte de la producción es propositiva y ha insistido tanto en la reforma y actualización del sector como en la necesidad de mantener y respetar la legislación vigente (Brandao 2007; Ugarte 2009; Bartolomé 2016; Sain 2016; CELS 2016b). Han sido escasas las miradas de primera mano que hayan indagado sobre las tareas cotidianas del sector, ya sea por las dificultades que representa el análisis concreto de las formas de trabajo de la inteligencia como por las cuestiones relacionadas con la confidencialidad y el secreto.

Este trabajo pretende retomar las actividades de inteligencia, los modos de pensar la amenaza y el peligro, a partir del análisis de un archivo que resultó ser el hito que instaló mediática y políticamente, la necesidad de reformulación del sector. A partir de este evento, las oficinas de inteligencia de cada una de las fuerzas se cerraron, delegándose la coordinación del área al Ministerio de Defensa.⁴ Este trabajo no se centrará, sin embargo, en las reformas propuestas y llevadas a cabo con posterioridad, sino en un análisis retrospectivo que permita entender las maneras en las cuales parece haber funcionado buena parte de la inteligencia naval hasta ese período y reflexionar respecto de los efectos del “policiamiento” en tales agencias.⁵

4 Esto se realizó a través de la resolución 381/06 del Ministerio de Defensa y de los decretos presidenciales 727 y 1076 del 2006. La reglamentación del Sistema de Inteligencia Militar fue tras el objetivo de centralizar y diseñar una estructura que evitara que las actividades de inteligencia se efectuaran de manera independiente. Hasta entonces, cada una de las fuerzas poseía sus propias oficinas de inteligencia, dictaba sus respectivos planes y determinaba los objetivos para esta actividad.

5 Si bien nos centraremos aquí en el caso del archivo de la Base Aeronaval Almirante Zar, debe señalarse que existen

Las apreciaciones aquí vertidas se basan en el análisis del archivo de inteligencia de la Base Aeronaval Almirante Zar, ubicada en la ciudad de Trelew, provincia de Chubut y del Plan de Inteligencia Naval, ambos indagados en el marco de una causa judicial por la realización de tareas ilegales de inteligencia que tuvo lugar en el año 2006. Personalmente participé en la causa judicial asesorando sobre algunas áreas de mi incumbencia a los abogados del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) que presentó la denuncia y se constituyó como querellante. En este marco, obtuve acceso a la documentación secuestrada por el Juez Federal a cargo y realicé entrevistas a diferentes personas involucradas con la causa.

El análisis de la documentación contempló los criterios de la disciplina archivística en una estrategia de indagación etnográfica, lo que significó, atender a los modos en los cuales el archivo había sido pensado, tanto en lo que se refiere a su lugar en la estructura institucional como a los criterios que regían su ordenamiento. En términos archivísticos, esto redundó en reinstalar el “orden original” dado al archivo por su “organismo productor”. Tal estrategia fue considerada de manera coincidente con una perspectiva de indagación etnográfica que se pregunta por el “punto de vista del nativo” (Geertz 1994; Balbi 2012), habida cuenta de la relevancia de entender y dar cuenta de sistemas de pensamiento y conocimiento socialmente diversos.

De tal manera que el recorrido del texto se inicia con una breve presentación del caso, conocido mediáticamente como “el caso de

constancias de actuaciones similares, algunas de las cuales han sido también llevadas a la Justicia. Se destaca especialmente la actuación del operativo de Inteligencia llevado a cabo por el Ejército en el año 1999 (Cels 2000, 47).

espionaje de Trelew”, para luego pasar a detallar el contenido del archivo y del Plan de Inteligencia Naval. El sistema clasificatorio del archivo, entendido como categorías de pensamiento, deviene puerta de entrada para abordar tanto las tareas específicas de una oficina de inteligencia como sobre el lugar de las fuerzas armadas en relación a las prácticas “policiales”. Para ello, se propone también un breve recorrido histórico que considera la configuración de lo que devendrán prácticas de inteligencia militares, para finalmente reflexionar respecto de la noción de “policiaamiento” de las tareas de las fuerzas encarar con una mayor profundidad de análisis sobre el problema.

Categorías para pensar/actuar

En Argentina, a raíz de los juicios por los crímenes de lesa humanidad, se fueron desclasificando a lo largo del tiempo y en todo el país, archivos de inteligencia pertenecientes a distintos organismos estatales. Estos archivos forman actualmente parte del *Patrimonio Documental sobre Derechos Humanos en Argentina relativo al período 1976-1983. Archivos para la Memoria, la Verdad y la Justicia frente al Terrorismo de Estado*. Este Patrimonio, incorporado por la UNESCO al Registro Memoria del Mundo, está conformado por 29 fondos documentales, elaborados por los propios organismos represivos del Estado; los formados por las organizaciones de derechos humanos en su lucha por la justicia y otros del mismo Estado producidos en el transcurso de las investigaciones por las violaciones de los derechos humanos tras la apertura democrática. Particularmente, los primeros contienen información sobre

el espionaje, el seguimiento, el registro y el análisis de la información para la persecución político-ideológica, el control y la detención de personas y grupos fueron algunas de las prácticas que caracterizaron al terrorismo de Estado en la Argentina. Se trata de documentos producidos por servicios de inteligencia de policías, servicios penitenciarios y gobiernos provinciales que actuaron durante el período 1976-1983, e incluso con anterioridad y posterioridad a estas fechas (Moresco y Batemarco 2013, 19).

La apertura de estos archivos fue realizada a instancias de las demandas de justicia de los organismos de derechos humanos, en función de los juicios por delitos de lesa humanidad cometidos en el transcurso de la última dictadura militar en Argentina (1976-1983). Esta demanda habilitó el acceso a documentación pertinente para analizar las actividades de inteligencia y en el contexto de los juicios se probó la relacionalidad y articulación entre organismos para la realización de las actividades represivas en el contexto dictatorial.

Esta indagación condujo también a profundizar en períodos previos, ampliándose así los límites temporales y extendiendo la génesis represiva. Entre los antecedentes de mayor relevancia se incorporó la llamada “Masacre de Trelew”⁶ ocurrida en 1972. En el año 2005 los familiares de los fusilados solicitaron al enton-

ces presidente Néstor Kirchner la apertura de la causa judicial. Ese mismo año comenzaron las indagaciones y en 2006 estalló un escándalo: los marinos de la Base Aeronaval Almirante Zar, el mismo lugar donde habían sucedido los luctuosos hechos de la masacre de Trelew, hacían seguimientos de las actividades de los familiares de las víctimas.

Ante esta situación, el CELS presentó una denuncia contra los integrantes de la oficina de inteligencia de la Base, que fue aceptada por el Juez Federal. Acto seguido, se realizó un allanamiento en dichas dependencias, que arrojó como resultado un archivo de inteligencia naval en manos de la justicia. Ese archivo estaba compuesto por una gran diversidad de documentación; lo primero que se exigió ver era si contenía información relacionada con los casos de desapariciones forzadas de la dictadura militar: pero en ese sentido, el archivo era decepcionante. Se componía de un conjunto de biblioratos, cuadernos, dos muebles archivadores, y una caja fuerte con documentación variada, con fechas extremas que se encontraban entre los años 1982 y 2006. Las dos actas de allanamiento de la causa judicial especifican que “se revisan los archiveros, caja fuerte y escritorios y armarios” y se procede al secuestro de lo que se considera relevante para la investigación. Se detallan carpetas colgantes con inscripciones manuscritas, Sint Coop 2004; Síntesis semanal Coop 2004; Gacetillas 2004-2005; Marzo 2004; “Mayo 2004”; AGO ; 22AGO; Drogas, entre otras.

Los dos muebles archivadores, metálicos, uno gris y otro marrón, tienen rótulos en el frente de cada uno de los cajones. Algunos de ellos son:⁷ “Síntesis COOP”; “Gacetillas de

6 Se conoce como la “masacre de Trelew” un hecho sangriento acaecido el 22 de agosto de 1972, donde la Armada Argentina oficialmente habló de un intento de fuga reprimido. Una semana antes, el 15 de agosto, 19 personas que formaban parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, Ejército Revolucionario del Pueblo y Montoneros lograron escapar de la Unidad 6 de la cárcel de Rawson, teniendo como objetivo volar a Chile en un avión que los esperaba en el aeropuerto de la ciudad de Trelew, distante a unos kilómetros. Solo seis pudieron viajar, el grupo restante fue trasladado a la Base Aeronaval Almirante Zar y días después fueron fusilados. El juicio por estas muertes se abrió en el año 2006 y los responsables finalmente fueron condenados en el año 2012.

7 Se reproducen aquí solamente los relacionados con la causa judicial en cuestión.

Prensa”; “Medios de Comunicación Social”; Factores Chubut” y “Publicaciones varias”. En la caja fuerte se encontró documentación que, de acuerdo al testimonio de uno de los integrantes de la oficina “va a archivo” (*sic*), clasificada en carpetas de acuerdo a diferentes niveles de “seguridad”: Público (P), Reservado (R), Confidencial (C), Secreto (S) y Estrictamente Secreto y Confidencial (ESC). Cada una de ellas tiene en su lomo alguna de estas letras. Se encuentra también un libro de actas tamaño oficio donde se pegan los “Partes de Información” así como una carpeta que lo continúa y que en su lomo dice “P.I.” (Partes de Información).

A esta primera descripción general que distingue entre muebles archivadores, sus cajones, la identificación de biblioratos y cuadernos contenidos de la caja fuerte, se le suma un dato adicional. El primer cajón del archivador gris (“Factores Chubut”) aparece, fotografiado, en el expediente de la causa judicial; las fotos salieron también en algunas notas del diario *Página/12*.⁸ La toma frontal muestra su rótulo mientras que la otra fotografía hace un acercamiento tal que permite apreciar las etiquetas de las carpetas colgantes que contiene y que muy imprecisamente se encontraban mencionadas en las actas de allanamiento: Religión; Minorías; Drogas; Judiciales; Energía; Indigenismo; DDHH; Paro Personal Civil; Puertos; Gremios; Interés general; Pesca y Corresponsales Navales son algunas de las 22 que contiene en total.

Un primer acercamiento a este material no deja de provocar una sensación de extrañeza. El archivo está conformado por informes impresos en hojas borrador, con una tinta escasa

y borrosa que dificulta la lectura; por artículos de periódicos recientes, intervenidos con algún comentario, recortados y colocados en las carpetas en función de su “tema”. Temas que, finalmente, no hacen sino reflejar un eclecticismo interesante para el análisis. Un análisis preliminar sobre lo que podemos definir como un “sistema clasificatorio”, era también utilizado para el ordenamiento de los informes elevados al Comando de Operaciones Navales (COOP), denominados “SintesisCOOP”. Estos informes de elaboración semanal mantienen el formato que se inicia con el detalle del emisor, el destinatario y el llamado Grupo/ Fecha/Hora. Luego le sigue un ordenamiento, de muy variada extensión, que incluye secciones fijas: Factor Político; Factor Económico; Factor Gremial/Agrupaciones; Puertos; Pesca; Minorías; Aeropuertos; Drogas; Factor Chile; Factor Religioso; Educativo; Interés General. En algunas oportunidades se incluyen secciones que no se reiteran en todos los informes, tal como el de Psicosocial o el Medios de comunicación social. Cada una de ellas está redactada de tal manera que no se distingue el origen de la información relevada (no se incluyen citas ni referencias) aunque en ocasiones es posible detectar la transcripción de textos provenientes de páginas de internet o de recortes periodísticos.⁹

El sistema de ordenamiento y presentación de la información permitió establecer una relación con el de otros organismos de inteligencia, confeccionados en períodos anteriores. De particular interés resulta la comparación con el archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPPBA) (Comisión por la Memoria s.f.),

⁸ Las fotos habían sido tomadas por el suboficial integrante de dicha oficina que había hecho llegar la denuncia al CELS (Página 12 2006a; 2006b; 2006c).

⁹ Un análisis exhaustivo de este archivo puede encontrarse en Muzzopappa (2016).

especialmente significativo debido a su integralidad, pero también al profundo trabajo archivístico que se ha realizado para garantizar su acceso y mantenimiento. Gracias a este tipo de trabajo –que se ha implementado de manera progresiva en otros archivos similares– es posible saber que, en el año 1991, los “factores” que componían las “mesas de trabajo” de la inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires eran el *Factor Político*, *Factor Gremial*, *Factor Educacional*, *Factor Social*, *Factor Religioso*, *Factor Económico* y *Medios de comunicación social*.¹⁰ De manera similar, en el año 1978, los informes de la Dirección de Inteligencia del gobierno de la provincia de Santa Fe incluían los “factores” “político, gremial, socioeconómico, educacional y religioso”.¹¹

En ellos es posible constatar también la existencia de formatos similares en lo que hace a la presentación y desarrollo de información relevada; del tratamiento de información periódica; de la inclusión de “Apreciaciones” por parte del agente de inteligencia en relación a la evolución o perspectiva de cierto evento; del sistema de la “valorización de la información”, donde las referencias alfanuméricas catalogan los datos y la fuente según su nivel de confiabilidad. Se registra así una continuidad de al menos 30 años en la utilización de modalidad de búsqueda y ordenamiento de la documentación en el área de inteligencia, prácticas que se sustentan en lógicas que exceden obviamente a los individuos y para las cuales deben considerarse sus marcos históricos de conformación.

Esta particular forma clasificatoria se relaciona con tiempos pasados que se retrotraen

al menos al período de vigencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Sin embargo, la presencia de “nuevas etiquetas” nos invita a reflexionar respecto de la adición de dichas categorías que no parecen haber alterado los contornos de este esquema. Efectivamente, a la permanencia de los “factores” –que por un cambio normativo, pasarán a denominarse “ámbitos”, se le suman categorías tales como drogas, indigenismo, derechos humanos y minorías.

Pero también, el Libro de Mensajes Navales contiene información detallada sobre eventos que parecen extraviar el punto de la “inteligencia”. Así, junto con el seguimiento a ciudadanos de “origen iraquí”, se encuentra la advertencia sobre un intendente con cirrosis, los detalles sobre una convocatoria “piquetera”,¹² la urgencia de confirmar la existencia, en una casilla precaria, de una antena parabólica, y la solicitud de información existente en los “ficheros propios” de algunas personas. Tomando en consideración que las categorías son necesarias para el pensamiento pero que, a diferencia de lo propuesto por Immanuel Kant dichas categorías no son innatas sino que son socialmente producidas (Durkheim y Mauss 1971), centramos nuestro interés en ellas más que en la “información” contenida sobre diferentes hechos y personas. En este sentido, tanto las categorías utilizadas para describir los eventos como las aplicadas para distinguir “temáticamente” entre los diferentes intereses de esta oficina de inteligencia nos aportan información relevante para entender qué tipo de actividades

10 Según Reglamentación de la Dirección de Inteligencia del año 1991. Mesa Doctrina, Legajo N°130. DIPPBA

11 Fondo Documental Dirección de Informaciones de la Provincia de Santa Fe, 458.L6C Caja 16. Fs.1DES.

12 Se conoce como “piquetero” al movimiento de trabajadores y/o desocupados que, a mediados de la década de 1990, cortaban calles, caminos o rutas –hacían “piquetes”– para impedir la circulación por esas vías como modo de protesta por la crisis económica y social de la época.

de inteligencia se estaban realizando en esta oficina particular y, eventualmente –tal como estipuló en su momento la Justicia– en la inteligencia de la Armada en general.

Dice Antonia Heredia Herrera (1991, 89), que un archivo es un conjunto de documentos acumulados en un proceso “natural”, que no es resultado de un acto voluntario o caprichoso de alguien sino que requiere de una institución con una función, con unas actividades que desarrollar. De tal manera que un archivo se relaciona con las prácticas de una institución: son, de alguna manera, su “residuo” y a partir de allí podemos intentar desandar el camino que va desde lo que aparece escrito hacia el proceso que produjo la documentación. En este sentido, podemos entender el archivo como una expresión de un esquema de clasificación.

En términos de Bourdieu (2010), como producto de un *habitus*¹³ que se plasma en la organización de este y otros archivos de inteligencia y que en definitiva permite dar un sentido a las constancias que se encuentran, más allá de los cambios normativos y las gestiones institucionales. Aun cuando en el transcurso de la investigación, no fue posible acceder a las actividades cotidianas de la oficina de inteligencia en cuestión, lo cierto es que el archivo –en tanto objeto conformado a partir de tales prácticas– se convierte en *evidencia* de acciones producidas en el marco de un esquema generativo a partir de los cuales los sujetos perciben el mundo.

Resulta potente para el análisis entender la configuración general del archivo como un *schema*, es decir, un formato a partir del cual

13 El *habitus* es generador en tanto produce prácticas, lo cual implica también estructurar, organizar, dar sentido al mundo de una determinada manera; el *habitus* produce acciones, percepciones y representaciones instituyentes de un mundo de sentido.

se derivan formas reconocibles para construir la realidad que deriva en la generación de rótulos. Este tipo de configuraciones suelen generar tal confianza, dice Mary Douglas (1973), que en ellas se acomodan las nuevas experiencias que a su vez refuerzan los supuestos utilizados. Así, si en buena medida las “viejas categorías” –gremial, social, económico, educacional– tienen su razón de ser en una configuración respecto de cierta noción de orden fundada en los parámetros definidos por la Doctrina de la Seguridad Nacional y otras doctrinas previas, otras etiquetas –drogas, indigenismo, derechos humanos y minorías– abrevan en la lectura del escenario post-guerra fría. A partir de entonces cristalizan concepciones según las cuales la ubicación de acuerdo a los polos ideológicos ya no resulta tan central, con lo cual las “amenazas” adquieren nuevas facetas y estos fenómenos intentan ser abarcados por la inteligencia militar. Lo notable es cómo este nuevo escenario, lejos de modificar estructuralmente el sistema clasificatorio, es incluido a partir de la generación de algunos nuevos rótulos.

En este contexto, encontramos también el Plan Básico de Inteligencia Naval (PBIN 201, edición 2005) que recupera en su totalidad la noción de “amenazas asimétricas” para definir sus misiones. Así, expresa en su punto 3.1.2.2 que el sistema de inteligencia naval:

Determinará y asesorará sobre la incidencia de las amenazas asimétricas bajo la firma del narcotráfico, el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores de lanzamiento, la transferencia de armamentos excedentes y tecnologías intangibles (éxodo de científicos), el crimen organizado, el contrabando de armas, el deterioro del medio ambiente, las migraciones y cualquier otra que como tal se manifieste.

Existen diferencias importantes entre el ordenamiento del archivo de la oficina de inteligencia y los puntos estipulados en el Plan de Inteligencia, argumento que fue utilizado por el Jefe de la Armada cuando fue imputado en la causa. El Plan de Inteligencia se ajusta, definitivamente, a otro esquema que resulta de la irrupción de un nuevo discurso referente a los peligros que debe enfrentar la comunidad internacional y que pone, en el centro de la escena, al terrorismo y el narcotráfico. Estos ejes se encontraban debidamente detallados en el Plan de referencia; sin embargo, el archivo replicaba, paradójicamente, un *schema* anterior, sin ajustes aparentes entre ambas líneas de trabajo.

Aunque no es el centro de interés de este trabajo la causa judicial, hacemos notar que en el proceso se probó que la información del archivo hallado en la oficina de Trelew, efectivamente, era solicitada por y enviada a jerarquías superiores de la cadena de la inteligencia naval y que, al mismo tiempo, el Plan de Inteligencia incluía, dentro de las misiones institucionales, la producción de inteligencia contra amenazas asimétricas. Dado que las mismas se encontraban en el rango de las actividades restringidas como hipótesis de trabajo para las fuerzas armadas, el Jefe de la Armada también fue encontrado culpable.

En definitiva, la gestión del Ministerio de Defensa logró convertir la causa en punta de lanza de un proceso de reforma que incluyó la reglamentación de la Ley de la Defensa Nacional, pendiente durante 18 años y el cierre de las oficinas de inteligencia dependientes de las fuerzas armadas. En este contexto, se produjo un importante reforzamiento de los límites establecidos por la legislación en relación al rol de las fuerzas armadas, a partir de la mencionada reglamentación de la Ley de Defensa y

otras medidas coadyuvantes, en relación a las “nuevas amenazas”.

Tras los atentados a las Torres Gemelas, el concepto de seguridad ha sido revisitado, con el objetivo de superar la diferenciación clásica entre ámbito interior y exterior, así como la bipolaridad entre asuntos de defensa y asuntos de seguridad interior. En este marco, también los servicios de inteligencia en diversos países fueron reestructurados y redirigidos tras una serie de diagnósticos que señalaban las deficiencias de estos sistemas en un escenario novedoso. Sin embargo, y aunque las discusiones en el contexto argentino estuvieron presentes y fueron enérgicas, en el período considerado no se plantearon medidas que modificaran o revisaran la legislación nacional preexistente. El caso por espionaje de Trelew, constituye, en este sentido, una prueba en esta dirección: ante la eventual inclusión de la lucha contra las “amenazas asimétricas” como rol para las fuerzas armadas, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner reaccionó reforzando y reglamentando la legislación vigente.

La fuerza y la celeridad del envión con que se había iniciado la investigación judicial, sin embargo, decayó y finalmente el proceso se extendió durante seis años, finalizando el juicio oral en julio de 2012. En 2015, con el cambio de gobierno nacional, volvieron a aparecer en el escenario público y mediático los debates sobre el rol de las fuerzas armadas y las limitaciones impuestas por la legislación vigente. En la actualidad, la disputa por desactivar los condicionamientos que imponen las leyes se encuentra más vigente que nunca y así lo señalaba en la sección de actualidad política del diario *La Nación* el especialista Sergio Eissa. El nuevo auge del debate respecto de la necesidad de recuperar las capacidades militares, advertía, obviaba la diversidad

en torno al “para qué” de esta recuperación. Para algunos actores, este diagnóstico permitía poner nuevamente en el tapete la agenda de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo (Eissa 2017).

En términos de políticas públicas, poco tiempo antes, en febrero de 2017, una resolución de la actual gestión del Ministerio de Defensa habilitó a las Fuerzas Armadas a realizar tareas de inteligencia interior para hacer “informes socio ambientales”, término que remite al espionaje sobre actores sociales, junto con otras especificaciones que prepararían el terreno para volver a cuestionar los límites establecidos por la legislación para legitimar una actuación “policial” de las fuerzas armadas en el ámbito interno (Página 12 2017). Respecto a esta condición “policial” del modo de concebir el abordaje de las funciones de las fuerzas armadas, nos abocaremos en la siguiente sección.

Orden, policía, política

El andamiaje legal instaurado a partir del año 1988 tuvo como objetivo desarticular los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que constituía a las fuerzas armadas en el centro moral de la nación y en las guardianas del orden, pero también ponía al cuerpo castrense a dirigir y establecer los lineamientos de una amplia variedad de instituciones. Entre ellas, se encontraban las fuerzas policiales y de seguridad –gendarmería y prefectura nacional– así como los sistemas de inteligencia. Con esta desvinculación del lazo formal y legal que unía el funcionamiento de este sistema a la dirección militar, se avanzaba en la “desmilitarización” de los organismos y las políticas de seguridad en Argentina. Sin lugar a dudas,

sobre este tema se ha continuado un trabajo académico y político en el cual las tareas pendientes requieren de reformas profundas.

Sin embargo, si bien se ha trabajado en relación a la conceptualización de esta (des)militarización de las fuerzas de seguridad en Argentina –particularmente, en lo referido a su formación profesional (Sain 1997, 2007; Kalmanowiecki 2000; Varela 2007, 2008; Barry 2010; Sozzo 2016; Hathazy 2016, entre otros)– las referencias respecto de lo que entendemos aquí por el “policiamiento” de las fuerzas armadas es notoriamente más acotado. De alguna manera, se debe a que pareciera ser un fenómeno netamente actual, relacionado con la introducción de las llamadas “nuevas amenazas” o “amenazas asimétricas” y, particularmente, dirigido a la cuestión del narcotráfico y el narcoterrorismo en América Latina. En consonancia con lo adelantado en el archivo de inteligencia naval introducido en la sección anterior, quisiéramos detenernos respecto de esta concepción sobre lo “policial” y el “policiamiento”.

Dicho esto, no es posible avanzar en la propuesta sin decir primero que no puede entenderse por “militar” y “policial” algo definitivo y convenimos con Neocleous (2016), cuando afirma que los poderes de la guerra y la policía siempre han sido convergentes y que el fenómeno del policiamiento/militarización se basa en una dicotomía liberal entre “la policía” y “lo militar”. Dicotomía que, aunque en una perspectiva crítica no tiene sentido porque los poderes bélicos y policiales siempre han funcionado conjuntamente en tanto que medios a través de los cuales el orden social se constituye, en el ámbito de las decisiones políticas y legislativas resulta fundamental y es este precisamente el punto de la distinción operativa entre fuerzas armadas y policía en

el armazón legal. El reconocimiento de esta violencia fundante, entonces, no redime las diferencias entre la constitución de los aparatos de esta violencia legítima y para ello es útil rastrear la concepción de “lo policial” a fin de entender los efectos de su esparcimiento en la “lógica militar”. En esta dirección es que un sector de la política argentina se resiste a permitir el borramiento de estas fronteras institucionales que se expresan en función de modos de accionar y poder de fuego, pero también a una experiencia histórica que no deja de aparecer como reivindicación de tal distinción.

Esta distinción ha sido asumida en términos filosóficos y políticos –el “orden” y la “guerra”– y también indagada en términos históricos a partir del surgimiento de estos cuerpos. En su indagación arqueológica, para Foucault (2009, 357) la “policía” se define como un “conjunto tecnológico” característico del nuevo arte de gobernar según la “razón de estado” que puede incrementar las fuerzas del Estado, para su “buen orden” mientras que el dispositivo militar será la otra fuerza esencial en una política gobernada por el cálculo de los equilibrios. La “policía” queda así circunscripta a la conservación del orden interno.

La referencia a la existencia de una “alta y baja policía” (Brodeur 2007) permite indagar con profundidad en las modalidades que han asumido determinadas actividades, más allá de las que la distinción liberal estipula. Al respecto, Brodeur afirma que una “alta policía” es aquella que tiene como razón de ser la protección del aparato del Estado, de la “seguridad nacional” y el establecimiento o la protección de un determinado orden político. También L’Heuillet (2010) apela a esta categorización, evidenciando la relación de la “alta policía” con lo que se denomina “baja política”, es decir, aquella relacionada con la decisión, el

orden, la evaluación. La alta policía designa, así, a la policía de inteligencia cuya función es “instruir el poder”, que controla la identidad más que los límites del territorio y se puede ver en esta modificación de la función de la guardia un ejemplo del pasaje del Estado territorial al Estado de población.

Adicionalmente, señala la importancia de un nuevo uso del saber: el de la escritura, y por consiguiente, de la memoria y del archivo. El aparato de escritura del Estado moderno permite la acumulación de una serie de informes y registros, un inmenso texto policíaco que tiende a cubrir la sociedad gracias a una organización documental compleja. Este momento fundador de la “alta policía” es, para L’Heuillet, una oportunidad para conocer la función de ese saber y que, en definitiva, se basa en un control que pasa por el saber, en el indicio de una política que ha pasado a ser racional. La “baja política” estaría, así, encargada de las condiciones de aplicación de la alta política. En lugar de prevenir –crímenes, delitos, contravenciones– o de buscar a los culpables, como hace la “baja policía”, la policía de inteligencia pretende conocer la mente pública (*l’esprit public*) y deviene prevención de la prevención, espíritu de prevención, anterior a toda medida preventiva (L’Heuillet 2010, 28).

Habida cuenta de estos principios y conceptualizaciones, y por lo expuesto en relación al archivo de inteligencia naval, podemos preguntarnos si, y cómo, la inteligencia militar se ha relacionado históricamente con esta “alta policía”, por un lado, y cómo se relacionaría con ella en un contexto de nuevos escenarios de seguridad, por el otro. Respecto de la primera cuestión, debe dilucidarse cómo y por qué este archivo de inteligencia naval posee una configuración que reproduce un *schema* organizador que se superpone con el de una

institución policial. La primera respuesta puede hallarse en el proceso que, históricamente, se señala como de “militarización” de los servicios de inteligencia a partir de la década de 1950, con la formalización legal de lo que se llamó la “comunidad informativa” (Aguila 2013; Montero 2016). Este proceso supuso la puesta bajo la égida de las fuerzas armadas de la totalidad de los organismos de inteligencia y su correspondiente interrelación y coordinación de tareas, lo cual explicaría en buena medida las coincidencias relativas a la homogeneidad de las categorías utilizadas, dando entonces por entendido que las categorías de vigilancia fueron introducidas o desarrolladas a partir de este período.

Sin negar la enorme relevancia de este proceso, lo cierto es que esta respuesta no termina de dar cuenta de por qué las actividades de inteligencia militares terminaron configurándose tareas de “policiamiento”, entendiéndose por tal el ejercicio de la vigilancia y el control, así como la garantía del orden interno —diferente del cuidado del equilibrio de fuerzas entre estados. En este sentido, entendemos que previo a este proceso de “militarización” de los servicios de inteligencia, la configuración de tales actividades se organizó a partir de tareas policiales.

Cuando, en el período de conformación del Estado moderno argentino (1850-1950), la policía se constituye como un espacio burocrático diferenciado de lo municipal y la justicia, no desmonta sus vínculos con la política, afirma Schnyder (2015). Por el contrario, continúa la autora, los gobiernos conservadores de la década de 1930 incentivarón la persecución policial de militantes disidentes. Sozzo (2008) advierte respecto de cómo la institución policial está ya estructuralmente conectada a la focalización de la actividad po-

lítica antes del advenimiento del siglo XX y en 1902 se convertirá en el brazo ejecutor de las expulsiones ordenadas por el Ejecutivo a raíz de la llamada “Ley de residencia” (n° 4144).¹⁴

Algunos años después, en 1907, el jefe de policía, Ramón Falcón, crea dentro de la División de Investigaciones la “Sección Orden Social”, específicamente encargada de la “policía política”, cuyas actividades se acentuarán después del atentado anarquista que diera muerte a Falcón. En 1910 se creaba la sección de Orden Público, luego renombrada Orden Político, “usina de un descomunal caudal de datos y documentos producidos por los infiltrados” y origen de la Sección Especial “punto álgido de una dedicación al espionaje y la represión política de la Policía de la Capital que para entonces tenía tres décadas de vida institucional formal” (Caimari 2009). En esta dirección, se destaca la investigación de Laura Kalmanowiecki (2000) quien analiza cómo la protección del orden político contra las amenazas se articula a través de la policía ya profesionalizada, en estrecha relación con el manejo de las llamadas “clases peligrosas”. Así, especialmente durante la presidencia de Agustín Justo, un extenso servicio de información y vigilancia se montó para reprimir a la población: la policía política se convirtió así en la actividad autorizada de la policía, incluyendo el monitoreo, la vigilancia, la infiltración, los seguimientos y las operaciones encubiertas, que se volvieron parte del repertorio de la

14 Al respecto, dice Mariana Nazar (2009) que “esta ley tenía por finalidad limitar el accionar disruptivo de algunos de los inmigrantes a los cuales se acusaba de los desórdenes generados en las protestas obreras pese a habérseles abierto generosamente las puertas del país”. A medida que crecían las demandas sociales se agudizaba la represión policial, y en ese contexto se encontraban sujetos que eran caracterizados como peligrosos para el orden público y, en algunos casos, hasta para la seguridad nacional.

policía secreta. Kalmanowiecki encuentra, en este período, la transferencia de inteligencia de la policía al ejército, y el uso político de la institución, que será un antecedente fundamental previo a los mencionados procesos de “militarización”.

Con posterioridad, en 1956, se coordinará formalmente el funcionamiento de los organismos de inteligencia con los de las fuerzas armadas y un año después, las fuerzas armadas argentinas recibirán el adoctrinamiento de la Misión Militar Francesa, cuya influencia resultará fundamental en la construcción de la noción de “enemigo interno” (Massei 2002). Pero para entonces, el *modus operandi* de las actividades de inteligencia: fichaje, control de disidentes, categorías y diversos medios de tortura, estaban ya instalados.

La Misión Francesa otorgó una legitimidad renovada y una adecuación doctrinaria a la persecución de la disidencia política interna; pocos años después, sus lineamientos y los establecidos por la Doctrina de la Seguridad Nacional cristalizarían en planes y normativas tales como el Plan de Conmoción Interna del Estado y la Ley de Seguridad Nacional. Décadas más tarde, este *schema* continuará teniendo sentido, tanto para la policía como –al menos por lo puede inferirse a partir del archivo de inteligencia de Trelew– para la Armada Argentina. De tal manera, que puede afirmarse que la función “policial” de la inteligencia continuó su curso habitual hasta el cierre de las oficinas de inteligencia militares, con el escándalo del “espionaje” de Trelew. Tras este evento, muy mediatizado, la inteligencia militar volvió a ser una incógnita pública y el nuevo gobierno apuntó con sus nuevas medidas a promover el borrado de los límites que darían curso, ahora legalmente, a nuevas formas de “policiamiento”.

Conclusiones

Este extenso pasaje que se inicia con el “descubrimiento” de un archivo de inteligencia militar pretende finalizar aquí con algunas reflexiones que tocan la cuestión del análisis de los archivos de inteligencia, entendiendo que estos repositorios, lejos de ser analizados en función del contenido de sus documentos –que en este caso resultaba tan magro como desorientador– comparten con otros repositorios la característica de haber sido producidos por instituciones estatales. Son, en definitiva, parte de un sistema administrativo que se establece a fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, que sustituye la noción de archivos de Estado por la de archivos públicos, y los convierte en un elemento fundamental de la maquinaria administrativa con una función predominantemente jurídico-política (Mendoza Carmona 1995, 22). La noción de “archivos públicos” no debe, sin embargo, distraer la atención respecto de las características particulares de los archivos de inteligencia, cuyo diseño técnico y legal incluye una serie de normativas y reglamentaciones, así como de tecnicismos –tales como el de “estrictamente secreto y confidencial”– que crean una serie de barreras al acceso.

Sin embargo, siguen siendo –tal como lo define la archivística– conjuntos documentales producidos por instituciones en el ejercicio de sus funciones, definición que, a nuestro entender, constituye una de las claves para analizar las prácticas de los organismos de inteligencia. ¿Qué es lo que buscan, cómo lo ordenan, cómo convierten la información en inteligencia, quiénes son “mirados” y cómo son catalogados?

Una perspectiva integral de un archivo de inteligencia, en tanto, actividades particulares

de una institución, permite echar luz sobre tres cuestiones fundamentales. La primera de ellas remite a considerar lo que efectivamente se ha entendido por “inteligencia militar” en el transcurso de las últimas décadas y el lugar que estas actividades han tenido como parte de los problemas relativos al “control civil” y a la “autonomía militar”. Por muchos, este evento fue considerado la confirmación, la “prueba efectiva” de un secreto a voces: que la inteligencia militar había seguido sus propias reglas durante un extenso período de tiempo, mucho más allá de recuperada la institucionalidad democrática.

En segundo lugar, investigar respecto de la modalidad de su estructura, de su ordenamiento y características en relación con otros archivos de inteligencia, nos ha permitido problematizar la dicotomía militarización/policiamiento que ha ordenado la discusión relativa a los organismos de inteligencia en la Argentina. Dicha dicotomía, a nuestro entender, resulta de gran interés ya que esta noción de “policiamiento” nos permite profundizar la investigación en torno a cómo se ha configurado históricamente la “inteligencia militar” en el país, y otorgar sentido al análisis de los archivos. En definitiva, no se trata solo de advertir respecto de la peligrosidad del “policiamiento” de las fuerzas armadas solo como un avance sobre las tareas que corresponderían a las policías en tanto institución, sino a la reflexión respecto de su estrecha vinculación con lo que se ha denominado “policía política” en el marco de un *schema* que clasifica cierto tipo de disidencias como parte de peligros que deben ser conjurados antes que como parte de las pugnas en el marco de un sistema democrático.

Finalmente, nos permite atisbar de qué manera habían sido abordadas las “amenazas

asimétricas”, de manera autónoma e informal y en función de viejos *schemas*. Pero, por sobre todo, nos advierte respecto de cómo el involucramiento de las fuerzas armadas y su sistema de inteligencia implicaría un nuevo “policiamiento”. Queda entonces planteada la pregunta de si esta propuesta, analizada en función de la experiencia recogida a lo largo de las últimas décadas, es una vía que fortalece el sistema democrático o sólo perpetúa aquello que a través de los movimientos sociales, de sucesivas medidas legales y decisiones políticas se ha querido desterrar de nuestro continente.

Bibliografía

- Aguila, Gabriela. 2013. “Las tramas represivas: continuidades y discontinuidades en un estudio de caso. La Dirección General de Informaciones de la Provincia de Santa Fe, 1966-1991”. *Sociohistórica*, 31. <http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SHn31a01/>.
- Balbi, Fernando Alberto. 2012. “La integración dinámica de las perspectivas nativas en la investigación etnográfica”. *Intersecciones en antropología* 13 (2): 485-499. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-373X2012000200013&lng=es&tlng=es.
- Barry, Viviana. 2010 “Carrera e identidad policial. Medios fundamentales para su construcción en la Policía de la Capital a inicios del siglo XX”. Ponencia presentada en *Fuera de la ley. Jornadas de discusión sobre delito, policía y justicia en perspectiva histórica (siglos XIX y XX)*, Buenos Aires, Universidad de San Andrés.
- Bartolomé, Marinao. 2016. “La dinámica de la seguridad internacional contemporá-

- nea y el rol de la inteligencia estratégica en América del Sur”. En *Inteligencia Estratégica contemporánea. Perspectivas desde la región suramericana*, 11-23. Sangolquí: Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE. <https://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/11692/1/INTELIGENCIA%20ESTRATEGICA.pdf>.
- Bourdieu, Pierre. 2010. *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Caimari, Lila. 2009. “En guerra contra el hampa. Policía y modernización tecnológica en el Buenos Aires de los años 30”. En *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, organizado por en Bohoslavsky, Ernesto, Caimari, Lila y Schettini, Cristiana. Buenos Aires: CR-Rom. <http://www.crimenysociedad.com.ar/files/submenu7-item4.html>.
- Calveiro, Pilar 2012. *Violencias de estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Canelo, Paula. 2005. “El futuro atado al pasado. Políticos y militares frente al nuevo rol de las Fuerzas Armadas argentinas (1995-2002)”, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/semi/2003/papel/canelo.pdf>.
- _____. 2015. “La descomposición del poder militar en la Argentina: las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987)”, http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/ochoentas_canelo.pdf.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). 2000. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2000*. Buenos Aires: CELS.
- _____. 2016a. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2016*. Buenos Aires: CELS.
- _____. 2016b. “Documento colectivo: La riesgosa política del gobierno para las Fuerzas Armadas”, https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/03/la_riesgosa_politica_del_gobierno_para_las_ffaa.pdf.
- Comisión por la Memoria. S.f. “Índice”, <http://www.comisionporlamemoria.org/cuadroclasificacion/>.
- Diamint, Rut. 2008. “La historia sin fin: el control civil de los militares en la Argentina”. *Revista Nueva Sociedad* 213: 95-111.
- Donadio, Marcela. 2003. “Las Relaciones Cívico-Militares y la Construcción de Instituciones en América Latina: Enfrentando la Crisis de las Jóvenes Democracias”. Ponencia preparada para el *XXIV Congreso Internacional, Latin American Studies Association*, Dallas, Texas. <http://www.resdal.org/Archivo/d00001a3.htm>.
- Durkheim, Émile, y Marcel Mauss. 1971. “De ciertas formas primitivas de clasificación”. En *Institución y culto. Obra II*, editado por Marcel Mauss. Barcelona: Barral.
- Eissa, Sergio. 2017. “El sentido de las Fuerzas Armadas”. *La Nación*, 2 de agosto. <http://www.lanacion.com.ar/2049147-el-sentido-de-las-fuerzas-armadas>.
- Foucault, Michel. 2009. *Seguridad, territorio y población: curso en el College de France: 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Funes, Patricia. 2004. “Medio siglo de represión. El Archivo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires”. *Revista Puentes* 11 (4): 34-43.
- Geertz, Clifford. 1994. “Desde el punto de vista del nativo: sobre la naturaleza del conocimiento antropológico”. En *Conocimiento local. Ensayos sobre la interpretación de las culturas*. Barcelona: Paidós Básica.

- Hathazy, Paul. 2016. "La (re)militarización policial en la Argentina post-crisis: entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales". *Dilemas. Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social* 9 (1): 67-101. <http://www.dilemas.ifcs.ufrj.br/>.
- Kalmanowiecki, Laura. 2000 "Origins and Applications of Political Policing in Argentina". *Latin American Perspectives* 2 (27): 36-56.
- L'Heuillet, Helene. 2010. *Baja política, alta policía*. Buenos Aires: Prometeo.
- López, Ernesto. 2007. "Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares". En *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, compilado por Ernesto López. Buenos Aires: Altamira.
- López, Ernesto, y Marcelo Saín, comps. 2003. *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Mazzei, Daniel. 2002. "La misión militar francesa en la Escuela Superior de Guerra y los orígenes de la Guerra Sucia, 1957-1962". *Revista de Ciencias Sociales* 13: 105-137.
- Mendo Carmona, Concepción. 1995. "Los archivos y la archivística: evolución histórica y actualidad" En *Manual de Archivística*, editado por Antonio Angel Ruiz Rodríguez. Madrid: Síntesis.
- Montero, María Lorena. 2016. "El rol de la "comunidad informativa" en la represión en Bahía Blanca (1975-1977): prácticas, acuerdos y disputas". En *Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina: Nuevos abordajes a 40 años del golpe de Estado*, coordinado por Gabriela Águila, Santiago Garaño y Pablo Scatizza. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. <http://www.libros.fahce.unlp.edu.ar/index.php/libros/catalog/book/63>.
- Moresco, Sandra, y Cecilia Batemarco, coords. 2013. "Argentina 1976-1983: patrimonio documental incorporado al Registro Memoria del Mundo de la UNESCO". Buenos Aires: Archivo Nacional de la Memoria, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. http://www.jus.gob.ar/media/2392950/memoria_del_mundo_web.pdf.
- Muzzopappa, Eva. 2016. "Lógicas burocráticas. Rastros y trazas desde un archivo de inteligencia". *Dilemas. Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social* 9 (2): 251-270. <http://www.dilemas.ifcs.ufrj.br/>.
- Nazar, Mariana. 2009. "Estado de derecho y excepcionalidad. Algunas prácticas de control social sobre trabajadores durante el primer peronismo". Ponencia presentada en *VIII Reunión de Antropología del Mercosur*, Buenos Aires, 29 de septiembre a 2 de octubre. <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/nazar1.pdf>.
- Neocleous, Mark. 2016. "La lógica de la pacificación: guerra-policía-acumulación". *Athenea Digital* 16 (1): 9-22. <http://atheneadigital.net/article/view/v16-n1-neocleous>.
- Página 12. 2006a. "Esto se hizo desde siempre". 2 de junio. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-67756-2006-06-02.html>.
- _____. 2006b. "Allanaron cinco bases navales en busca de archivos de inteligencia". 30 de marzo. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-64951-2006-03-30.html>.

- _____. 2006c. “Una práctica habitual en la Armada”. 21 de abril. <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-65905-2006-04-21.html>.
- _____. 2017. “Con la puerta abierta para el espionaje interno”. 26 de febrero de 2017. <https://www.pagina12.com.ar/22494-con-la-puerta-abierta-para-el-espionaje-interno>.
- Pion-Berlin, David, y José Manuel Ugarte, comps. 2013. *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Poczynok, Iván. 2011. “¿Legislando para la guerra de las galaxias? El terrorismo como hipótesis de conflicto en los debates parlamentarios de la Ley de Defensa Nacional”. Ponencia presentada en las *IX Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires.
- Sain, Marcelo. 1997. *Control democrático de los organismos de seguridad interior en la Argentina*. Buenos Aires: CELS-Documents de trabajo.
- _____. 2007. “La educación policial en la Argentina: desafíos y estrategias de cambio”. *Cuadernos de Seguridad* 3: 31-45.
- Schnyder, Celeste. 2015. “Los estados de la democracia: Bases políticas y policiales del poder estatal en una provincia del norte argentino”. *Postdata* 20 (1): 77-107. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012015000100004.
- Sozzo, Máximo. 2016. “¿Legados dictatoriales? Instituciones y prácticas policiales entre pasado y presente en América del Sur”. *Civitas* 4 (16): 552-574. <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/24547/15226>.
- Varela, Cristian. 2007. “Para una crítica de la instrucción policial”. *Cuadernos de Seguridad* 5: 87-100. <http://www.cristianvarela.com.ar/textos/critica-instruccion-policial>.
- _____. coord. 2008. *La educación policial. Estudio de los sistemas educativos policiales de la Región NEA y de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales federales*. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Interior. <http://escuelasuperior.com.ar/instituto/wp-content/uploads/2015/06/LaeducacionpolicialenNEA.pdf>.
- Ugarte, José Manuel. 2000. *Legislación de inteligencia. Legitimidad y eficacia*. Guatemala: WOLA.

Orígenes en el proceso de inteligencia en el Perú

Origins in the intelligence process in Peru

Daniel Andrés Gómez de la Torre Rotta¹
y Arturo Medrano Carmona²

Fecha de envío: 27 de agosto del 2017

Fecha de aceptación: 12 de octubre de 2017

Resumen

Desde un enfoque histórico y legal se analiza a la organización de inteligencia desde sus orígenes hasta el segundo gobierno del expresidente Fernando Belaúnde. A través de esta investigación se tiene por objetivo conocer los orígenes de la inteligencia peruana y establecer la vinculación de sus orígenes con la lucha contrasubversiva a nivel nacional y con sus pares de la región. Se abordan los temas principales en la decisión política y militar para la creación del Sistema de Inteligencia, el andamiaje jurídico, el perfil del aparato de inteligencia, los efectos de reconversión institucional del Ejército peruano, los casos de la experiencia de Bolivia y México en la creación de organizaciones de inteligencia, el foco insurreccional y las nuevas formas de combatirlos, el aporte de la Marina de Guerra del Perú en la cultura de inteligencia, los hitos golpistas y guerrilleros, las represiones militares y sus relaciones con Argentina y Chile.

Palabras clave: contrasubversión; Guerra Fría; institucionalismo; inteligencia; Perú.

Abstract

From a historical and legal approach to the organization of intelligence from the origins to the second government of former president Fernando Belaunde, is analyzed. Through this research, it is aimed at the origins of the Peruvian Intelligence and establishing the linkage of its origins with the fight against the national level and with the peers of the region. The main themes are discussed in the political and military decision for the creation of the Intelligence System, the legal system, the profile of the Intelligence apparatus, the effects of the institutional reconversion of the Peruvian Army, the cases of the experience of Bolivia and Mexico in the creation of Intelligence organizations, the insurreccional focus and new ways of fighting them, the contribution of the Peruvian Navy in the culture of intelligence, the coups d'état and guerrilla milestones, military repressions and their relations with Argentina and Chile.

Keywords: Cold War; counterinsurgency; institutionalism; intelligence; Peru.

1 Peruano. Abogado. Magíster en Política y Economía Internacional por la Universidad de Belgrano, Buenos Aires. Ex asesor parlamentario en la Comisión de Defensa Nacional e Inteligencia del Congreso de la República. Ex Director de la Escuela Nacional de Inteligencia. Miembro Asociado e Investigador del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI-PUCP). Correo: andres_gotorrer@yahoo.es

2 Peruano. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV). Maestro en Gestión Pública por la Universidad César Vallejo (UCV). Docente en la Escuela Nacional de Estudios Gubernamentales (ENEG). Graduado del XIV CBDDN del Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN). Correo: aradmecar@hotmail.com

Los puntos cardinales de la decisión política y militar

La historia de la Inteligencia peruana no solo responde a las influencias de las misiones militares que brindaron conocimientos y entrenamientos a los militares peruanos, sino que en su momento respondieron a la lucha contra la subversión. En un contexto post Segunda Guerra Mundial, donde las revoluciones se propagaban buscando desestabilizar los regímenes políticos, es que las Fuerzas Armadas y el autoritarismo político han estado muy presentes en una de las fases iniciales en la historia de la actividad de inteligencia en el Perú.

Desde los años 50 con el ex Ministro de Gobierno y Policía (actualmente Ministerio del Interior) Alejandro Esparza Zañartu, funcionario civil del régimen militar del dictador y general del Ejército Manuel Odría, se recreaba en el Perú la formación de servicios de inteligencia con alcance nacional. Esparza Zañartu fue bien recreado por Mario Vargas Llosa como el personaje “Cayo Bermúdez” en su célebre novela “Conversación en La Catedral” publicada en 1969. Eran tiempos duros de persecución militar contra militantes comunistas y especialmente, apristas (miembros de la Alianza Popular Revolucionaria Americana - APRA, fundada por Víctor Raúl Haya de la Torre).

También fueron tiempos de legislación dura vinculada a la represión política, prueba de ello fue el Decreto Ley N° 11049, Ley de Seguridad Interior de la República, promulgada el 1 de julio de 1949 y que en su artículo 4° incluyó la pena de muerte frente a la perpetración de varios delitos. La citada norma fue la versión peruana de la denominada “ley maldita” chilena, Ley N° 8987, promulgada en democracia en septiembre de 1948, y el Decreto

N° 5839, Ley de Defensa Permanente de la Democracia, cuyo objetivo fue neutralizar la actividad y expansión del Partido Comunista de Chile (PCCCh) y alternativamente, de militantes socialistas y falangistas.

Por su parte, y en paralelo, el general peruano Marcial Romero Pardo esbozó en su condición de director (Masterson 2001, 219-220) del entonces Centro de Altos Estudios Militares (CAEM, en la actualidad es el Centro de Altos Estudios Nacionales-CAEN) la necesidad de vincular la seguridad con el desarrollo nacional, a marcar algunas líneas matrices para enfrentar el creciente fenómeno de la guerra no convencional (subversiva, revolucionaria o insurgente) que preocupaba tanto a los militares latinoamericanos; luego de la revolución china de Mao, los procesos de descolonización, las guerras en Argelia e Indochina, y la aparición del movimiento de países No Alineados en la Conferencia de Bandung de 1955, para modernizar al Ejército peruano en función de los nuevos escenarios y desafíos globales. Asimismo, la incorporación de las tesis de seguridad nacional y hemisférica permitió que los militares amplíen su participación en temas de desarrollo nacional, para que a través de la inteligencia se busca ganar al enemigo subversivo, y que al mismo tiempo conlleva a que los militares proyecten su participación en la política como una extensión de la actividad militar (Koonings y Kruijt 2003, 56).

En ese contexto surgió la idea de crear servicios de inteligencia y específicamente uno de carácter político-estratégico de “nivel nacional” que organizara a todos con el fin de que los militares comiencen a entender el mundo civil e incursionaran en lo que denominaron los campos, dominios o factores no militares de la seguridad y defensa nacional (Gómez de la Torre 2007a; Gómez de la Torre 2014b).

De esta forma no encontramos mayor asidero ni indicadores relevantes en materia del frente externo relacionado con la tesis deslizada en el sentido que el proceso de parálisis del proceso de demarcación fronteriza entre el Perú y Ecuador a raíz del Protocolo de Paz, Amistad y Límites de 1942, o la tesis del nulidad del mismo esgrimida por el gobierno de Ecuador en la década de los años 60 tuvo algún impacto determinante o al menos influyente en la creación de un organismo de inteligencia de alcance nacional.

Menor inclusive fue el caso con Chile, donde a pesar que la Guerra del Pacífico (1879-1883), que culminó en 1930 por el Tratado de Lima de 1929 y su Protocolo Complementario con la devolución de Tacna y Tarata, no se registraban mayores indicadores de tensión bilateral entre ambos países; por el contrario, hubo colaboración internacional como el caso de la firma de la Declaración de Santiago sobre la zona marítima de 1952 en la que estuvo presente Ecuador. El nacimiento de la inteligencia en el Ejército peruano estuvo influenciado por la capacitación recibida por muchos oficiales en *Fort Holabird* (Cobas 1982; Toche 2005; Toche 2008) entre 1950 a 1971, y tuvo su sede en el Centro y Escuela de Inteligencia del US Army. Con base en la formación recibida en *Fort Holabird* se registra que tres militares tuvieron una influencia decisiva en la creación, institucionalización y consolidación de la inteligencia militar y nacional: principalmente Juan Bossio Collas (Toche 2008), además de Marcial Romero Pardo y Edgardo Mercado Jarrín (Masterson 2001; Gómez de la Torre 2015).

Otros centros académicos norteamericanos como el *Special Warfare Center and School* (en *Fort Bragg*) y la Escuela de las Américas (en Panamá) entrenaron cientos de oficiales

peruanos. La concepción de la misión de acción cívica de los militares (Masterson 2001) está relacionada con base en la percepción de los mitos fundacionales de que las fuerzas armadas son parte primigenia en el nacimiento del país, o que los militares están mejor organizados para hacerse cargo del Estado, o que los civiles no están aptos para ejercer cargos de gobierno (Koonings y Kruijt 2003, 50-53). Esta formación en materia de inteligencia sería fundamental tal como señaló el entonces coronel Jorge Fernández Maldonado porque “toda la información reunida por el Servicio de Inteligencia en la década de los sesenta fue más valiosa para tener una visión de los problemas del Perú” (Masterson 2001, 327), y donde los egresados de la Escuela de Inteligencia se dieron cuenta de hacer un cambio a nivel nacional para poner fin a la injusticia social, la dependencia y la explotación (Tello 1983 citado en Masterson 2001, 327), situaciones que fueron el caldo de cultivo para los levantamientos subversivos en el Perú.

El andamiaje jurídico, 1960-1970

La inteligencia peruana requería un soporte legal, el mismo que se dio cuando el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) fue creado mediante un Decreto Supremo de solo 12 artículos (Gómez de la Torre 2015) el 27 de enero de 1960 por el ex Presidente Constitucional de la República Manuel Prado y Ugarteche (Gómez de la Torre 2010; Gómez de la Torre 2012; Medrano 2013; Medrano 2014), junto a su entonces Ministro de Justicia, el abogado Raúl Gómez de la Torre Tamayo. Como primer jefe del SIN estuvo el general EP Julio Doig Sánchez, quien posteriormente fue Ministro de Guerra (en la actualidad, Ministerio

de Defensa) del expresidente Constitucional Fernando Belaúnde Terry. El 30 de septiembre de 1960 se promulgó otro Decreto Supremo aún más breve y con rango similar (Gómez de la Torre 2015) que puede considerarse como el principio del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), ya que en su *Considerando* señaló la necesidad de precisar las relaciones entre el SIN y los Ministerios. Prueba irrefutable del empoderamiento del Ejército en el SIN fue el hecho que sus jefaturas recayeron en oficiales de esa institución armada de manera exclusiva desde el año 1960 hasta entrada la década de los años ochenta, que perfiló la fuerte influencia castrense en materia de inteligencia.

El *Considerando* del Decreto Supremo de creación del SIN de 1960, sin numeración y solamente con fecha, correspondía a la elaboración de los dispositivos legales de tal jerarquía en esa época, representando la complejidad que planteaba: la Defensa Nacional, así como de la necesidad de contar con “organismos especiales”, para el cumplimiento de las funciones que la Constitución y las leyes asignan al Presidente de la República. El artículo 4° de la citada norma asignó el SIN a la Presidencia de la República, con el fin de estructurar las relaciones funcionales entre el productor y el usuario del producto de inteligencia.

En el SIN con los militares se mantuvo y maduró la idea de que el servicio esté adscrito a la Presidencia de la República, lo que se tuvo presente durante el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (GRFA) que el 3 de octubre de 1968 llegó al poder derrocando al expresidente Belaúnde Terry. Este GRFA fue presidido por el general Juan Velasco Alvarado y promulgó el Decreto Ley N° 17532, Ley Orgánica de la Presidencia de la República, el 25 de marzo de 1969, siendo Ministro de Guerra y Presidente del Consejo de Ministros

del GRFA el General de División EP Ernesto Montagne Sánchez, en cuyo artículo 7° permitió al SIN una relación de dependencia directa con la Presidencia de la República (Gómez de la Torre 2012), señalando que el SIN era el encargado de suministrar la inteligencia necesaria “para la conducción de la política de seguridad del Estado” (Decreto Ley N° 17532), dándole a la inteligencia injerencia en los campos o dominios no militares de la seguridad nacional. Tanto en democracia como en tiempos de dictadura militar hubo consenso acerca de tal adscripción del SIN a la Presidencia de la República.

Con el Decreto Ley N° 19351 (1972) se constituyó jurídicamente el “Sistema de Inteligencia Nacional” (SINA) (Gómez de la Torre 2012), también siendo Presidente del Consejo de Ministros (PCM) y Ministro de Guerra por entonces también el general Montagne, donde se diseñó el Consejo Superior de Inteligencia (COSI), actualmente conocido en la normatividad peruana de inteligencia como el Consejo de Inteligencia (COIN). Durante la gestión del SIN del general Julio Doig, destacaron los oficiales José Arce Larco (fue Vicealmirante, Ministro de Marina del GRFA y Embajador del Perú en los Estados Unidos de Norteamérica) y Luis Barandiarán Pagador (ex Jefe de Inteligencia de la FAP y luego, siendo Teniente General, fue Ministro de Estado en la segunda fase del GRFA, 1975-1980).

El perfil del aparato de inteligencia

Los militares peruanos recibieron influencia de diversas misiones militares, para lo que debemos destacar la influencia francesa que desde 1896 ha marcado el pensamiento en el ejérci-

to peruano y con fuerte presencia fundacional, orientado a temas de desarrollo nacional, más ideológicos que administrativos (Master-son 2001), pero principalmente en la idea de que tienen “una función en la construcción de una nación moderna” (Master-son 2001, 4). Además, esta influencia también llegó a la lucha contrasubversiva con base en Gallieni y Lyautey (Master-son 2001). La influencia norteamericana pasó de la defensa hemisférica a la seguridad interna y entrenamiento contrasubversivo (Master-son 2001), donde se les enseñó temas de seguridad interna y entrenamiento antisubversivo, inteligencia militar, comando y estado mayor, así como la importancia de la acción cívica para emprender el crecimiento económico y aminorar el descontento social, en especial el rural (Barber y Ronning 1966 citado en Master-son 2001).

Dentro de lo desarrollado en el pensamiento castrense se tuvo en consideración la información para tener éxito, donde la población fue el objetivo para recolectar información, se estudiaron todos los problemas sociales (Rodríguez 1983 citado en Rospigliosi 2001), y hasta se usaron métodos de las ciencias sociales para sus investigaciones (Rospigliosi 2001, 193). Estas influencias doctrinarias, influyeron en la configuración del perfil de inteligencia de acuerdo a las necesidades peruanas de lucha contrasubversiva y orientada hacia el frente interno.

Otra característica fue que hubo continuidad en la designación y el perfil de las jefaturas del SIN durante todo el régimen militar del GRFA (1968-1980) y hasta bien iniciada la década de los años ochenta, todos fueron oficiales provenientes del Ejército con grado de general: Eduardo Segura Gutiérrez, Rudecindo Zavaleta Rivera, Rafael Hoyos Rubio, Juan Schroth Carlín, Mario Villavicencio Alcázar

y Ludwig Essenwanger Sánchez; y que hacia 1983, llegaron a la jefatura oficiales provenientes de la Marina de Guerra: los almirantes Juan Bergelund Remy, Javier Ernesto Rocha Mujica y Edgardo Colunge Guevara, estos tres últimos oficiales navales que intentaron darle una nueva performance al SIN para tiempos de guerra revolucionaria maoísta, la del Partido Comunista Peruano-Sendero Luminoso (PCP-SL), durante el segundo gobierno democrático del entonces presidente Fernando Belaúnde Terry. Cuatro factores se produjeron entre 1983 y 1985 en el SIN:

- a) Creación de un Comité de Asesores (COA-SIN) integrando profesionales civiles de las ciencias sociales, como Francisco Loayza Galván y Rafael Merino Bartet, que laboraron en el Comité de Asesores del Primer Ministro (COAPRIM), entre 1973 a 1975, a órdenes del General Edgardo Mercado Jarrín y Jorge Fernández Maldonado Solari.
- b) Promulgación de los Decretos Legislativos N° 270 y 271 en 1984 para mejorar la estructura institucional del SINA y su ente rector el SIN.
- c) Creación de la Escuela de Inteligencia Nacional (ESIN) en el año 1984, con el objetivo de formar analistas y agentes de colección de información, cursos que comienzan a impartirse en el año 1985, a modo de Curso Superior de Inteligencia y Curso de Agentes de Inteligencia (CAI).
- d) Se produjo un cambio en el procedimiento y políticas de reclutamiento de personal para el SIN al integrar en sus convocatorias a profesionales civiles con experiencia laboral en el sector público, ello obedecía nítidamente al esfuerzo por diseñar una estrategia integral contra el terrorismo que incluya el análisis de los campos o domi-

nios no militares de la seguridad, a los que les llamaron: 1) campo político, 2) campo económico y 3) campo psicosocial.

De este escenario podemos desprender que a inicios de la década de los años 80 hubo una intención del estamento castrense peruano por mejorar, adaptar y reorientar al SINA y el SIN en función al escenario estratégico interno de aquellos tiempos, debido a la inicial lenta comprensión que tuvieron del nuevo conflicto subversivo y donde la policía solo reaccionaba investigando después de los atentados (Mauceri 1989) con la idea de enfrentar y sortear en las mejores condiciones posibles la amenaza terrorista que representaba el Partido Comunista Peruano-Sendero Luminoso (PCP-SL) y de manera secundaria, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA).

Efectos de la reconversión institucional del Ejército del Perú

El conservador expresidente Manuel Prado tuvo razones para crear el SIN durante el desarrollo de la Guerra Fría y la política hemisférica de contención al comunismo (Gómez de la Torre 2007a, 53; Gómez de la Torre 2014b, 106), donde los ejércitos de las Fuerzas Armadas en América Latina estuvieron predominantemente bajo las influencias doctrinarias norteamericana y francesa (Masterson 2001; Gómez de la Torre 2007b; Gómez de la Torre 2014b) para enfrentar el fenómeno de la guerra no convencional (Masterson 2001; Medrano 2009). Esto fue vidente en el caso peruano con las reformas institucionales del Ejército liderado por el entonces general EP Alfredo Rodríguez Martínez, ex Comandante General del Ejército de Manuel

Prado, y con anterioridad y posterioridad inmediata por los Comandantes Generales EP Alejandro Cuadra Ravines y Víctor Tenorio Hurtado.

El antecedente normativo de lucha contra el comunismo fue el Proyecto de Ley de Defensa de la Democracia del Poder Ejecutivo en 1958, para prohibir toda actividad radical izquierdista en el país e influenciados por los acontecimientos pasados en Europa del Este, el fortalecimiento de la “cortina de hierro”, la Revolución China de Mao Tse Tung en 1949 y la revolución cubana. El pensamiento de Sherman Kent (1978), a través de su libro *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*, se difundió en los Estados Unidos de Norteamérica y entre las Fuerzas Armadas del hemisferio, llegando a ser el texto más usado en la bibliografía de inteligencia hasta la publicación de *Producción de Inteligencia Estratégica. Principios Básicos* del Brigadier Washington Platt (1983).

De manera progresiva, se fue incubando internamente el desarrollismo, reformismo y nacionalismo militar peruano, formándose militares comprometidos con reformas sociales que se distanciaba de otros de sus pares latinoamericanos que apostaban doctrinariamente a la clásica tesis de la seguridad hemisférica, en pleno furor de la Guerra Fría. Este proceso peruano se afianzaría con la fundación y actividad formativa del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) en la década de los años cincuenta (Masterson 2001; Kruit y Tello 2003; De Arce y Temes 2003; Gómez de la Torre 2007a; Gómez de la Torre 2014b; Medrano 2014) y que constituyó un “medio catalizador” que cristalizó la actitud modernizadora en los oficiales militares (Masterson 2001).

Contexto de creación de organizaciones de inteligencia: el caso de la experiencia boliviana

Paralelamente, en la ciudad de La Paz, capital de Bolivia, a fines de la década de los años 50, luego de la cruenta revolución boliviana de 1952, hay dos acontecimientos que influyeron notablemente en la creación del SIN peruano en 1960:

- a) Durante el periodo de trabajo del agregado militar coronel EP Juan Bossio Collas (Gómez de la Torre 2014), en la Embajada del Perú, dirigida por el embajador José de la Puente Rabdill (1997). Este oficial, quien perteneció al arma de caballería relacionada a la actividad de inteligencia, observó todo lo que ocurría en el país altiplánico, y que luego impulsó la institucionalización de la Inteligencia nacional, con base en su experiencia en ese país y durante su propia carrera militar. Después Bossio fue jefe del SIN y siendo General de Brigada, asumió el cargo de Ministro de Gobierno y Policía durante la Junta Militar de Gobierno de 1962.
- b) El entonces presidente Hernán Siles Zuazo, líder del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), decidió crear la Dirección General de Informaciones y Seguridad del Estado dependiente del Ministerio de Gobierno, mediante Decreto Supremo N° 5154 (1959). Dicho acontecimiento ocurrió menos de un año antes de la decisión para la creación del SIN por parte de Prado en el Perú.

En la parte considerativa del Decreto Supremo N° 5154, con solo cinco escuetos artículos, se señaló “Orden Interno” y “Seguridad Exterior”, que también pertenecen al argot de

inteligencia y están relacionados con la anticipación, apreciación y el conocimiento. Esta norma le dio funciones para que “recoja [colección, recolección u obtención], centralice, clasifique y verifique todas las informaciones que interesen al orden público y a la seguridad interior y exterior del Estado” (Decreto Supremo N° 5154, artículo 1°; el agregado es nuestro). También se señaló que ante casos de alteraciones al orden público, de la estabilidad institucional y contra la seguridad del Estado se podría requerir el uso de las Fuerzas Armadas (Decreto Supremo N° 5154, artículo 2°); constituyendo un órgano de inteligencia habilitado con amplias facultades para la realización de actividades de inteligencia y con un carácter de organismo civil. El expresidente Siles, quien fue electo por vez primera en Bolivia por sufragio universal (1956), tuvo que tomar la decisión de crear dicho organismo de inteligencia ante un escenario muy complicado: compleja gobernabilidad caracterizado por la estabilización monetaria, ajuste económico, agitación social, huelgas y protestas, facciones políticas e intentos fallidos de golpe de estado perpetrados por el Ejército boliviano, que contribuyeron a que las relaciones entre civiles y militares bolivianos fueran tensas.

Mucha información útil fue recabada a través de nuestra legación diplomática en Bolivia indicando la relación entre los grupos insurgentes bolivianos con sus pares peruanos, que además del contrabando de armas en la frontera común, buscaban preparar conjuntamente actos violentistas. Bolivia fue el país precursor en América del Sur al crear una organización de inteligencia nacional de nivel político-estratégico dentro de un régimen democrático, porque en Argentina bajo el régimen del general Juan Domingo Perón en 1946 se creó la Coordinadora de Informaciones del

Estado (CIDE), que tuvo un origen democrático pero con un temperamento militar/autoritario. También en Brasil, bajo el régimen del general Gaspar Dutra se creó el *Serviço Federal de Informações e Contra-Informações* (SFICI) y en Colombia, en 1953, durante la dictadura militar del general Gustavo Rojas Pinilla creó su Departamento Administrativo de Seguridad (DAS-SIC) (Gómez de la Torre 2015, 493; Gómez de la Torre y Medrano 2015b, 7).

Ciertas élites políticas y académicas sostuvieron que los servicios de inteligencia latinoamericanos fueron dominio exclusivo de los militares y las Fuerzas Armadas, lo que contrastado con lo desarrollado en esta investigación podemos sostener que ello carece totalmente de sustento histórico alguno, debido a los orígenes de la inteligencia durante regímenes democráticos en los casos citados. Así también los servicios de inteligencia creados en regímenes democráticos por gobiernos civiles también fueron, en muchos casos, represivos y con acciones contrarias al respeto por los derechos fundamentales de las personas.

En el mes de julio del año de 1956, se realizó la Cumbre de Panamá, donde se reunieron los presidentes de la época, en su mayoría dictadores militares de facto, que usaron la inteligencia como *policía política* para contrarrestar a los opositores a sus regímenes. En dicha cita se aprobó la “Declaración de Panamá” con el fin de fortalecer la paz, la seguridad, y la consolidación de la democracia en el hemisferio (Cochez 2015), y donde solo los mandatarios Siles (Bolivia) y Prado (Perú), fueron elegidos mediante voto popular y además, fueron hijos de expresidentes en sus respectivos países, que alternaron con personajes de la denominada “legión anti-comunista”: Anastasio Somoza García (Nicaragua), Alfredo Stroessner (Paraguay), Fulgencio Batista (Cuba), Carlos

Castillo Armas (Guatemala) y Marcos Pérez Jiménez (Venezuela), entre otros mandatarios asistentes (Torrijos 2015; Cochez 2015). En este contexto las decisiones de Siles en la Bolivia de 1959 y de Prado en el Perú de 1960, tuvieron una acertada predicción y anticipación de apreciación estratégica, al crear sus respectivos órganos de inteligencia, donde aparecieron las guerrillas insurgentes apoyadas y promovidas por Cuba (Gómez de la Torre y Medrano 2015b; Gómez de la Torre 2007a, 51-60), independientemente de los cuestionamientos que podrían tener los mandatarios.

Contexto de creación de organizaciones de Inteligencia: el caso de la experiencia mexicana

México basó su política exterior, tradicionalmente, en el principio de no intervención o no injerencia en asuntos internos de otros Estados, desde la denominada *Doctrina Estrada*, del entonces Secretario de Relaciones Exteriores Genaro Estrada. Culminada la Segunda Guerra Mundial, México sería foco silente en la perspectiva del conflicto este-oeste, pese a su democracia de partido único, con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y su neutralidad manifiesta, a partir de una abierta y formal relación con la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), cuya legación diplomática en Ciudad de México era muy importante, ya que los soviéticos mantenían relaciones diplomáticas y consulares formales con el Estado mexicano.

En ese contexto es que se entiende la creación de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) por el presidente civil Miguel Alemán Valdés durante el año 1947, motivo por el cual México recibió un fuerte apoyo de sus

contrapartes norteamericanas, particularmente de una naciente *Central Intelligence Agency* (CIA) y del *Federal Bureau of Investigation* (FBI) que ya operaba en el país, y desde 1947 con la promulgación del Acta Truman de todo el andamiaje estatal de entidades como el *National Security Council* (NSC) y del Departamento de Defensa, en un contexto de división del mundo en esferas de influencia que se reflejaba con estas políticas. Además, de las buenas relaciones y afinidades existentes entre los mandatarios Miguel Alemán y Harry Truman para dichos efectos de colaboración en el ámbito de la seguridad.

En ese contexto deberá aquilatarse la presencia en la embajada del Perú en México, del oficial peruano Juan Bossio Collas, quien fue agregado militar. Este es un ángulo poco estudiado, desde la óptica de cómo influyó ese país en la creación del SIN peruano, ya que la presencia de Juan Bossio en México habría obedecido a analizar el proceso de institucionalización de la inteligencia mexicana al fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, pero especialmente, de la influencia, modelo y orientaciones que iba adquiriendo los Estados Unidos de Norteamérica en tal proceso, con evidentes miras a esbozar algo similar a lo que finalmente sucedió en el Perú en 1960 con la creación del SIN.

Focos insurreccionales y los nuevos perfiles para combatirlos

En el Perú dos movimientos subversivos iniciaron los primeros brotes insurreccionales: el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Masterson 2001; Gómez de la Torre 2015), que en el primer gobierno constitu-

cional de Fernando Belaúnde Terry fueron abatidos, cuyos principales actores fueron el general Julio Doig Sánchez (primer Jefe del SIN y Ministro de Guerra, del entonces Presidente Fernando Belaúnde) y al general Armando Artola Azcárate, quien fue jefe de Inteligencia del Ejército (entonces Servicio de Inteligencia del Ejército-SIE) y escribió "*Subversión*" (1976), donde reflejó su experiencia en la lucha contra la guerra no convencional (GNC) de esa "primera subversión" peruana. Esto ocurre luego de que en la Argentina de 1964, se frustrara el inicio insurreccional a través de las acciones armadas.

A partir de 1966, Ernesto "*Che*" Guevara eligió Bolivia como "blanco-objetivo" y plataforma para iniciar la insurrección *foquista*, conformando el ELN boliviano, con conexiones peruanas. Los brotes de insurgencia peruana y boliviana tuvieron acciones en su contra, implementadas por el apoyo operativo y material de los organismos de seguridad oficial de los Estados Unidos de Norteamérica, especialmente en el caso peruano. Así, se evidenció que los discursos y promesas políticas son difíciles de realizarse. A través de la *Alianza para el Progreso* del entonces Presidente John F. Kennedy, se orientó en arremeter contra las condiciones socioeconómicas de la pobreza, las cuales constituyen el caldo de cultivo para la aparición de insurgencias armadas; es decir, realizar trabajo en los campos o dominios no militares de la seguridad nacional vinculado con el desarrollo. Ello constituyó matices diferenciados entre republicanos duros y demócratas progresistas en las sucesivas administraciones de Eisenhower y Kennedy, como forma de cooperar y enfrentar la subversión.

Los servicios de inteligencia boliviano y peruano, precursores de inteligencia en democracia en Sudamérica, fueron creados en fun-

ción de los enemigos internos, contra-subversión, y doctrina de seguridad nacional clásica con marcada dependencia militar y policial, debido a que en esos momentos fue imposible diseñarlos a la luz de un “*think-tank*” para la prospectiva contemporánea que elabore inteligencia estratégica para la toma de decisiones, o de moldearlos burocráticamente con presencia mayoritaria de analistas de inteligencia. Edgardo Mercado Jarrín, oficial del arma de artillería, jefe de Inteligencia en el Ejército (SIE) (Rospigliosi 2001) y colaborador en la planificación del golpe de estado de Velasco (Masterson 2001) publicó “*Seguridad, Política y Estrategia*” (Mercado 1974), donde sostuvo la reformulación de la visión clásica de la doctrina de inteligencia norteamericana perfilada por Kent (1978) y Platt (1983) y posicionada en los ejércitos de la región, dándoles un perfil operativo relacionado a la lucha contra la subversión con base en la tesis de una inteligencia pulcra, objetiva y enfocada en el frente externo. La misma fue insuficiente para países latinoamericanos azotados por el novísimo fenómeno y envergadura de la guerra subversiva, porque el entrenamiento antisubversivo del Ejército fue primordial para combatir los movimientos guerrilleros (Mercado 1964 citado en Masterson 2001).

La X Conferencia de Ejércitos Americanos (CEA) de Caracas de 1973 supone un escenario de clara división del pensamiento militar latinoamericano: por un lado, Edgardo Mercado Jarrín esbozó planteamientos desarrollistas y autonomista con cercanía evidente a su par argentino Jorge Raúl Carcagno, frente a una posición tradicional y de línea dura de Brasil que consideraba al comunismo como primera prioridad de amenaza a la seguridad hemisférica. Perú y Argentina coincidieron por entonces con la necesidad de la reforma del Tra-

tado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947 (Besoky 2011), y diseñar un nuevo sistema de seguridad y defensa regional adaptado a las necesidades propias. Carcagno en Argentina realizó el célebre “Operativo Dorrego” donde los militares argentinos conjuntamente con la Juventud Peronista colaboraron en una acción cívico militar en favor de los afectados por las inundaciones en Buenos Aires en 1973, donde posiblemente este operativo buscó hacer reconocimiento del enemigo, pero que al mismo tiempo lo desprestigió frente al presente Perón y al Ejército argentino debido al acercamiento con la guerrilla (Besoky 2011).

El aporte de la Marina de Guerra del Perú en la cultura de inteligencia

La cultura de inteligencia es entendida como los conocimientos que la sociedad debe tener referente a un servicio de inteligencia y que se promuevan a través de la divulgación y formación en estas materias (Esteban 2007, 68-69). En ese sentido, la *Revista de Marina*, entre las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, se convirtió en una fructífera instancia de difusión de cultura de inteligencia, después de que en la década de los cuarenta la Marina de Guerra del Perú creó la Dirección de Radio-Inteligencia Naval (DRIN) apoyado por la *US Navy*. La DRIN se especializó en criptografía, donde el oficial Guillermo de las Casas Frayssinet (1952) fue uno de sus precursores, y que además desarrolló toda su carrera profesional en el campo de la inteligencia, su trabajo “Criptoanálisis” fue publicado por la *Revista de Marina* cuando fue Capitán de Corbeta.

La entonces Policía de Investigaciones del Perú (PIP) replicó la técnica de criptografía, y por ese entonces el general Hércules Marthans Garro (1958) elaboró el primer manual de criptografía editado por la librería Studium. Guillermo Faura Gaig, siendo Contralmirante y Director de Inteligencia Naval para 1969, llegó a ser Comandante General de la Marina de Guerra a mediados de la década de los setenta, publicó el libro “El Mar peruano y sus límites” (1977), y posteriormente se convertiría en precursor de la demanda marítima sobre límites en nuestro dominio marítimo sur con Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya (Gómez de la Torre 2014a; Páez 2014).

El Capitán de Navío AP Alejandro Valdivia Pedemonte, fue sub-Director de Inteligencia naval y jefe de la Escuela de Inteligencia de la Marina de Guerra, y en 1973 publicó en la *Revista de Marina* su célebre trabajo “¿Qué es un servicio de inteligencia?” (Gómez de la Torre y Medrano 2015a; Gómez de la Torre 2012). De esta forma dentro de la Marina de Guerra del Perú, como rasgo distintivo en la inteligencia de esta arma, se consolidaron las técnicas de comunicaciones y la inteligencia de señales (SIGINT), que es la obtención y procesamiento de toda información que se obtiene de interceptar y descifrar señales y transmisiones de cualquier tipo (Esteban 2007, 89). También hubo producción académica y doctrina de inteligencia estratégica y nacional que ayudó en el proceso de producción de inteligencia para los gobiernos de turno.

El Teniente Primero AP Juan Almendrades Heredia (1972) publicó un ensayo denominado *El sistema de inteligencia norteamericano* en el que analizó la estructura de las diversas agencias especializadas y la coordinación interagencial norteamericano, en pleno go-

bierno republicano liderado por el presidente Richard Nixon y teniendo a Henry Kissinger como su Consejero de Seguridad Nacional. Alejandro Valdivia Pedemonte publicó “Espionaje” (1974), complementado con posterioridad con “Sabotaje” (1976) donde en sus referencias bibliográficas aparecen referenciadas las obras de Sherman Kent y Washington Platt; y, “Operaciones Psicológicas” (1979) es el resultado de los aportes de Valdivia Pedemonte sobre inteligencia publicados por la *Revista de Marina* en la década de los setenta. También, Oscar Brain Canepa quien publicó “Criptografía, un mensaje inocente” (1979), también en el área de criptografía naval. Toda esta producción académica fue importante en su preparación para enfrentar los nuevos retos contra la subversión y a favor de las propias tareas de inteligencia que desarrollaban.

Los hitos de los años sesenta: golpes militares, guerrillas e inteligencia

En el Perú fue de especial turbulencia a nivel interno los dos golpes militares que caracterizaron la realidad nacional de ese entonces: a) 1962, donde se derrocó al presidente Manuel Prado y Ugarteche; y, b) 1968, donde se derrocó al presidente Fernando Belaunde Terry; además, de que las guerrillas del MIR y el ELN fueron el corolario de un proceso iniciado en los años sesenta.

En el marco hemisférico se expandió intensamente la revolución de los comandantes cubanos, los hermanos Fidel y Raúl Castro, la Guerra Fría, la división del mundo a través de las llamadas “esferas de influencia” entre el comunismo soviético y el capitalismo americano, así como la aparición de la guerra no

convencional en la región latinoamericana en su versión *foquista* y *guevarista* (Gómez de la Torre 2010:44), las cuales fueron expresadas con la incursión del “Che” Guevara en Bolivia, y las insurgencias en Venezuela, Perú y Ecuador, así como de la reconversión y faccionalismo del Partido Comunista de Colombia hacia las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Durante la Junta Militar de Gobierno de 1962, se creó el Instituto Nacional de Planificación (INP), con el fin de conformar un esquema de relacionando a la seguridad nacional con el desarrollo, asumiendo que la teoría de la “zanahoria y el garrote” sea propia con el fin de proyectar una doctrina de contrainsurgencia (COIN) ante los insurgentes, con influencia norteamericana pero especialmente francesa, y que en sus inicios la única arma de respuesta a dichas insurrecciones fue la represión.

Por ese entonces, Enrique Gallegos Venero, oficial del Ejército con una impresionante carrera militar, cobró protagonismo al combinar todo un derrotero de acción contrainsurgente debido a su formación en Francia bajo la inspiración y experiencia del general Raoul Salan en Argelia. Gallegos propulsó la Escuela de Inteligencia en el Ejército (actualmente, la EIE). Además, fue el jefe del Instituto Nacional de Planificación (INP), jefe de Inteligencia del Ejército, y también jefe del SIN. Como Ministro de Agricultura propulsó la reforma agraria. Fue una síntesis clara de hacia dónde se movían los vectores de respuesta institucional y de corte integral contra el fenómeno subversivo de la GNC (Gómez de la Torre y Medrano 2015a, 182), porque Gallegos consideró que los proyectos socioeconómicos de La Convención y Lares harían una contraofensiva contra la subversión interna (Masterson 2001). Por ello, sostuvo que

había que conseguir el apoyo de la población y no solo bastaba con destruir o paralizar a los subversivos (Gallegos 1963 citado en Masterson 2001). El entonces general de brigada EP Carlos Linares Molino, persona de confianza del entonces presidente Belaúnde, apoyó al entonces Ministerio de Gobierno y Policía en ciertas acciones de combate contra la insurgencia, lo que constituyó entrar en los campos no militares de la seguridad a mediados de la década de los años sesenta.

El pragmatismo y el realismo político (*realpolitik*) en la actividad de los organismos de inteligencia en el Perú se vio reflejado en el golpe militar del 3 de octubre de 1968 con participación del servicio de inteligencia (Masterson 2001, 326), al momento del golpe se dividiría en dos: la jefatura del general EP Carlos Linares, en apoyo al depuesto Fernando Belaúnde, y la sub-jefatura a cargo del coronel EP Eduardo Segura Gutiérrez, quien se plegó al golpe y asumió la jefatura del SIN durante el GRFA del general Velasco.

La dimensión represiva: relaciones militares y de inteligencia peruanas con Argentina y Chile

No todo fue reformismo y progresismo nacionalista al estilo *nasserista* en los militares peruanos de los años sesenta y setenta, ni tampoco desarrollo nacional, ni acciones cívicas para alcanzar la justicia social, sino que también los servicios de inteligencia devinieron en aparatos represivos con alcance internacional. A fines de agosto de 1975, el general Francisco Morales Bermúdez Cerruti, tomó el poder en una suerte de *putsch* militar conocido como el “Tacnazo” (ya que se dio en la ciudad sureña de Tacna, limítrofe

con Chile), desplazando al general Velasco, dándole un giro conservador a esta “segunda fase” del GRFA y desplazando del poder a los militares peruanos del ala progresista del Ejército que apoyaba el régimen de la denominada “primera fase” del GRFA.

Así, en el contexto de históricas relaciones de afinidad con sus pares argentinos y en plena geopolítica regional de los años setenta, que incluyó la crisis argentino-chilena por la disputa de las islas del canal del Beagle (1977-1978) y el centenario de la Guerra del Pacífico (1979), que enfrentó a Chile contra Perú y Bolivia en el siglo XIX, Morales Bermúdez mantuvo estrechas relaciones con el gobierno de la Junta Militar encabezado en su primera versión por el general Jorge Rafael Videla. Sendas visitas oficiales recíprocas a Lima y Buenos Aires entre ambos mandatarios se dieron en el período de 1976 a 1980, también entre otros jerarcas militares, entre ellos, el ex jefe del Ejército peruano Pedro Richter Prada y el argentino Leopoldo Fortunato Galtieri, en el contexto del apogeo en el cono sur americano de la represiva *Operación Cóndor*, de coordinación entre las inteligencias militares y Fuerzas Armadas de los países del área sur de Sudamérica (Gómez de la Torre 2007^a, 62-63). Así, el Batallón de Inteligencia N° 601 del Ejército de Argentina actuó en territorio peruano en operaciones contrasubversivas contra elementos del movimiento “Montoneros” en la denominada “Base Lima” (Gómez de la Torre 2007^a: 62-63), y capturados en Lima (Uceda 2004, 343-370) porque planeaban acciones desestabilizadoras contra la dictadura militar de Jorge Rafael Videla.

Desde el punto de vista de inteligencia, cabe resaltar la lectura de un documento encontrado a inicios de la década de los noventa

en Paraguay en los denominados “Archivos del terror” o archivos del Paraguay de Martín Almada (Clarín 1999; Cárdenas 2014; Sputnik 2016). Según Juan Schroth, ex jefe de Inteligencia durante el gobierno del expresidente Morales Bermúdez, el Perú sí participó en la *Operación Cóndor*, pero dicha participación fue desmentida por el mismo expresidente (Agurto 2012). Al respecto y contextualizando la relación entre el expresidente Morales Bermúdez y Juan Schroth Carlin, su entonces jefe de Inteligencia Nacional del SIN, está bien reseñada por el propio consumidor del producto de inteligencia: Morales Bermúdez se expresa de Schorth como un “hombre trejo”, “como tiene que ser el jefe de ese servicio”, acota Morales Bermúdez, y con quien se reunía quincenalmente. Morales Bermúdez refiere que recibía en el despacho presidencial desde el SIN informes diarios breves, semanales, de visión de conjunto, y otro mensual documentado, analítico, que era “necesario leer con calma”, y que los “asuntos sindicales” ocupaban una parte considerable, además de calificar dichos documentos como “informes valiosos para la tarea de gobierno”. Señala además que el estilo de su relación con Schroth era de “conversación franca” y que luego sería reemplazado por el general Mario Villavicencio Alcázar, en las postrimerías de su gobierno (Prieto 1996, 154).

Una tesis contemporánea esbozada en el Perú sobre la participación de la segunda fase del GRFA presidido por Francisco Morales Bermúdez en la Operación Cóndor sustenta un punto intermedio, en el sentido que formalmente el Perú no fue de la partida ni integró tal operación inter-estatal represiva; pero que sí hubo una estrecha cooperación militar bilateral con Argentina, siendo uno de sus artífices más representativos, desde

la perspectiva peruana, el general Luis Cisneros Vizquerra, apodado como “el gaucho Cisneros” y considerado en predios militares peruanos como “argentínófilo” debido a que estudió toda su carrera militar en la Argentina como egresado del Colegio Militar de la Nación, y fue Ministro del Interior (1976-1978) durante el régimen militar de Morales Bermúdez (Álvarez Calderón y Álvarez Calderón 2016, 142). La Marina de Guerra del Perú mantuvo una clara división institucional respecto del GRFA particularmente en su primera fase (1968-1975).

La alta oficialidad naval se dividió, por una parte, el almirantazgo pro-reformista y de apoyo al régimen de Velasco, liderado, entre otros, por los almirantes Jorge Dellepiane Ocampo, José Arce Larco, Guillermo Faura Gaig, Alberto Jiménez de Lucio, quienes se enfrentaron a un grupo conservador y tradicionalista, especialmente opuesto al establecimiento de relaciones diplomáticas e interacción con Cuba. La figura más emblemática fue el almirante Luis Vargas Caballero, quien como Ministro y Comandante General de su arma fue relevado en 1974 del cargo por Velasco al entrar en clara disidencia y oposición a ciertas medidas del gobierno como la expropiación de los medios de prensa nacional. Sin embargo, Vargas Caballero fue el último Ministro de Justicia de Velasco en las postrimerías de la década de los sesenta y Ministro de Vivienda y Construcción a inicios de los años setenta.

Conclusiones

El contexto de la Guerra Fría, contención al comunismo, crisis políticas internas y externas, e influencia militar de las Fuerzas

Armadas en los casos analizados generó las condiciones para la creación de las organizaciones de inteligencia, tanto en el Perú como en diferentes países de la región. Con base en la influencia de las escuelas de formación de las misiones militares que llegaron al Perú, las fuerzas armadas consideraron el crecimiento y desarrollo nacional a través de la formación académica a través de su propio Centro de Altos Estudios Militares. Los orígenes de los servicios de inteligencia analizados para los casos de Bolivia, Perú y México fueron creados durante regímenes democráticos, a diferencia de sus pares argentinos, brasileños, y colombianos, cuyos servicios fueron creados por dictaduras militares o con inicios democráticos pero con neto liderazgo militar.

En materia de inteligencia, a través de las publicaciones iniciales de militares entrenados en las escuelas de formación extranjeras produjo una producción académica invaluable dentro de los institutos castrenses, como en el caso de la Marina de Guerra del Perú. Actualmente, este campo también es área de investigación por profesionales como abogados, politólogos, sociólogos, entre otros; así como las capacitaciones a través de sus respectivas escuelas de inteligencia.

El desarrollo de la inteligencia peruana estuvo muy vinculado a la percepción de los militares peruanos del desarrollo nacional, las acciones cívicas, la justicia social, y en su contribución en la lucha contra la subversión. Los focos subversivos que fueron derrotados o reprimidos desde la década de 1950 con el apoyo militar, hoy día resurgen o se renuevan, constituyendo nuevos retos a la comunidad de inteligencia y a las futuras investigaciones.

Bibliografía

- Agurto, Ego. 2012. “‘Perú sí fue parte del Plan Cóndor’, afirma ex jefe de Inteligencia del Ejército”. *Lamula.pe*, 3 de junio. <https://redaccion.lamula.pe/2012/03/06/peru-si-fue-parte-del-plan-condor-afirma-ex-jefe-de-inteligencia-del-ejercito/egoagurto/>.
- Almendrades, Juan. 1972. “El sistema de inteligencia norteamericano”. *Revista de Marina*, enero-febrero: 3-29.
- Álvarez Calderón, María Delfina y Enrique Álvarez Calderón. 2016. *La revolución que sacudió al Perú*. Lima: Mitin Editores.
- Artola, Armando. 1976. *Subversión*. Lima: Editorial Jurídica.
- Besoky, Juan Luis. 2011. “Hacia la convergencia cívico-militar. El Operativo Dorrego”. *IX Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <http://cdsa.academica.org/000-034/739.pdf>.
- Brain, Óscar. 1979. “Criptografía, un mensaje inocente”. *Revista de Marina*, marzo-abril: 264-269.
- Cárdenas, Gerardo. 2014. “Memoria de secuestros”. *IDL Reporteros*, 10 de noviembre (última actualización). <https://idl-reporteros.pe/memoria-de-secuestros/>
- Clarín. 1999. “Martín Almada, descubridor de los archivos del terror”. 10 de octubre de 1999. http://www.clarin.com/ediciones-antiores/martin-almada-descubridor-archivos-terror_0_r1jZ6F3l0tl.html.
- Cobas, Efraín. 1982. *Fuerza armada, misiones militares y dependencia en el Perú*. Lima: Editorial Horizonte.
- Cochez, Guillermo. 2015. “Cumbres de Panamá: De 1956 a 2015”. *El País*, 8 de abril de 2015. https://elpais.com/internacional/2015/04/08/actualidad/1428504127_360058.html.
- De Arce y Temes, Álvaro. 2003. “El pensamiento militar peruano: Del militarismo histórico al gobierno revolucionario de las fuerzas armadas”. En *Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia en la comunidad iberoamericana*, editado por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional-CESEDEN, 99-125. Madrid: Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica.
- De la Puente Rabdill, José. 1997. *Cuadernos de Trabajo de un Embajador. Aportes para la historia del servicio diplomático del Perú y las relaciones internacionales (1945-1997)*. Lima: IDEI- PUCP.
- De las Casas Frayssinet, Guillermo. 1952. “Criptoanálisis”. *Revista de Marina*, septiembre-octubre: 481-495.
- Decreto N° 5839/1948, del 18 de octubre, Fija el texto refundido y coordinado de las disposiciones legales constitutivas del cuerpo de la Ley de defensa permanente de la democracia. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).
- Decreto Ley N° 11049/1949, del 1 de julio, Ley de Seguridad Interior de la República. (Diario Oficial El Peruano).
- Decreto Ley N° 17532/1969, del 25 de marzo, Ley Orgánica de la Presidencia de la República. (Diario Oficial El Peruano).
- Decreto Ley N° 19351/1972, del 23 de abril, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional. (Diario Oficial El Peruano).
- Decreto Legislativo N° 270/1984, del 11 de febrero, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA). (Diario Oficial El Peruano).
- Decreto Legislativo N° 271/1984, del 11 de febrero, Ley del Servicio de Inteligencia

- Nacional (SIN). (Diario Oficial El Peruano).
- Decreto Supremo N° 5154/1959, del 24 de febrero, Dirección General de Informaciones y Seguridad del Estado. (Gaceta Oficial de Bolivia GOB-62).
- Esteban, Miguel. 2007. *Glosario de Inteligencia*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Gómez de la Torre, Andrés y Arturo Medrano. 2015a. “La reorganización de Inteligencia en el Perú: aspectos jurídicos, políticos y comparativos en la región”. En *Inteligencia estratégica latinoamericana: Perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio, antología*, 177-189. Primera edición. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- _____. 2015b. “Leyes de Inteligencia en el Perú y Latinoamérica: Evolución histórica, jurídica e institucional”. En *Gestión de Inteligencia en las Américas*, editado por Russell Swenson y Cristina Sancho, 5-74. Washington D.C.: NI Press.
- Gómez de la Torre, Andrés. 2007a. “Del SIN al CNI y la DINI”. En *SIN Arcana Imperii. Inteligencia en democracia*, compilado por Andrés Gómez de la Torre, 43-146. Lima: Foro Libertad & Seguridad.
- _____. 2007b. “Intereses académicos compartidos: hacia una comunidad Iberoamericana de inteligencia”. *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, 2: 121-130.
- _____. 2010. “Evolución reciente y contextos de la legislación de inteligencia: El caso del Perú”. En *Sistemas de Inteligencia comparados: Aportes al caso peruano*, editado por Laura Chamorro, 37-116. Lima: IDEPE.
- _____. 2012. “Control y fiscalización de inteligencia: Una breve mirada iberoamericana”. En *Cuestiones de Inteligencia en la sociedad contemporánea*, coordinado por José Julio Fernández Rodríguez, 77-92. Madrid: Ministerio de Defensa de España.
- _____. 2014a. “El legado del Almirante”. *Velaverde*, 10 de febrero, 14-16.
- _____. 2014b. “Escuelas de inteligencia: repensando y repasando la formación pública en el Perú y Latinoamérica”, *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, 15: 105-125.
- _____. 2015. “Inteligencia: ¿Fin de la barrera entre lo interno y externo?”. En *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, editado por Sonia Alda Mejías y Susana De Sousa Ferreira, 491-516. Madrid: IUGM.
- Kent, Sherman. 1978. *Inteligencia Estratégica para la Política Mundial Norteamericana*. Segunda edición. Trad. Juan Carlos Saint-Lary. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- Koonings, Kees, y Dirk Kruijt. 2003. “La política militar y la misión de la construcción de la nación”. En *Ejércitos políticos. Las fuerzas armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*, editado por Kees Koonings y Dirk Kruijt, 35-69. Lima: IEP, Serie: América Problema.
- Kruijt, Dirk y María del Pilar Tello. 2003. “De los reformistas militares a la dictadura civil: La política militar peruana desde los años sesenta hasta el presente”. En *Ejércitos políticos. Las fuerzas armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*, editado por Kees Koonings y Dirk Kruijt, 70-108. Lima: IEP, Serie: América Problema.
- Ley N° 8987/1948, del 3 de setiembre, Modifica la Ley N° 6,026 sobre seguridad interior del Estado, en la forma que indi-

- ca. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).
- Marthans, Hércules. 1958. *Tratado de Criptografía. Comunicaciones secretas*. Lima: Librería Studium.
- Masterson, Daniel. 2001. *Fuerza Armada y Sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre relaciones civiles militares 1930-2000*. Lima: IEPE.
- Mauceri, Philip. 1989. *Militares: insurgencia y democratización en el Perú, 1980-1988*. Lima: IEP. Colección Mínima, 16.
- Medrano, Arturo. 2009. "Guerra antisubversiva en el Perú: Doctrina y descomposición de la violencia subversiva", *Comando en Acción*, 16 (43): 64-67.
- _____. 2013. "Análisis de los mecanismos de control en los Sistemas de Inteligencia en el Perú, 1990-2013". *Pensamiento Conjunto*, 1 (3): 65-72.
- _____. 2014. "Sistemas de Inteligencia en el Perú. Historia y democratización, 1960-2014". *Pensamiento Conjunto*, 2 (2): 73-80.
- Mercado, Edgardo. 1974. *Seguridad, Política, Estrategia*. Lima: Imprenta del Ministerio de Guerra.
- Páez, Ángel. 2014. "Los pioneros de la demanda: Guillermo Faura y Juan Miguel Bákula". *La República*, 24 de enero. <http://larepublica.pe/24-01-2014/los-pioneros-de-la-demanda-guillermo-faura-y-juan-miguel-bakula>.
- Platt, Washington. 1983. *Producción de Inteligencia Estratégica. Principios básicos*. Buenos Aires: Editorial Struhart & Cía.
- Prieto, Federico. 1996. *Regreso a la democracia. Entrevista Biográfica al General Francisco Morales Bermúdez Cerrutti, Presidente del Perú (1975-1980)*. Lima: Editorial Realidades.
- Rospigliosi, Fernando. 2001. *Montesinos y las Fuerzas Armadas. Cómo controló durante una década las instituciones militares*. Lima: IEP. Serie: Ideología y Política, 14.
- Sputnik. 2016. "Martín Almada, el hombre que encontró los archivos del terror del Plan Cóndor". 28 de mayo del 2016. <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201605281060159265-martin-almada-plan-condor/>.
- Toche, Eduardo. 2005. "Los servicios de inteligencia.; la historia que se resiste a morir". *Quehacer*, 155: XX-XX.
- _____. 2008. *Guerra y democracia: los militares peruanos y la construcción nacional*. Primera edición. Lima: CLACSO/DESCO.
- Torrijos, José María. 2015. "Los presidentes que asistieron a la Cumbre de 1956", <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/presidentes-asistieron-cumbre-1956/23855890>.
- Uceda, Ricardo. 2004. *Muerte en el Pentágono. Los cementerios secretos del Ejército Peruano*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Valdivia, Alejandro. 1973. "¿Qué es un servicio de inteligencia?". *Revista de Marina*, noviembre-diciembre: 626-629.
- _____. 1974. "Espionaje". *Revista de Marina*, marzo-abril: 113-126.
- _____. 1976. "Sabotaje". *Revista de Marina*, octubre: 45-50.
- _____. 1979. "Operaciones Psicológicas". *Revista de Marina*, marzo-abril: 259-263.

Una ventana de oportunidad para reformar la inteligencia en Uruguay

A window of opportunity to reform the intelligence in Uruguay

Nicolás Álvarez Rosas¹

Fecha de envío: 18 de agosto del 2017
Fecha de aceptación: 18 de octubre de 2017

Resumen

Este trabajo asume como punto de partida que el escándalo suscitado tras la incautación del llamado *archivo Castiglioni*—donde se presume existen pruebas de espionaje ilegal en democracia— configuró una ventana de oportunidad que permitió colocar nuevamente los asuntos de inteligencia en la agenda de gobierno. A partir del marco de corrientes múltiples, se argumenta que el ágil reconocimiento del problema, mediante la creación de una comisión investigadora parlamentaria (corriente de los problemas) y la presencia de soluciones concretas aportadas por los poderes ejecutivo y legislativo (corriente de las políticas), suponen una oportunidad de cambio que dependerá, en gran parte, de la capacidad de los actores para capitalizar la misma: reducir la brecha entre soluciones y problemas (corriente de la política).

Palabras clave: archivo Castiglioni; inteligencia; parlamento; Uruguay.

Abstract

This work assumes as a starting point that the scandal that arose after the seizure of the so-called *Castiglioni archive*—where there is presumption that there is evidence of illegal espionage in democracy— set up a window of opportunity that allowed to put intelligence issues back on the government agenda. From the framework multiple-streams, it is argued that the agile recognition of the problem through the creation of a parliamentary commission of inquiry (*problem stream*) and the presence of concrete solutions provided by the executive and legislative (*policy stream*) represent an opportunity for change that will depend largely on the capacity of actors to capitalize on it: bridging the gap between solutions and problems (*political stream*).

Keywords: Castiglioni archive; intelligence; Parliament; Uruguay.

¹ Maestrando en Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay. Es Licenciado en Ciencia Política por la misma Universidad y cuenta con una especialización en Seguridad Internacional por la Universidad de Santiago de Compostela, España. Correo electrónico: nicolasalvarezrosas@gmail.com

Introducción

En Uruguay, al igual que en gran parte de los países de la región, las actividades de inteligencia han pasado inadvertidas. Las fuerzas de seguridad, en su rol de burocracias especializadas, cuentan con una acumulación privilegiada que, en gran medida, les permite ostentar el monopolio del saber en los asuntos de inteligencia. A excepción de un conjunto de trabajos más o menos recientes (Álvarez 2015 y 2016; Aparicio, García y Terra 2013; Capó 2003; González 2002; Jouroff 2009; Rico 2007), el conocimiento es nulo en el ámbito académico. Y, lo que es más, dentro del sistema político el tema ha despertado un interés residual.

En el año 2011, cuando se reconocieron formalmente los inconvenientes de control mediante la creación de una comisión parlamentaria *ad hoc*, el sistema político logró generar propuestas de mutuo acuerdo luego de dos años de discusión. Sin embargo, el asunto no consiguió posicionarse como una prioridad de política y al final se diluyó en un contexto signado por la campaña electoral para las elecciones presidenciales y legislativas del año 2014. Producto de la incautación del llamado *archivo Castiglioni* –donde se presume existen pruebas de espionaje ilegal en democracia,² a inicios del nuevo período de gobierno (2015), los asuntos de inteligencia tomaron nuevamente estado público. Esta vez, la presencia

2 Elmar Castiglioni, sobrino de Víctor Castiglioni, quien fuera jefe de la inteligencia policial antes y durante la dictadura cívico-militar, falleció en septiembre del año 2015. Fue Subdirector del Centro de Altos Estudios Nacionales y jefe de la Dirección Nacional de Inteligencia del Estado. Producto de una investigación iniciada años antes por la exministra de Defensa Nacional, Azucena Berruti, el 3 de octubre del año 2015 la justicia allanó el domicilio particular de Castiglioni incautando un voluminoso archivo de inteligencia.

de un escándalo de magnitud generó una situación insostenible para el sistema político: las exigencias de transparencia aumentaron al tiempo que disminuyeron las posibilidades de legitimar una dirección autónoma de los servicios.

La evidencia empírica disponible en la región indica que los procesos de reforma del sector se producen por *voluntad política* o por *escándalo* (Dammert 2007; Gómez de la Torre 2009). En este último caso, el hecho controvertido constituye el primer eslabón de una cadena de sucesos que terminan por configurar una reforma del sector. Vale aclarar que las perturbaciones externas, en este caso el escándalo, son necesarias pero no suficientes para que los cambios se produzcan.

Resulta central analizar en qué circunstancias un escándalo logra ingresar en la agenda de gobierno y qué factores deben converger para que una vez en la órbita gubernamental, puedan generarse cambios en la política pública. Este trabajo asume como punto de partida que el escándalo suscitado tras la incautación del llamado *archivo Castiglioni*, configuró una ventana de oportunidad que permitió colocar los asuntos de inteligencia en la agenda de gobierno.

A partir del marco de corrientes múltiples (Kingdon 1984), se argumenta que el ágil reconocimiento del problema mediante la creación de una Comisión Investigadora parlamentaria (corriente de los problemas) y la presencia de soluciones concretas aportadas por los poderes ejecutivo y legislativo (corriente de las políticas), suponen una oportunidad de cambio que dependerá, en gran parte, de la capacidad de los actores para capitalizar la misma: reducir la brecha entre soluciones y problemas (corriente de la política). La presentación del artículo se estructura en tres sec-

ciones. En primer lugar, se presenta el marco teórico-metodológico del trabajo. En segundo lugar, se aborda el análisis del caso atendiendo individualmente a las dimensiones presentes en el marco de corrientes múltiples. A modo de conclusión, se presentan algunas tendencias a futuro.

Marco teórico-metodológico

Modelo de corrientes múltiples

El establecimiento de la agenda de gobierno es uno de los momentos más importantes del proceso político (Aguilar Villanueva 1993). En un contexto en el que la capacidad de atención es necesariamente limitada, las elites gubernamentales deciden qué asuntos serán o no tratados (Cobb y Elder 1984). La incorporación de un asunto en la agenda de gobierno conduce al punto inicial del ciclo de una política pública (Subirats *et al.* 2008; Meny y Thoing 1992); por ello, resulta central determinar cuál es el comportamiento que sigue el gobierno para decidir qué asuntos serán de su interés y de qué forma éstos podrán dirigirse de la agenda a una acción concreta de política (Nelson 1993).

En su clásica obra *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Kingdon (1984) señala que, en la mayor parte de los casos, la agenda del gobierno es un proceso escasamente estructurado. A partir de una revisión del “modelo de bote de basura” propuesto por Cohen, March y Olsen (1972), introduce el término de “ventana de oportunidad política” para describir el funcionamiento de las distintas oportunidades de elección. El modelo propuesto por Kingdon (1984) se compone de tres corrientes independientes: (i) corrien-

te de los problemas (*problem stream*); (ii) corriente de las políticas (*policy stream*); y, (iii) corriente de la política (*political stream*). La primera hace referencia al proceso por el cual los actores deciden sobre qué problemas han de concentrarse. La segunda tiene que ver con las propuestas de políticas elaboradas, es decir, las soluciones. Finalmente, la corriente de la política incluye los diversos acontecimientos que configuran una situación favorable para que un asunto sea tomado en cuenta.

Las tres corrientes circulan por canales separados y cada una tiene sus propias reglas. Las propuestas se generan de manera independiente de si está resolviendo un problema, se reconocen los problemas haya o no una solución y los eventos políticos tienen su propia dinámica: “Algo se hace cuando la ventana está abierta, o se pierde la oportunidad, y los defensores tienen que esperar a que se abra la siguiente ventana”³ (Kingdon 2001, 332). Los cambios de política ocurren cuando las tres corrientes se ensamblan. Los problemas son reconocidos, existen soluciones y las condiciones políticas son adecuadas. En palabras del autor, “los defensores desarrollan sus ideas durante un largo período de tiempo. Desarrollan sus razones y la información de apoyo, preparan sus propuestas, y luego atacan cuando surge esa oportunidad. Llamo a esa ocasión una ventana de política abierta” (Kingdon 2001, 332).

Estas ventanas pueden abrirse de distintas maneras en cada una de las corrientes. Ya sean impulsadas por la evolución de la aceptabilidad de una solución propuesta (corriente de las políticas), por el reconocimiento de un problema (corriente de los problemas) o por un cambio político (corriente de la política).

³ Traducción propia.

En todos los casos se interrumpe el flujo normal de la política y se abre un espacio de acción (Zahariadis 2010). Además de su aplicabilidad casi a cualquier lugar, tiempo o política (Cairney y Jones 2016; Cairney y Zahariadis 2016), la principal fuente de valor del modelo es que no conduce a resultados inevitables, al tiempo que permite explorar distintos factores explicativos del cambio (Kingdon 2001, 333).

Estudios de inteligencia en América Latina

Las actividades de inteligencia forman parte de un gran *tabú*. Una breve revisión de la situación regional deja en evidencia algunos de los factores explicativos de esta situación: la inteligencia se ha caracterizado por ser un área cerrada y reservada, poseedora de un complejo legado autoritario y de escasa participación y conocimiento civil. La desconfianza generalizada en la actividad así como la dificultad para acceder a fuentes confiables de dominio público, han alimentado el exiguo interés académico respecto al tema (Barreiro y Rivera 2011; Bruneau y Matei 2010; Herman 2003).

Así y todo, los denominados *estudios de inteligencia*⁴ han progresado considerablemente en la región acompañando los recientes procesos de reforma y re-reforma de los servicios. Desde hace poco más de una década, se han publicado decenas de libros colectivos en los que participan diversos estudiosos de la región,⁵ han emergido revistas académicas que señalan el interés en los asuntos de

inteligencia,⁶ es posible observar el surgimiento de redes profesionales que promueven espacios de debate e investigación⁷ y, además, de la presencia de especialistas latinoamericanos, pues existe un grupo de reconocidos académicos extranjeros que realizan investigaciones sobre la región.⁸

La democratización de la inteligencia, entendida como la institucionalización de los servicios bajo control democrático (Bruneau y Matei 2011), ha sido el asunto que ha despertado mayor interés entre los estudiosos del área. El hecho de que los servicios de inteligencia hayan sido utilizados para acciones represivas durante los regímenes autoritarios (Calle y Gómez de la Torre 2011) y que, aún en la actualidad, la política de inteligencia se considere un tema pendiente en la consolidación democrática de la región (Maldonado 2009; Ugarte 2016), explica en gran parte estas preocupaciones. En tal sentido, los principales eruditos del área han señalado que la democracia exige servicios de inteligencia políticamente neutrales, transparentes y eficaces. En la difícil relación inteligencia-democracia existe una delgada línea entre hacer bien las cosas y hacer bien las cosas correctas, es decir, no se trata solo de resultados y maximización de recursos, también de transparencia y rendición de cuentas.

6 Dentro de las revistas académicas que en los últimos años han publicado artículos dedicados a las actividades de inteligencia en América Latina se encuentran: Revista AAInteligencia (Chile); Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad (Ecuador); Journal Intelligence and National Security (EEUU); International Journal of Intelligence and CounterIntelligence (EE.UU.); International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs (España); Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence (Grecia).

7 Un claro ejemplo de ello es la *RedLatin* (Red Latino Mediterránea de Inteligencia) que nuclea, en su mayoría, académicos de América Latina y España.

8 Dentro de los que han mantenido mayor continuidad: Steven Boraz; Hans Born; Thomas Bruneau; Peter Gill; Florina Cristiana Matei; Russell Swenson, entre otros.

4 Sobre la definición y el desarrollo de los llamados *estudios de Inteligencia* puede consultarse Díaz (2005), Gill y Pythian (2012), Glees (2013), Macartney (1999).

5 Los libros coordinados desde la *National Intelligence University* por Swenson y Lemozy (2003 y 2009) y Swenson y Sancho (2014) son un claro ejemplo de este avance.

En este largo camino hacia la democratización, los formuladores de políticas enfrentan múltiples desafíos a la hora de emprender una reforma del sector. *Grosso modo*, los principales estudios centran su atención en tres: legados del pasado, falta de interés y conocimiento civil y resistencia de los servicios de inteligencia. Ya sean los estudios centrados en la dependencia de la trayectoria, que atribuyen las dificultades de cambio a los hechos del pasado, aquellos que postulan un racional desincentivo en los tomadores de decisión producto del escaso interés civil, o los que centran su atención en los elementos que aseguran la supervivencia de los servicios, resultan rígidos a la hora de explicar el cambio en la política. Sin desconocer los desafíos resaltados por la literatura, este trabajo busca aportar a la comprensión del caso uruguayo, a partir de la exploración de un contexto particular en el que circulan diversos actores que buscan transformar sus ideas en soluciones de políticas. De acuerdo al marco analítico del trabajo, a pesar de los constreñimientos, las ideas de política pueden cambiar cuando las ventanas de oportunidad para las nuevas políticas se abren ante los acontecimientos y las viejas políticas ya no resuelven los problemas públicos.

Estrategia metodológica

El presente artículo busca reconstruir el proceso de discusión y negociación actual sobre los asuntos de inteligencia en Uruguay. Por tratarse de un proceso que aún se encuentra en una etapa de discusión, se acude a una estrategia cualitativa de recolección y análisis de la información. El alcance del trabajo es exploratorio en tanto procura organizar y presentar la información disponible tomando

como base el instrumental conceptual del modelo de corrientes múltiples.

Como fuentes se consideran diversos documentos políticos, parlamentarios y material de prensa. De forma adicional, se utilizan datos provenientes de entrevistas abiertas en profundidad y semiestructuradas por correo electrónico realizadas a representantes políticos. El trabajo de campo tuvo lugar en dos instancias. Las primeras entrevistas fueron realizadas para una investigación anterior del autor (Alvarez 2014) y complementadas con otros encuentros para este trabajo.

Análisis

Antecedentes del caso uruguayo⁹

Hasta el momento en el que trascendió parte del contenido del *archivo Castiglioni*, el déficit de control de las actividades de inteligencia en democracia fue un secreto a voces. El asunto fue recurrente desde el inicio del nuevo ciclo democrático, y a pesar de ello, los intentos del sistema político por apañar la situación fueron escasos y por momentos contradictorios. Aunque durante la primera presidencia luego de la dictadura cívico-militar, las sospechas de espionaje estuvieron latentes, no fue hasta la década de los 90, con el secuestro y posterior asesinato del bioquímico chileno Eugenio Berrios, que se confirmó la magnitud del problema. En una entrevista realizada en el año 2008, el en ese entonces Presidente, Luis Alberto Lacalle, se refirió a este caso “como una relación entre integrantes de los servicios de inteligencia actuando fuera de sus funciones

⁹ Para una presentación detallada de los antecedentes históricos y normativos del caso puede consultarse Alvarez (2016).

específicas y guiados por relaciones y compromisos personales” (Israel 2008, 258).

A pesar de ello, durante las primeras dos décadas, luego de la restauración democrática, se constatan tan solo dos reestructuraciones del sector, ambas durante las administraciones de Julio María Sanguinetti (1985-1990/1995-2000). La primera, en el año 1986, estableció que el Servicio de Información de las Fuerzas Armadas (SIFFA) pasara a denominarse Dirección General de Información de Defensa (DGID) y a depender directamente del Ministerio de Defensa Nacional (Ley N° 15.848). La segunda, en el año 1999, transformó la DGID en la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE) dotándola de prerrogativas de inteligencia interior (Decreto N° 405/99).

Apenas entrado el gobierno de Jorge Batlle (Partido Colorado 2000-2005), el atentado terrorista del 11 de septiembre en Nueva York tuvo repercusiones para la inteligencia uruguaya. La principal medida adoptada, en octubre del año 2001, fue la de otorgar a la DINACIE la responsabilidad de conducir las actividades de inteligencia sobre el terrorismo en el territorio nacional (El Observador, 26/1/2002) dando señales de debilitamiento del control civil y refrendando el virtual monopolio militar en los asuntos de inteligencia (González 2002). Con el ingreso del Frente Amplio al gobierno nacional en el año 2005, las áreas de defensa, seguridad e inteligencia constituyeron un verdadero reto para una colectividad de izquierda caracterizada históricamente por su postura crítica hacia el modelo de conducción de los partidos tradicionales en dichas arenas de política pública. A pesar de ello, las administraciones de dicho partido, al igual que sus antecesores, no lograron procesar cambios sustantivos en la materia.

Por Ley N° 17.930 (Presupuesto Nacional 2005-2010) el Presidente Tabaré Vázquez creó el Cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado. A más de una década de su creación, dicho cargo ha sufrido de una serie de inconsistencias que dan cuenta de las dificultades de su institucionalización. En primer lugar, y producto de las controversias generadas en el seno del sistema político, el mismo no fue reglamentado durante la primera administración de Vázquez. En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, desde su creación, el cargo estuvo más de la mitad del tiempo acéfalo. En poco más de un lustro, ha tenido tres titulares, un civil y dos militares retirados: Augusto Gregori (2010-2013), Ramón Bonilla (2013-2015) y Washington Martínez (2016-actualidad), respectivamente.

El hecho de que hasta el año 2011 no se efectuara una discusión profunda sobre el asunto responde a múltiples factores. De acuerdo al exministro de Defensa Nacional y Presidente de la Comisión Especial de Inteligencia, creada ese mismo año,

no hubo voluntad política de asumir dicho proceso de discusión. A la salida de la dictadura, las condiciones de la salida de la dictadura, probablemente no lo posibilitaban. Y durante los siguientes períodos de gobierno se soslayó o minimizó la importancia de una discusión al respecto (Baryardi, J, entrevista semiestructurada, 1 de octubre de 2014).

El argumento es compartido por los representantes de los partidos de la oposición que integraron dicha Comisión. De acuerdo a uno de los legisladores del Partido Nacional, “este fue un tema que no estuvo en la agenda política y sobre el cual siempre hubo una oscuridad muy

importante” (García, J, comunicación personal, 18 de agosto de 2014). Desde el Partido Colorado, se aseguró que “existe un total desconocimiento de las actividades y a veces es más fácil mirar para un costado que sentarse a estudiar y ver cómo solucionar el tema” (Amy, J, comunicación personal, 3 de septiembre de 2014).

Como se puede observar, los sucesivos gobiernos convirtieron la ausencia de políticas en la política hacia los servicios de inteligencia. Tras la restauración democrática, las elites gubernamentales renunciaron, en favor de los servicios de inteligencia, a sus funciones básicas de control y regulación. La inexistencia de un entramado institucional que otorgue posibilidades reales de supervisar las actividades continúa siendo el principal desafío.

Tres corrientes, una oportunidad de cambio

El gobierno de José Mujica (Frente Amplio 2010-2015) representó un punto de inflexión en el desarrollo de los problemas, las políticas y la política. Como se puede apreciar en el gráfico 1, la iniciativa presentada por el Partido Colorado y la posterior reglamentación del cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia por parte del gobierno, desencadenaron la creación de la Comisión Especial de Inteligencia. Luego de que la Comisión presentara un Proyecto de Ley consensuado por los partidos políticos, el asunto se diluyó durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales y legislativas de 2014. Sin embargo, la ventana de oportunidad abierta luego del escándalo suscitado tras la incautación del *archivo Castiglioni* en 2015 permitió colocar nuevamente los asuntos de inteligencia en la agenda de gobierno.

Corriente de los problemas

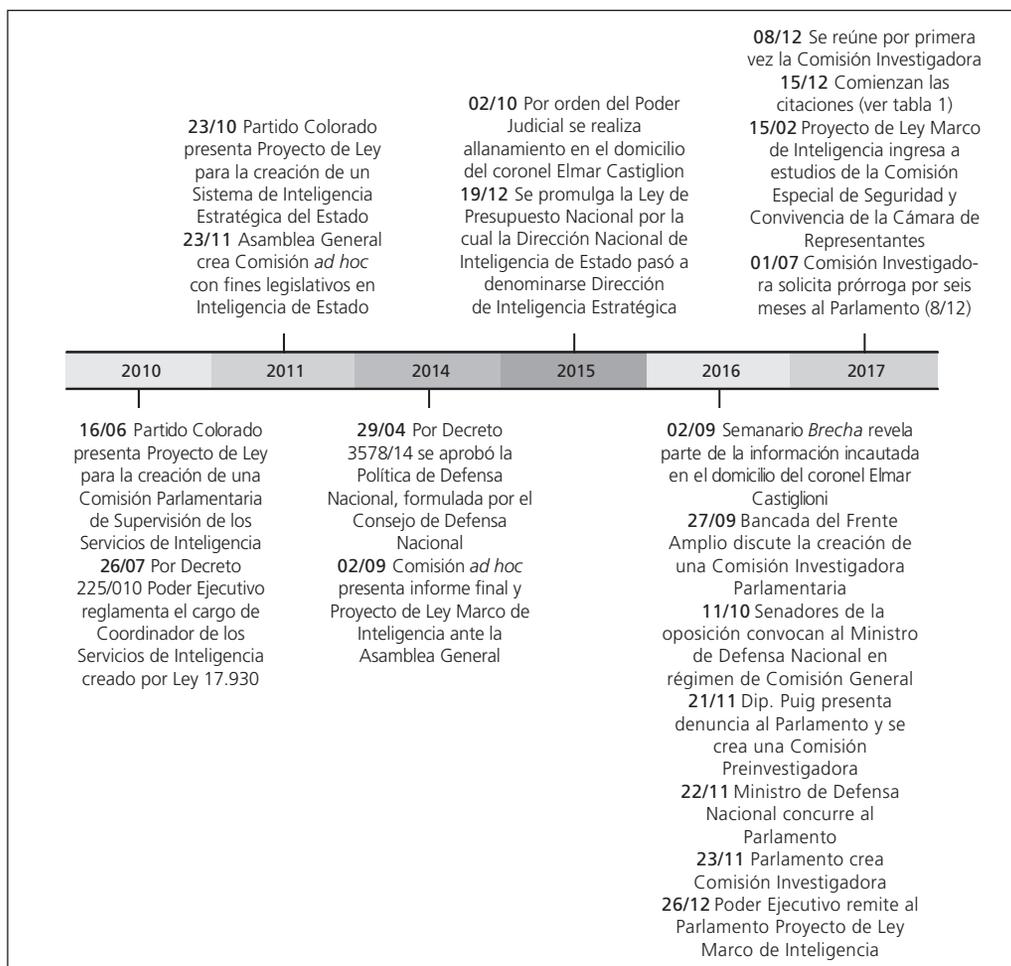
En septiembre del año 2016, el semanario Brecha publicó una crónica titulada *Servicios Continuados*. En el encabezado de la misma se afirmaba:

El estamento político debería estar preocupado por la autonomía de la inteligencia militar que, desde 1985, venía desarrollando actividades de espionaje de las que fueron víctimas presidentes, ex presidentes, senadores, diputados, jueces y fiscales, partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales (Blixen a, 02/09/2016).

El artículo daba cuenta de los informes elaborados por Isabel Wscherbor, en nombre de la Secretaria de Derechos Humanos del Pasado Reciente, y Álvaro Rico, Decano de la Facultad de Humanidades y coordinador del equipo de historiadores de la Universidad de la República, que habían sido encargados por la jueza Beatriz Larrieu a raíz del material incautado en el domicilio particular del fallecido coronel Elmar Castiglioni a finales del año 2015. Los datos revelados en dicha oportunidad representaron un escándalo por partida doble. Por un lado, se daba cuenta del involucramiento de personal castrense y policial en tareas de espionaje ilegal en democracia. De acuerdo a los informes citados, los servicios de inteligencia mantuvieron un sistema de espionaje ilegal sobre personalidades políticas, partidos políticos y organizaciones sociales desde la restauración democrática. Por otro, se destacaba la discrecionalidad de los distintos actores del gobierno. Concretamente, se cuestionaba la falta de transparencia en el manejo de la información.

Respecto a lo primero, Rico (2016, 7) señala en su informe que “las prácticas es-

Gráfico 1. Cronología de sucesos claves en la corriente de los problemas, las políticas y la política, Uruguay (2010-2017).



Fuente: elaboración propia.

tatales y las metodologías de producción de inteligencia en la etapa democrática reproducen las prácticas verificadas durante la dictadura”. Respecto a lo segundo, Wscherbor (2016, 5) asegura que “el Estado ha tenido la tendencia a privatizar o seleccionar a los actores que tienen la competencia de investigar sobre este período, generando procesos de desclasificación parcial o selectivo de la documentación”.

En este caso, el rol de los medios de comunicación fue clave en el proceso. Como se ha argumentado, el ejercicio de control externo de los medios de comunicación en materia de inteligencia se produce, generalmente, a través de la lente de un escándalo y resulta útil en tanto origina que las ramas oficiales del gobierno adopten soluciones de política específicas (Matei 2014). La publicación de *Brecha* y las lecturas realizadas a *posteriori* orientaron de

forma particular el problema y coadyuvaron para que el asunto se mantuviese en la agenda. Las denuncias no solo se centraron en el contenido del material incautado sino que destacaron el problema de fondo: la autonomía de los servicios de inteligencia y las responsabilidades del sistema político por ello (Búsqueda, 08/09/2016; Blixen b, 23/09/2016; El Observador, 02/11/2016; El País, 26/12/2016).

A lo anterior, se sumó el involucramiento de distintas organizaciones de la sociedad civil e incluso miembros de organismos internacionales. Luego de que diversos dirigentes sindicales confirmaran lo publicado por *Brecha* (Sala de Redacción, 16/10/2016), el Sindicato Único de Telecomunicaciones (Sutel) presentó una denuncia penal para que se investigue el espionaje al que fue expuesto dicho sindicato (Portal PIT-CNT, 01/10/2016). En el mismo orden, la central de trabajadores organizó un encuentro titulado *La democracia vigilada* en la que participaron, entre otros, el periodista Samuel Blixen, autor de la nota de *Brecha*, y Mirtha Guianze, titular de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (La Diaria a, 22/11/2016).

También durante el mes de noviembre, la organización *Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos* solicitó acceso al *archivo Castiglioni* durante un encuentro con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Ricardo Pérez Manrique (La Diaria b, 13/11/2016), al tiempo que el relator especial de la OEA para la libertad de expresión, Edison Lanza, aseguró en una entrevista mantenida con *Brecha* que “es hora de que el país tenga una discusión en serio sobre el ejercicio de la actividad de inteligencia y cómo debe ser controlada” (Blixen c, 18/11/2016).

Ante la magnitud de las denuncias, las repercusiones dentro del sistema político fueron

inmediatas. Casi en simultáneo a la publicación, el Parlamento solicitó explicaciones al Poder Ejecutivo e inició las negociaciones para conformar una investigadora parlamentaria. Distintos sectores del Frente Amplio (IR, Casa Grande, Partido por la Victoria del Pueblo y Partido Comunista) presentaron una propuesta para conformar una Comisión Investigadora apoyada por los partidos de la oposición.

En la Cámara de Representantes, los Diputados oficialistas Luis Puig y Óscar Groba fueron enfáticos al señalar la actitud que debía tomar el sistema político. Mientras el primero señaló que “la democracia uruguaya no puede adoptar el papel del avestruz: actuar como si esta situación no existiera, sino que, por el contrario, se la debe investigar a fondo” (Diario de sesiones CRR, N° 4058-2016, 31). El segundo argumentó “que debe existir la mayor transparencia en dar a conocer todos estos archivos, los anteriores, los que se descubrieron y los que andan por allí; debemos estar muy atentos a esos temas” (Diario de sesiones CRR, N° 4059-2016, 23).

Por su parte, en la Cámara de Senadores, el senador del Partido Independiente Pablo Mieres se refirió al problema de la falta de control:

El Parlamento también deberá discutir, de una vez por todas, si el sistema democrático uruguayo creará una estructura orgánica de los servicios de inteligencia del Estado que dé tranquilidad a todos los uruguayos respecto del manejo de la información [...] Nuestro país, a diferencia de la gran mayoría de los países democráticos, no estableció un marco legal regulatorio de las actividades de inteligencia (Diario de sesiones CSS, N° 35-Tomo 557, 2016).

Finalmente, con fecha 21 de noviembre, el diputado Luis Puig (PVP-FA) presentó ante

Tabla 1. Citaciones de la Comisión Investigadora (2016-2017)

| Fecha | Nombre (s) | Vínculo con el caso |
|-----------------|---|--|
| Jue, 15-12-2016 | Isabel Wschebor-Álvaro Rico | Peritos judiciales |
| Lun, 20-02-2017 | Samuel Blixen | Periodista del semanario <i>Brecha</i> |
| Lun, 06-03-2017 | José Clastornik | Director Ejecutivo de Agestic* |
| Lun, 13-03-2017 | Azucena Berruti | Exministra de Defensa Nacional |
| Lun, 08-05-2017 | Jorge Tiscornia-María del Carmen Martínez | Encargados de digitalizar la información incauta en 2007** |
| Lun, 15-05-2017 | Antonio Marchesano-Raúl Iturria | Exministro del Interior / Exministro de Defensa Nacional |
| Lun, 05-06-2017 | Juan Andrés Ramírez-Juan Luis Storace | Exministro del Interior / Exministro de Defensa Nacional |
| Lun, 12-06-2017 | Didier Operti-Yamandú Fau | Exministro del Interior / Exministro de Defensa Nacional |
| Lun, 03-07-2017 | Ángel Gianola-Luis Rosadilla | Exministro del Interior / Exministro de Defensa Nacional |
| Lun, 10-07-2017 | Luis Hierro López | Exministro del Interior |
| Lun, 17-07-2017 | Daniel Borrelli-José Bayardi | Exministro del Interior / Exministro de Defensa Nacional |

* Fue convocado a instancias del Diputado Trobo para asesorar a la comisión respecto a los alcances de las indagatorias.

** Ambos fueron contratados en 2007 por la Ministra Azucena Berruti para digitalizar la información que la jerarca había confiscado en el Centro de Instrucción de Oficiales de Reserva.

Fuente: elaboración propia en base al sistema de información parlamentaria.

la Cámara de Representantes la denuncia de los hechos solicitando la conformación de una Comisión Preinvestigadora. Del texto de la denuncia es posible destacar tres hechos que dan cuenta de la definición del problema. Primero, el rol de los medios de comunicación en la configuración de los elementos que fundaron la denuncia y en el ejercicio de la supervisión externa del gobierno. Segundo, el *status* otorgado a las actividades de inteligencia considerándolas parte fundamental de las políticas de seguridad y defensa. Finalmente y no menos importante, el reconocimiento de las actuales falencias en materia de control parlamentario.

Luego de dos sesiones en las que se analizó la denuncia, la Comisión Preinvestigadora, integrada por Jorge Pozzi y Roberto Chiazzaro

por el Frente Amplio y Gustavo Penadés por la oposición, votó por unanimidad la creación de la Comisión Investigadora y presentó un único informe en el que se señala como objetivo de la Comisión:

Proponer medidas legislativas, políticas y de gobierno para, en caso de comprobarse esas prácticas, evitar que sigan ocurriendo y asegurarse de que no vuelvan a ocurrir en el futuro, en particular en lo referente a establecer un control democrático sobre la acción de los servicios de inteligencia del Estado (Carpeta N° 165-Repardito N° 594, 2016)

La Comisión Investigadora –“sobre posibles actos de inteligencia de Estado, violatorios de

la normativa legal y constitucional, llevados a cabo por personal policial o militar desde 1985 a la fecha” – fue finalmente creada el 23 de noviembre de 2016. La misma, es presidida por el diputado Gerardo Núñez del Frente Amplio y secundada en la vicepresidencia por el Diputado Jaime Trobo del Partido Nacional. Hasta el momento, en el que se redactó este artículo,¹⁰ la Comisión había recibido a distintas personalidades relacionadas de una u otra manera con el caso, tal y como se puede apreciar en la tabla 1.

Corriente de las políticas

Una vez reconocido el problema, las propuestas de política surgieron de inmediato. En la corriente de las políticas, las distintas soluciones pueden: (a) adoptarse sin cambios; (b) fusionarse entre sí a partir de una negociación; o, (c) no ser tomadas en cuenta. En este caso, la propuesta de política del Poder Ejecutivo recoge y modifica una solución presentada años antes por el Poder Legislativo que, como se puede apreciar en el gráfico 1, tiene como antecedentes los distintos planteos surgidos a comienzos del gobierno de José Mujica.

En una entrevista realizada una semana después de la publicación de la información, el ministro de Defensa Nacional, Jorge Menéndez, aseguró:

El Ministerio de Defensa Nacional ha consolidado todo ese trabajo que hizo la comisión parlamentaria [Comisión Especial de Inteligencia (2011)]. Nosotros, con mi firma, elevamos días pasados a refrenda de

otros ministerios y a consideración del Ejecutivo Nacional, el Proyecto de Ley de Inteligencia que creemos deberá tener el país en el futuro (Caras y Caretas, 13/09/2016).

El informe de la Comisión Especial de Inteligencia elevado a la Asamblea General en septiembre de 2014, destacaba, entre otras cosas, “la importancia de haber podido abordar un tema tan importante para el país y que el mismo se realizó con el aporte de todos los partidos políticos con representación parlamentaria” (Carpeta N° 8611-Repardito N° 23, 2014). Sin embargo, el éxito de la negociación interpartidaria no garantizó la discusión posterior del Proyecto en el plenario, y tampoco su aprobación (Alvarez 2014). De acuerdo a uno de los miembros de la Comisión de Redacción –creada a instancias de la Comisión Especial– entrevistado para este trabajo, el principal problema fue el tiempo:

Cuando trabajas en algo de esta magnitud, el tema de los tiempos no es sencillo. Nosotros éramos conscientes, pero entre la discusión a la interna de cada partido una vez que terminamos el borrador en la Comisión de Redacción, y el tema de agenda de nuestros invitados, logramos terminar a finales de 2014. Ya no había tiempo de aprobar la propuesta, teniendo en cuenta que faltaba discutirla en el plenario (Amy. J, comunicación personal, 15 de junio de 2017).

El hecho de que la Comisión Especial finalizara su actividad durante la campaña electoral del año 2014, determinó que al asunto pasara a un segundo plano, tal y como lo reconoció un miembro de la misma durante la presentación del Proyecto de Ley en la Asamblea General: “Tal vez esto escape a la atención, ya que los tiempos electorales la derivan hacia otros asuntos” (Diario de sesiones AG, N° 62-

10 Se espera que, hasta el mes de diciembre, la Comisión reciba a los altos mandos de los servicios de inteligencia y posteriormente a los expresidentes desde la restauración democrática.

Tomo 94, 2014, 82). Una prueba adicional de ello, surge del análisis de los programas de gobierno. De los cuatro partidos integrantes de la Comisión Especial, solo dos hicieron referencia a las actividades de inteligencia (Programa Partido Colorado 2014, 344 y Programa Partido Nacional 2014, Cap. IV, 39-43). El Frente Amplio, identificado como favorito en dicha elección, no planificó dentro de sus prioridades para el período 2015-2020 la política de inteligencia.¹¹

A pesar de ello, mediante la Ley de Presupuesto Nacional (2015-2019), promulgada en diciembre de 2015, el presidente electo Tabaré Vázquez determinó que la DINACIE pasará a denominarse Dirección de Inteligencia Estratégica (DIE) dependiendo del Ministerio de Defensa Nacional y en lo referente a aspectos funcionales y administrativos, del Estado Mayor de la Defensa (artículo 120). Durante el llamado a sala, al Ministro Menéndez –luego del escándalo suscitado tras la incautación del *archivo Castiglioni*–, este dedicó parte de su intervención a la explicación de las actividades que actualmente cumple dicha institución, al tiempo que descartó prácticas de espionaje ilegal (Diario de sesiones CSS, N° 45-Tomo 559, 2016).

Como se puede observar, la corriente de las políticas se desarrolló de forma independiente a la de los problemas, cuestión que facilitó la presentación de una propuesta inmediata ante la irrupción de este último. Al momento de elevar el Proyecto de Ley en diciembre de

2016, el Ejecutivo contaba con un importante acervo en la materia y una discusión previa a nivel ministerial y legislativo. Así lo reconoció en la exposición de motivos del Proyecto recordando que “existe un compromiso de todo el sistema político, de todos los partidos con representación parlamentaria, de avanzar en esa Ley marco que atienda a una función como la inteligencia”.

La propuesta actual mantiene la esencia del documento presentado por la Comisión Especial, aunque introduce una serie de modificaciones no menores. En términos generales, el Proyecto de Ley se compone de seis títulos y 39 artículos. El Título I define el alcance de la Ley y establece las normas de actuación de los órganos que integran el Sistema Nacional de Inteligencia. Determina que el Poder Ejecutivo es quien fijará la Política Nacional de Inteligencia, definiendo a esta última como el “procedimiento sistemático de recolección, análisis, procesamiento y diseminación de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones”.

Respecto a las tareas de inteligencia, se establece que deberán realizarse de acuerdo a los lineamientos estratégicos fijados en la Política Nacional de Inteligencia y respetando en todo momento los derechos humanos y los principios generales del régimen democrático de gobierno. En tal sentido, se prohíbe a los órganos de inteligencia la ejecución de tareas represivas, la intervención en la vida política y social del país y la divulgación de información obtenida en el ejercicio de sus funciones, salvo excepciones en las que mediare disposición judicial.

El Título II refiere a la integración del Sistema Nacional de Inteligencia (SNI) y a la creación de la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIEE). Esta última, se crea como órgano desconcentrado dependiente del Poder Ejecu-

11 Cabe destacar que, mientras la Comisión Especial finalizaba su trabajo, el gobierno de José Mujica, por Decreto 3578/14, aprobó la Política de Defensa Nacional formulada por el Consejo de Defensa Nacional. Dentro de los Lineamientos Estratégicos de la Defensa Nacional, en su apartado dedicado a los asuntos domésticos, destaca como objetivo “fortalecer el Sistema de Inteligencia del Estado” (Política de Defensa Nacional 2014, 28).

tivo y se le asignan múltiples cometidos. La SIEE estará a cargo del Director Nacional de Asuntos Estratégicos, quien la dirigirá. A diferencia de lo establecido en el Proyecto redactado por la Comisión Especial, dicho Director será designado y cesado por el Poder Ejecutivo sin venia del Parlamento. En tal sentido, otra de las modificaciones, establece que el cargo será de dedicación exclusiva e incompatible con cualquier otra actividad.

El Título III refiere a los procedimientos especiales para la obtención de información, estableciendo que toda operación de búsqueda de información que realicen los órganos que componen el SNI deberá ser autorizada por el Poder Judicial. Nuevamente, el Ejecutivo establece un cambio respecto al Proyecto de la Comisión Especial agregando las figuras de “agente encubierto” y de “informante”. El Título IV refiere a los controles a los que estará sujeto el SNI. Por un lado, se establecen los mecanismos de control interno, estando a cargo de los jefes de cada uno de los servicios del SNI. Por otro, en lo que refiere a los controles externos, se afirma que la Asamblea General creará una comisión parlamentaria bicameral de control y supervisión del SIN, en la que se encontraran presentes todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

El Título V refiere a la información, clasificación, desclasificación y reclasificación de la misma, de acuerdo a la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública, con la salvedad de que no se podrá acudir a dichas figuras cuando se trate de información que refiera a la violación de derechos humanos o sea relevante para prevenir u investigar dichos actos. Finalmente, el Título VI, contiene las disposiciones transitorias por las que, de aprobarse el Proyecto, se dispone el pasaje de los créditos y

bienes de cualquier naturaleza que hubiesen sido asignados al Coordinador a la SIEE. A pesar del alto grado de acuerdo manifestado por la totalidad de los actores, los cambios no deben minimizarse, en particular aquel que establece que el Director de la SIEE será designado y cesado por el Poder Ejecutivo sin venia del Parlamento ya que el mismo puede ocasionar descontentos en el Parlamento.¹²

Corriente de la política

Tras la creación de la Comisión Investigadora y la presentación del Proyecto de Ley por parte del Poder Ejecutivo, la discusión tomó un vuelco favorable en la corriente de la política. El desconocimiento de las actividades de inteligencia en democracia manifestado por cada uno de los exministros citados a la Comisión Investigadora, confirmó la falta de control sobre los servicios de inteligencia despertando cada vez mayores voces a favor del tratamiento del Proyecto de Ley.

A excepción de la exministra Berruti,¹³ ninguno de los convocados logró aportar información relevante para la investigación parlamentaria. Luego de que los exministros Antonio Marchesano (Interior) y Raúl Iturría (Defensa) brindaran sus declaraciones ante la citada Comisión, el Presidente de la misma aseguro que “lo que se establece es el divorcio, aparentemente según las declaraciones de los exministros, que existía entre el mando político y quien los denominaba para las ta-

12 Representantes de los partidos de la oposición consultados para este trabajo manifestaron que la designación debe contar con venia legislativa.

13 Existe una complementación entre el archivo incautado actualmente y otro confiscado por la citada Ministra en la Escuela de Inteligencia del Ejército en el año 2006.

reas de inteligencia, y quienes efectivamente llevaban adelante las tareas” (La República, 16/05/2017).

Lo anterior fue confirmado durante la comparecencia de los exministros Juan Andrés Ramírez (Interior) y Juan Luis Storace (Defensa), cuando este último aseguró que durante su gestión el Ministerio no estaba interesado en las actividades de inteligencia y que en ninguna oportunidad existió una rendición de cuentas por parte de los servicios (El Observador, 06/06/2017; Blixen a, 09/06/2017). Finalmente, las declaraciones del exministro Borrelli (Interior) que aseguró que “había una ocultación de información bastante importante”, motivaron a que el propio Presidente de la Comisión Investigadora volviera a insistir en la necesidad de trabajar sobre el Proyecto de Ley, tal y como lo manifestó ante la prensa:

Que no haya habido controles en las labores de Inteligencia, en este caso militar, preocupa. Ojalá estemos avanzando en estos próximos meses en una Ley de Inteligencia, estratégica, con características nacionales, que fundamente sólidamente, lo que son los controles, las garantías (La República, 18/07/2017).

Casi en simultáneo, el exministro de Defensa Nacional y expresidente de la Comisión Especial de Inteligencia, José Bayardi, argumentó que, “hay que tener una Ley que regule la tarea de inteligencia [ya que] es inherente al proceso de toma de decisiones, el tema es que tiene que estar subordinado al mando político” (Montevideo Portal, 25/07/2017). En el mismo sentido, el actual Ministro de Defensa Nacional, Jorge Menéndez, aseguro que,

el Parlamento Nacional tiene un instrumento muy importante para poner al servicio de la nación que el Ejecutivo envió

tiempo atrás [...] La Ley de Inteligencia Estratégica es una Ley muy importante para el Estado donde reafirma, entre otras cosas, el control parlamentario de las actividades de inteligencia, una innovación total en nuestro país (Radio Uruguay, 25/07/2017).

En la actualidad, el Proyecto de Ley se encuentra a estudio de la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia de la Cámara de Representantes desde mediados del mes de febrero del presente año. Según la información recogida en el sistema de información parlamentaria, el asunto ha sido tratado en dos oportunidades en las que se solicitó recopilar los insumos parlamentarios del tema y coordinar la comparecencia a la Comisión de los integrantes del Poder Ejecutivo que Presidencia de la República estime pertinente (Carpeta N° 1763-Versión Taquigráfica N° 979 y N° 1011, 2017).

Consultado para este trabajo, el Vicepresidente de la Comisión Investigadora y miembro de la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia, Jaime Trobo, aseguró que, aunque se trate de procesos paralelos –el tratamiento del problema en la Comisión Investigadora y el tratamiento de las soluciones en la Comisión Especial–, “en los intercambios hay consenso en la necesidad de aprobar el Proyecto que está radicado en la Comisión de Seguridad y Convivencia, en tiempo breve”. En tal sentido, consideró que,

El Proyecto debe ser aprobado sin que ello esté condicionado por la existencia de una Comisión Investigadora. Nos preocupa que si sobre fines de este año no se pueda aprobar en Diputados y pueda pasar al Senado para su tratamiento en el primer tercio del 2018 encontremos dificultades para terminar el proceso. Hay que apurarse (Trobo, J, entrevista semiestructurada, 28 de julio de 2017).

Actualmente, la cuestión de fondo reside en determinar si, independientemente del proceso que se encuentra en curso en la Comisión Investigadora, los legisladores tratarán y aprobarán el marco legal que se encuentra a estudio de la Comisión Especial de Seguridad y Convivencia. Como se puede apreciar, el problema de “los tiempos” vuelve a escena como en el año 2014. Mientras la Comisión Especial aún no ha comenzado a discutir el Proyecto –paso previo para que el mismo se discuta en el plenario– la Comisión investigadora continuará su labor hasta fin de año, e incluso evalúa solicitar una nueva prórroga que extendería un semestre más la discusión.

Tendencias a futuro

¿Tendrá Uruguay una Ley de Inteligencia en el corto plazo? Como se dijo al presentar el marco analítico de este trabajo, los cambios de política ocurren cuando las tres de las corrientes se ensamblan. Las ventanas no permanecen abiertas por tiempo indeterminado y, en caso de que los actores no logren hacer confluír soluciones y problemas o que los acontecimientos que dieron apertura a la oportunidad no continúen en la escena política, la oportunidad se desvanece y los actores deben aguardar una nueva oportunidad.

La evidencia analizada indica que la ventana de política abierta tras el escándalo del *archivo Castiglioni* permitió colocar los asuntos de inteligencia en la agenda de gobierno. La creación de la Comisión Investigadora parlamentaria implicó un ágil reconocimiento del problema y el resurgimiento de soluciones de política que habían sido procesadas anteriormente. El hecho de que la corriente de las políticas se haya desarrollado en forma previa a

partir de la creación de la Comisión Especial de Inteligencia en 2011, facilitó la presentación de una propuesta inmediata ante el reconocimiento del problema.

Distintos sucesos confirmatorios de este último, determinaron que la discusión tomara un giro favorable en la corriente política. Los distintos actores tienden a coincidir en que, ante el estado de situación actual, resulta central la aprobación del Proyecto de Ley por el cual se crea el Sistema Nacional de Inteligencia. “Los tiempos” vuelven a ser determinantes pero, a diferencia del proceso iniciado durante el quinquenio anterior, la emergencia de un escándalo de magnitud, la experiencia ganada por los actores del sistema político durante el proceso de discusión iniciado en 2011 y el involucramiento de nuevos actores aseguran, *a priori*, que el asunto no podrá ser descartado sin razón aparente.

Sobre esto último, cabe destacar que los medios de comunicación, junto a los actores independientes de la sociedad civil, han desempeñado un papel fundamental en la supervisión del sistema político y en la formación de la opinión pública respecto a los asuntos de inteligencia. En ese sentido, se destaca su rol en la definición, inclusión y permanencia del problema en la agenda gubernamental, así como en la difusión de información de interés con un criterio de “democracia informativa”.¹⁴ Continuar analizando los elementos que, eventualmente, puedan surgir durante el proceso aún en curso, así como evaluar el impacto de los mismos en la discusión política, permitirá concluir de forma más certera si se produ-

¹⁴ Durante el mes de julio de 2017, el semanario *Brecha* con un criterio que denominó de “democracia informativa” puso a consideración del público en general los documentos sobre el presunto espionaje en democracia que se encuentran en su poder (*Brecha* b, 28/07/2017).

cirá en el corto plazo un cambio en las políticas de inteligencia o, de lo contrario, estamos en presencia de un nuevo intento fallido.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis. 1993. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, D. F.: M. A. Porruá.
- Alfonso, Álvaro. 2010. *La vida de nosotros. Escuchas telefónicas durante la dictadura y...* Montevideo: Trandico.
- Álvarez, Nicolás. 2014. "Hacia una Ley de regulación y control de la inteligencia de Estado en Uruguay. Un análisis basado en el proceso de negociación". Monografía de grado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- _____. 2016. "The long road towards Democratization: reform of intelligence in Uruguay (1985-2015)". *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence* 7 (1): 49-71.
- Amesti, Nadia. 2016. "Dirigentes políticos y sindicales confirman relatos de espías de la inteligencia militar". *Sala de Redacción*, 16 de octubre. <http://sdr.licc.oms.edu.uy/2016/11/16/dirigentes-politicos-y-sindicales-confirman-relatos-de-espias-de-la-inteligencia-militar/>.
- Aparicio, Fernando, Roberto García, y Mercedes Terra. 2013. *Espionaje y política: guerra fría, inteligencia policial y anticomunismo en el sur de América Latina, 1947-1961*. Montevideo: B.
- Barreiro, Katalina y Fredy Rivera. 2011. "Inteligencia estratégica: algo más que curiosidad mediática o (in) discrecionalidad política". En *Inteligencia estratégica y Prospectiva*, editado por Fredy Rivera, 25-47. Quito: FLACSO.
- Blixen, Samuel. 2016a. "Servicios continuados". *Brecha*, 2 de septiembre. <http://brecha.com.uy/servicios-continuados/>
- _____. 2016c. "Estado debería investigar y sancionar a los responsables". *Brecha*, 18 de noviembre. <http://brecha.com.uy/estado-deberia-investigar-sancionar-los-responsables/>
- _____. 2016b. "De profesión manipulador". *Brecha*, 23 de septiembre. <http://brecha.com.uy/de-profesion-manipulador/>
- _____. 2017a. "¿Lo qué?". *Brecha*, 9 de junio. <http://brecha.com.uy/lo-que/>
- _____. 2017b. "Piezas que faltan". *Brecha*, 28 de julio. <http://brecha.com.uy/piezas-que-faltan/>
- Bruneau, Thomas y Cris Matei. 2010. "Intelligence in the Developing Democracies: The Quest for Transparency and Effectiveness". En *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, editado por Loch K. Johnson, 757-773. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. 2011. "Intelligence reform in new democracies: Factors supporting or arresting progress". *Democratization* 18: 602-630.
- Cairney, Paul, y Nikolaos Zahariadis. 2016. "Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes". En *Handbook of public policy agenda setting*, editado por Nikolaos Zahariadis. US: Edward Elgar.
- Cairney, Paul, y Michael Jones. 2016. "Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?". *Policy Studies Journal* 44 (1): 37-58.
- Calle, Raúl, y Andrés Gómez de la Torre. 2011. "Inteligencia en los Andes: Avances y retrocesos", <http://www.resdal.org/>

- producciones-miembros/inteligencia-en-los-andes2.pdf.
- Capó, Grisel. 2003. "Inteligencia estratégica en Uruguay". En *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*, editado por Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy. Washington, DC: National Intelligence University.
- Caras y Caretas. 2016. "Menéndez negó que el 'archivo Castiglioni' tuviera que ver con Defensa". 13 de septiembre. <http://www.carasycaretas.com.uy/menendez-nego-archivo-castiglioni-tuviera-ver-defensa/>.
- Casal Beck, Luis. 2001. "El terrorismo sigue en la mira". *El Observador*, 26 de enero.
- Cobb, Roger y Charles Elder. 1984 (1993). "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis Aguilar Villanueva. México, D. F.: M. A. Porruá.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen. 1972 (2011). "El bote de basura como modelo de elección organizacional". *Revista Gestión y Política Pública*, 20 (4): 247-290.
- Dammert, Lucía. 2007. *Reporte del Sector Seguridad América Latina y el Caribe*. Chile: FLACSO.
- Díaz, Gustavo. 2005. "Intelligence studies at the dawn of the 21st century: new possibilities and resources for recent topic in international relations". *UNISCI Discussion papers* (mayo): 1-15.
- El Observador. 2016. "La entrañable transparencia (que brilla por su ausencia)". 2 de noviembre de 2016. <http://www.elobservador.com.uy/la-entranable-transparencia-que-brilla-su-ausencia-n988902>.
- _____. 2017. "Exministro aseguró que inteligencia militar trabajaba sin rendir cuentas". 6 de junio de 2017. <http://www.elobservador.com.uy/exministro-aseguro-que-inteligencia-militar-trabajaba-rendir-cuentas-n1081043>.
- Gil, Valeria. 2016. "MPP no quiere indagar espionaje en democracia". *El País*, 27 de octubre. <http://www.elpais.com.uy/informacion/mpp-no-quiere-indagar-espionaje.html>.
- Gill, Peter, y Mark Phythian. 2012. "Intelligence Studies: some thoughts on the state of the art". *Annals of the University of Bucharest / Political science series* 14 (1): 5-17.
- Glees, Anthony. 2013. "The Future of Intelligence Studies". *Journal of Strategic Security* 6 (3): 124-127.
- Gómez de la Torre, Andrés. 2009. "Servicios de Inteligencia y democracia en América del Sur. ¿Hacia una segunda generación de reformas normativas?". *Agenda Internacional* 27.
- González, Julián. 2002. "Relaciones Civiles Militares el impacto del 11 de septiembre en Uruguay". Ponencia presentada en *Seminario de Investigación y Educación en Estudios de Defensa y Seguridad*, Brasilia, agosto.
- Herman, Michael. 2003. "Prólogo". En *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*, editado por Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy. Washington, DC: National Intelligence University.
- Isgleas, Daniel. 2016. "Reclaman una ley de Inteligencia para controlar el espionaje militar". *El País*, 26 de diciembre. <http://www.elpais.com.uy/informacion/reclaman-ley-inteligencia-controlar-espionaje.html>.
- Israel, Sergio. 2008. *Silencio de Estado: Eugenio Berríos y el poder político uruguayo*. Montevideo: Aguilar.
- Israel, Sergio. 2016. "La difusión de parte de un archivo militar puso en la mira caren-

- cias políticas, legales y profesionales de los servicios de inteligencia”. *Búsqueda*, 8 de septiembre. <http://www.búsqueda.com.uy/nota/la-difusion-de-parte-del-archivo-de-un-militar-puso-en-la-mira-carencias-politicas-legales-y>
- Jouhoff, Jorge. 2009. “Inteligencia y Cultura: una Oportunidad para Uruguay”. En *Democratización de la Función de Inteligencia. El nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*, editado por Russell G. Swenson y Susana C. Lemozy. Washington, DC: National Intelligence University.
- Kingdon, John. 1984 (2003). *Agendas, alternatives and public policies*. Longman: University of Michigan.
- _____. 2001. “A model of agenda-setting, with applications”. *The Law Review of Michigan State University-Detroit College of Law* 2 (1): 33-337.
- La Diaria. 2016a. “Espías en democracia”. 22 de noviembre de 2016. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/a-desclasificar/>.
- _____. 2016b. “Familiares quiere establecer responsabilidades por archivo de Castiglioni”. 13 de octubre de 2016. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/10/familiares-quiere-establecer-responsabilidades-por-archivo-de-castiglioni/>.
- La República. 2017. “Entre inteligencia militar y policial había ocultación de información”. 18 de julio de 2017. <http://www.republica.com.uy/inteligencia-militar-policial-habia-ocultacion-informacion/>.
- Macartney, John. 1999. “Teaching Intelligence: Getting Started”. *Convention of the International Studies Association*, Washington, DC, 17-20 de febrero.
- Maldonado, Carlos. 2009. “Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica”. *Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies* 9 (1): 49-66.
- Matei, Cris. 2014. “The Media’s Role in Intelligence Democratization”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 27 (1): 73-108.
- Meny, Yves, y Thoenig, Jean. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Montevideo Portal. 2017. “Caso del agente 03-E: Bayardi llamó a aprobar ley que regule los servicios de Inteligencia”, <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Caso-del-agente-Agente-03-E-Bayardi-llamo-a-aprobar-ley-que-regule-los-servicios-de-Inteligencia-349756>.
- Nelson, Bárbara. 1993. “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños”. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis Aguilar Villanueva. México, D. F: M. A. Porruá.
- Portal PIT-CNT. 2016. “Sutel presenta denuncia penal para que se investigue espionaje de servicios de inteligencia”, <http://www.pitcnt.uy/sala-de-prensa/item/1746-sutel-presenta-denuncia-penal-para-que-se-investigue-espionaje-de-servicios-de-inteligencia>.
- Radio Uruguay. 2017. “Menéndez destacó proyecto de ley de inteligencia estratégica”. 25 de julio de 2017. <http://radiouruguay.uy/menendez-destaco-importancia-de-ley-de-inteligencia-estrategica/>.
- Rico, Álvaro. 2007. *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos en cumplimiento del Artículo 4º de la Ley 15.848*. Montevideo, Uruguay.
- Silva, Nicolás. 2017. “Los servicios de inteligencia actuaban sin orden político”. *La República*, 16 de mayo. <http://www.republica.com.uy/los-servicios-inteligencia-actuaban-sin-orden-politico/>.

- Subirats, Joan. 1992. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Laure, Corinne y Frédéric Varonne. 2008. *Análisis y Gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Swenson, Russell, y Lemozy, Susana. 2003. *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington, DC: National Intelligence University.
- _____. 2009. *Democratización de la Función de Inteligencia. El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*. Washington, DC: National Intelligence University.
- Swenson, Russell y Sancho, Carolina. 2014. *Gestión de Inteligencia en las Américas*. Washington, DC: National Intelligence University.
- Ugarte, José. 2016. “Actividad de inteligencia en América Latina: características, fortalezas, debilidades, perspectivas a futuro”. *Revista Política y Estrategia* 127: 37-74.
- Zahariadis, Nikolaos. 2010. “El marco de las corrientes múltiples: Estructura, limitaciones, perspectivas”. En *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*, Sabatier, Paul ed. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Seguridad nacional, inteligencia militar y acceso a la información en México

National security, military intelligence and access to information in Mexico

Lucía Carmina Jasso López¹

Fecha de recepción: 21 de agosto de 2017
Fecha de aceptación: 6 de noviembre de 2017

Resumen

Existen tensiones entre la seguridad nacional y el acceso a la información que no exentan a México. El presente artículo profundiza en el estudio de la relación entre la seguridad nacional y la inteligencia militar en un marco institucional apegado a la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información. Principalmente, se enfoca en la demanda de información por parte de los ciudadanos respecto a la inteligencia militar en México y parte de las siguientes preguntas: ¿qué tipo de información demandan los ciudadanos sobre inteligencia militar a través de los mecanismos de acceso a la información? y ¿cuál es la respuesta de las dependencias de seguridad nacional ante esta demanda de información? A partir de la evidencia empírica, se concluye que existen brechas entre la demanda de información en materia de inteligencia militar y la atención a esta demanda por parte de las dependencias de seguridad nacional, que deben acotarse en aras de la transparencia y la rendición de cuentas, sobre todo en aquellos casos que no comprometen asuntos confidenciales.

Palabras clave: acceso a la información; inteligencia militar; rendición de cuentas; seguridad nacional y transparencia.

Abstract

There are tensions between national security and access to information that does not exempt Mexico. In this article I analyzes the relationship between national security and military intelligence in an institutional framework attached to accountability, transparency and access to information. Mainly focuses on the demand for information from citizens about military intelligence in Mexico and part of the following questions: What kind of information do citizens demand about military intelligence through the mechanisms of access to information? and What is the response of the national security agencies to this demand for information? Based on the empirical evidence, I concluded that there are gaps between the demand for information on military intelligence and the attention to this demand by the national

¹ Doctora en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE) y Maestra en Estudios Políticos y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente, Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Correo: carmina.jasso@sociales.unam.mx

security agencies, which should be limited in the interests of transparency and accountability, especially in those cases that do not compromise confidential matters.

Keywords: access to information; accountability; military intelligence; national security and transparency.

Introducción

En México, como en otros países de América Latina, en las últimas décadas se ha modificado el papel de las Fuerzas Armadas en los diversos ámbitos políticos e institucionales. Asimismo, se ha transformado el marco institucional en materia de transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, el quehacer de las fuerzas armadas es distinto al de hace algunas décadas, sobre todo en cuanto a que está ceñido a pesos y contrapesos que le obligan a rendir cuentas y transparentar sus acciones.

Respecto a las fuerzas armadas, es innegable que como sostienen Koonings y Kruijty (2002, 7) “los soldados políticos y los políticos militares han jugado un rol preponderante en diversos países latinoamericanos”. En el caso particular de México, “desde la época de la independencia hasta 1946 el sector militar aparece como elemento activo y constante de la historia nacional, ocupa los principales puestos públicos y participa, de manera decisiva, en la dirección de los destinos del país” (Silva 1988, 127). Sin embargo, es claro que posterior a este periodo, en México se inicia una etapa de gobiernos encabezados por presidentes civiles que al mismo tiempo permeó en todas las estructuras gubernamentales.

En materia de transparencia, México también ha registrado cambios importantes prin-

cialmente con la aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que de acuerdo a los expertos “marco un hito en la materia” (Cejudo, López y Ríos 2014). A partir de la publicación de esta ley, se dio inicio al andamiaje institucional que articula lo reglamentado jurídicamente, como la publicación de leyes estatales de transparencia, el diseño de mecanismos de acceso a la información, así como una estructura institucional orientada a proteger los nuevos derechos, entre otras acciones. En este conjunto de modificaciones, las instituciones de seguridad nacional también se incluyen como sujetos obligados en materia de transparencia.

De manera tal que actualmente, aún y cuando en algunos ámbitos de la vida nacional, persiste la existencia de soldados políticos y políticos militares, estos están sujetos a un marco institucional en entornos de pesos y contrapesos, de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información. Existe un consenso generalizado entre los analistas expertos en la materia de que a pesar de posibles intromisiones políticas por parte de las Fuerzas Armadas de la región y de eventuales futuras actuaciones en dicha dirección, América Latina está en vías de la consolidación democrática (Koonings y Kruijty 2002, 8). De igual manera, México también lo está. No obstante, en los últimos años la reconfiguración de las Fuerzas Armadas, también ha venido acompañada de nuevas demandas económicas, políticas, sociales y culturales. Particularmente en México, los niveles de violencia desatados en algunas regiones del país, han demandado la presencia de las fuerzas federales para contrarrestar los efectos del crimen organizado.

Al respecto, se advierte que desde 1985 ya era visible la participación de las Fuerzas Ar-

madas en asuntos vinculados al narcotráfico, y como refiere Boils (1985, 170), “en esos años iba cobrando cada vez más importancia la participación militar” para esos propósitos. En los años recientes, este tipo de intervenciones han sido cada vez más significativas y su impacto mucho más visible en la población mexicana. Este fenómeno ha sido conceptualizado por los expertos en el tema como la “remilitarización de la seguridad” (Machillanda 2005).

En este contexto, el papel de la inteligencia militar también ha cambiado sustancialmente, no solo por los cambios en las estructuras militares y su relación con el gobierno, sino también por la participación de las fuerzas armadas en ámbitos de la seguridad pública frente al crimen organizado. Aunado a lo anterior, también se suma la demanda por parte de la ciudadanía para ejercer su derecho al acceso a la información respecto a las tareas que realizan las fuerzas armadas, las acciones en materia de inteligencia militar, entre otras, en un entorno institucional que protege ese derecho.

Seguridad nacional y transparencia

Aunque a veces, o para algunos en determinadas circunstancias parezcan o puedan serlo, inteligencia y democracia no son expresiones antagónicas (Ugarte 2005). Así como también la seguridad nacional, la inteligencia y la transparencia en un contexto democrático tampoco se anteponen. Sin embargo, de acuerdo con Villanueva (2004) “la excepción más polémica al derecho al acceso a la información pública es la relativa a las materias que pueden afectar la seguridad nacional”.

La guía de mejores prácticas en transparencia, rendición de cuentas y compromiso

cívico en el sector público en materia de Seguridad Nacional, señala que el sector seguridad y otras agencias que manejan información relacionada, deben estar cubiertas por las leyes de acceso a la información y otras obligaciones en la materia por las siguientes cuatro razones (Open Society Foundation 2011):

1. Reafirmar que las entidades del sector seguridad, están sujetas al Estado de Derecho y la rendición de cuentas como los otros organismos públicos.
2. La aplicación de obligaciones de transparencia ha expuesto la mala conducta, mala administración y amenazas a la seguridad que de otro modo no saldrían a la luz.
3. Las excepciones en el acceso a la información han resultado eficaces en proteger la información que realmente lo requiere. No existe conocimiento de información por medio del derecho al acceso a la información que haya resultado perjudicial para la seguridad.
4. Las agencias de inteligencia y seguridad producen un gran número de documentos que son invaluable para los investigadores y que no revela asuntos confidenciales de las acciones gubernamentales.

En concordancia con lo anterior, en México se reconoce que todas las dependencias gubernamentales –incluidas las de seguridad nacional– están sujetas al marco legal de la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información y establece las excepciones respecto a la información por razones de interés público y seguridad nacional. Esto es muy importante, porque “sea como fuere, lo cierto es que este vocablo aparece en cuanto ley de acceso a la información existe en los más distintos países del mundo” (Villanueva

2004) y por lo tanto, México no debería ser la excepción.

En México, el artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala que “toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, es pública, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional o bien, como confidencial”. En este mismo sentido, el artículo 4º de la Ley de Seguridad Nacional es enfático al sostener que “la Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación”. Sin embargo, refiere que es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:²

- I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignan, o;
- II. aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

Asimismo se establecen excepciones en materia de la información que podrá ser reservada o clasificada, también se refiere en el artículo 64º de la Ley Federal de Transparencia y Ac-

ceso a la información Pública que hay instituciones³ que no estarán sujetas a la autoridad de los Comités de Transparencia, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia entidad o unidad administrativa. Además, especifica que la clasificación, desclasificación y acceso a la información que generen o custodien las instancias de inteligencia e investigación deberá apegarse a los términos previstos en la ley y a los protocolos de seguridad y resguardo establecidos para ello. Más allá de lo que establece la Ley en la materia, en México se ha mantenido un discurso en el que las dependencias del sector seguridad nacional se manifiestan a favor de la transparencia y el acceso a la información.

En la consulta a expertos en materia de producción de inteligencia en México realizada el 13 y 14 de marzo de 2001, el entonces director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) señaló que uno de los objetivos de esa reunión era atender la instrucción del Presidente respecto a “efectuar un ejercicio de evaluación con el propósito de dotar de transparencia del CISEN” y señaló que las tareas de inteligencia “deberán ajustarse a los tiempos de transición democrática, apegarse al marco legal, privilegiar el interés público, garantizar los derechos individuales y desarrollarse en condiciones éticas” (Medina 2001).

3 Las instituciones contempladas en el artículo 64º son las siguientes: el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; el Centro Federal de Protección a Personas; las Divisiones de Inteligencia e Investigación de la Policía Federal; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; la Unidad de Inteligencia Financiera; el Estado Mayor Presidencial; el Estado Mayor de la Defensa Nacional; el Estado Mayor General de la Armada; la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica y la del Instituto Federal de Telecomunicaciones o bien, las unidades administrativas que los sustituyan.

2 Artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional.

Recientemente, en el 4º Informe de Labores de la Secretaría de la Defensa Nacional se sostiene que a través de la Unidad de Transparencia se llevan a cabo acciones para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y protección de datos personales de la ciudadanía:

Se promueve la cultura de la transparencia y rendición de cuentas mediante conferencias, cursos y talleres impartidos en cada área administrativa responsable de atender las solicitudes de acceso a la información y protección de datos, y; se privilegia la transparencia proactiva, trabajando en la identificación de información socialmente útil o focalizada para su publicación en el portal institucional (SEDENA 2016).

Acompañando al discurso, hay una contraparte ciudadana que demanda más información de estas instancias, de tal manera que del 1 de septiembre de 2015 al 31 de agosto de 2016 la Secretaría de la Defensa Nacional registró un total de 2.189 solicitudes de información y “103 recursos de revisión por quienes consideraron que sus requerimientos de información no fueron totalmente satisfechos, lo cual representa el 5,1% del total” (SEDENA 2016). Pero más allá del discurso y de las cantidades de solicitudes, se requiere evaluar la calidad del acceso a la información en materia de seguridad nacional, ya que como ocurre en otras latitudes muchas veces la lectura de documentos obtenidos por estos medios es de “una redacción no muy afortunada” y la censura de texto “hacen la lectura difícil y apremiosa”⁴

⁴ Manuel Coma, refiere un “documento de 511 páginas llenas de tachaduras por razones de seguridad, obra de la misma inteligencia que es tan duramente criticada en el documento. Lo censurado equivalía inicialmente a casi un cincuenta por ciento del texto, pero tras un tira y afloja se quedó en lo que palabra a palabra dice la Comisión, que representa

(Coma 2004, 118). Esta es la razón principal que da sentido a este artículo. En concreto, se trata de conocer la calidad la información en materia de inteligencia militar brindada a los ciudadanos a través de los mecanismos de acceso a la información.

La inteligencia militar en México

En México, el artículo 29º de la Ley de Seguridad Nacional define la inteligencia como “el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional”. En este mismo sentido, el artículo 31º de la Ley sostiene que “al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos”.

En la Ley de Seguridad Nacional se refiere de manera específica a la inteligencia para la Seguridad Nacional. Sin embargo, el CISEN sostiene que hay diferentes enfoques de inteligencia y que en “el ámbito del Sistema de Seguridad Nacional, la información de inteligencia se puede clasificar en inteligencia militar, inteligencia criminal y para la prevención del delito, inteligencia para la seguridad interior e inteligencia estratégica”.⁵ En este contexto, el CISEN sostiene que la inteligencia militar “tiene como propósito aportar

el 16% de lo escrito. Nada de lo que a fin de cuentas consiguió salir a la superficie parece justificar las cautelas iniciales. Como dato curioso, la totalidad de los encabezamientos y pies de página están suprimidos”.

⁵ Consultado en el portal del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

información especializada para la defensa de la nación que permita contar con una ventaja en el diseño de la estrategia y las operaciones militares”.⁶ Si bien el concepto de inteligencia militar “no es, ciertamente igual en todos los países del mundo” (Ugarte 1995), la definición mexicana se encuentra en concordancia con otras definiciones de inteligencia militar.

La Escuela Superior de Guerra Naval del Perú, refiere que la inteligencia militar se ocupa de siguientes aspectos: organización de las fuerzas armadas, comando y control, etc.; dispositivos; doctrinas, estrategias y tácticas; operaciones; material bélico y armamento; instalaciones; formación profesional, ciencia y tecnología (Llop, Martínez y Valeriano 2013). Por su parte, la inteligencia militar en Europa occidental “incluye la obtención de información y la elaboración de inteligencia con relación a las capacidades, vulnerabilidades, y probables cursos de acción de los países extranjeros de interés para la Defensa” (Ugarte 1995). Como se observa, las definiciones de inteligencia militar son diferentes entre sí, pero contienen determinados puntos de coincidencia respecto a la defensa de la nación a través de recursos militares. Al respecto, Keegan (2012, 12) sostiene que “los servicios de inteligencia de todos los estados surgieron para impedir que el enemigo obtuviese una ventaja militar, y a la vez para alcanzar una ventaja propia. En tiempo de paz los servicios de inteligencia no hacen otra cosa que mantenerse. En caso de guerra se supone que garantizan la victoria”.

En México, la inteligencia militar está enfocada en “el diseño de la estrategia y las operaciones militares” (CISEN 2017) en tiempos

de paz. En concordancia, el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018 refiere la existencia de un Sistema de Inteligencia Militar. De manera específica, este Programa Sectorial señala que conducirá sus actividades en forma organizada y

contribuirá a preservar la integridad, estabilidad, independencia y soberanía del Estado mexicano, a fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar, coadyuvando al fortalecimiento de la identidad nacional y proporcionando apoyo a la población civil en casos de desastre de forma eficiente y eficaz; de conformidad con las atribuciones que tiene la Secretaría de la Defensa Nacional.

Define además que “la acción del Sistema de Inteligencia Militar contribuye a identificar amenazas y riesgos de carácter nacional e internacional que atenten en contra de los objetivos nacionales”. El diagnóstico del Programa Sectorial enfatiza la necesidad de “impulsar la creación de mecanismos jurídicos para fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar, para integrarlo con otras instancias de seguridad de la Administración Pública Federal, y promover una Ley de Inteligencia del Estado Mexicano, que tenga plena armonía con la legislación vigente”. Señala que se debe “fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar con recursos humanos en la cantidad y con la calidad suficiente, así como contar con la infraestructura y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), que permitan materializar cada fase del ciclo de la información de manera ágil y segura”. Propone que “como parte del desarrollo de la estructura organizacional, y con el fin de fomentar el sentido de pertenencia e identidad con el propio Sistema de Inteligencia Militar, se requiere impulsar la definición de una ruta profesional, en la que se considere

⁶ Consultado en el portal del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Tabla 1. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018. Líneas de acción del objetivo sectorial fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar.

| |
|--|
| 2.1.1. Fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar, mediante la modernización tecnológica, con objeto de realizar operaciones eficaces. |
| 2.1.2. Coordinar con las instancias de inteligencia de la Administración Pública Federal para obtener mejores resultados institucionales. |
| 2.1.3. Crear la especialidad de inteligencia militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. |
| 2.1.4. Coadyuvar a promover con instancias del Gobierno Federal una Doctrina de Inteligencia para unificar procedimientos de instancias de Seguridad Nacional. |
| 2.1.5. Promover mecanismos de intercambio de información con organismos de inteligencia nacionales y países amigos, para lograr eficacia en los resultados. |
| 2.1.6. Fortalecer el desarrollo de la infraestructura de inteligencia, con sistemas y medios tecnológicos modernos, para un eficiente procesamiento de datos. |
| 2.1.7. Fortalecer la Escuela Militar de Inteligencia, la capacitación y adiestramiento del personal militar en materia de inteligencia, contrainteligencia y ciberespacio. |
| 2.1.8. Fortalecer las capacidades del Sistema Integral de Vigilancia Aérea en apoyo de las operaciones militares. |
| 2.1.9. Fortalecer el Sistema de Inteligencia militar implementando un enlace de datos táctico para intercambio de información en tiempo real. |
| 2.1.10. Impulsar el desarrollo de la cuarta dimensión de operaciones denominada "ciberespacio", con recursos humanos, materiales y tecnológicos. |

Fuente: Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018.

la creación de la Especialidad de Inteligencia Militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, dándole sustento jurídico en la propia Ley Orgánica”.

Uno de los objetivos sectoriales del Programa es fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar, para ello se plantea como estrategia “mejorar la organización, infraestructura tecnológica, capacitación de los recursos humanos y la coordinación interinstitucional” y presenta 10 líneas de acción (tabla 1).

Por su parte, el Programa Nacional para la Seguridad Nacional establece como una línea de acción: “Fortalecer el marco institucional, financiero y jurídico de las instancias de inteligencia militar”,⁷ sin embargo, esta es la única

ocasión en la que hace alusión al concepto. Asimismo, no da mayor referencia respecto a los mecanismos para fortalecer a las instancias de inteligencia militar. Como se advierte, tanto en el Programa Nacional para la Seguridad Nacional, como en el Programa Sectorial de Defensa Nacional se contemplan objetivos, estrategias y líneas de acción orientados a la inteligencia militar, e incluso para fortalecer el Sistema de Inteligencia Militar. No obstante, no existe una estructura orgánica que se oriente de manera exclusiva a estos fines.

Al respecto, es pertinente mencionar que el artículo 18º del Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, refiere que corresponden al Estado Mayor, entre otras, la

7 Programa Nacional para la Seguridad Nacional 2009-2012. Objetivo 1. Fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional. Línea Estratégica 1.1 Impulsar el in-

cremento de las capacidades de las instancias de Seguridad Nacional

atribución de Controlar los Servicios Generales del Estado Mayor y de inteligencia militar. Sin embargo, no es posible ubicar una estructura orgánica destinada de manera específica a realizar tareas de inteligencia militar al interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.⁸ Otro aspecto relevante respecto a la inteligencia militar en México es que los ámbitos de competencia no son claros. La Ley de Seguridad Nacional no hace una sola referencia a la inteligencia militar, y aún y cuando existen objetivos, estrategias y líneas de acción en la materia, en distintos Programas Sectoriales, existen vacíos como la ausencia de una estructura orgánica que ha sido referida.

En relación a esto, destaca la consulta a expertos en materia de producción de inteligencia en México, en la que se sostuvo que una institución de inteligencia como el CISEN “debería proporcionar información privilegiada exclusiva del estado para la toma de decisiones”, y en este marco, se planteó “definir los ámbitos de competencia del órgano de inteligencia del Estado para diferenciar sus funciones y atribuciones con respecto a otros organismos de inteligencia militar o criminal” (Medina 2001). Sin embargo, en la práctica esto no ha sido materializado y en México prevalecen vacíos. Este tipo de vacíos son los que hacen relevante el acceso a la información por parte de los ciudadanos.

⁸ En respuesta a una solicitud de acceso a la información (0000700032913) realizada en marzo de 2013 respecto a la sección o unidad encargada de generar “inteligencia militar” se sostiene enfáticamente que la Secretaría “genera información de combate que es la que obtienen los mandos y sus tropas en campaña” sin embargo, afirman que la dependencia “carece dentro de su estructura orgánica con un área que atienda el asunto” en referencia. Incluso se sugiere al peticionario que dirija su solicitud al CISEN entre cuyas atribuciones se encuentra la de “operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyen a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho”.

Inteligencia militar y acceso a la información

Hasta ahora se ha analizado que el papel de las Fuerzas Armadas en América Latina y en México ha cambiado, que las instituciones de seguridad nacional y de inteligencia militar están sujetas al marco jurídico en materia de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información (con sus excepciones). Asimismo, se ha revisado que en México se define un Sistema de Inteligencia Militar, y que incluso se precisan objetivos, estrategias y líneas de acción en la materia en distintos Programas Sectoriales. No obstante lo anteriormente esbozado, es complejo dar seguimiento a la inteligencia militar en México por lo que el derecho al acceso a la información se convierte en una herramienta fundamental.

A continuación se presentan los resultados de la investigación que analiza los contenidos de las solicitudes de acceso a la información en materia de inteligencia militar en México. Entre las interrogantes que orientan esta investigación se encuentran las siguientes: ¿Qué tipo de información demandan los ciudadanos sobre inteligencia militar a través de los mecanismos de acceso a la información? y ¿cuál es la respuesta de las dependencias de seguridad nacional ante esta demanda de información respecto a la inteligencia militar?

Metodología

La principal fuente de información de esta investigación son las solicitudes de acceso a la información registradas en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) a través del Buscador de Solicitudes de Infor-

mación (ZOOM) del INFOMEX que se define como “una herramienta de búsqueda de las solicitudes de información que se han formulado al Gobierno Federal, de las respuestas que se han proporcionado, y de las resoluciones que el INAI emite ante las inconformidades de los ciudadanos respecto a las respuestas que obtienen, además de los estudios y opiniones que apoyan dichas resoluciones” (INAI 2017). La metodología de análisis es cualitativa y consistió en la búsqueda, sistematización y análisis documental de la información pública disponible.

El buscador de solicitudes permite hacer diferentes tipos de búsquedas, por diferentes tipos de fuentes (solicitudes de información, recursos de revisión, estudios y opiniones), así como permite tipos de búsqueda de cualquier palabra, de frases exactas e incluso tiene una búsqueda avanzada por folio de solicitud, dependencia, etc. La búsqueda de solicitudes de información se realizó con la frase exacta “inteligencia militar” y arrojó un total de 73 solicitudes que se sistematizaron para su siguiente análisis.

Posteriormente, se procedió a la sistematización en una base de datos que permitiera identificar entre otros aspectos: la fecha, el folio, la dependencia a la que el ciudadano solicitó la información y desde luego el contenido de la solicitud de información y la respuesta. Derivado de esta sistematización se encontró que varias de las solicitudes presentadas por el buscador correspondían a una misma solicitud de información, así como también se halló que otras no estaban completamente relacionadas con el concepto de “inteligencia militar” por lo que fueron descartadas. Finalmente, la base de datos se integró con un total de 27 solicitudes de información registradas entre el periodo comprendido entre el 24 de

junio de 2003 y el 8 de diciembre de 2016. De estas solicitudes el 81% fueron dirigidas a la Secretaría de la Defensa Nacional,⁹ el 11% al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, el 4% a la Policía Federal (PF) y el 4% al Archivo General de la Nación (AGN) como se muestra en el gráfico 1.

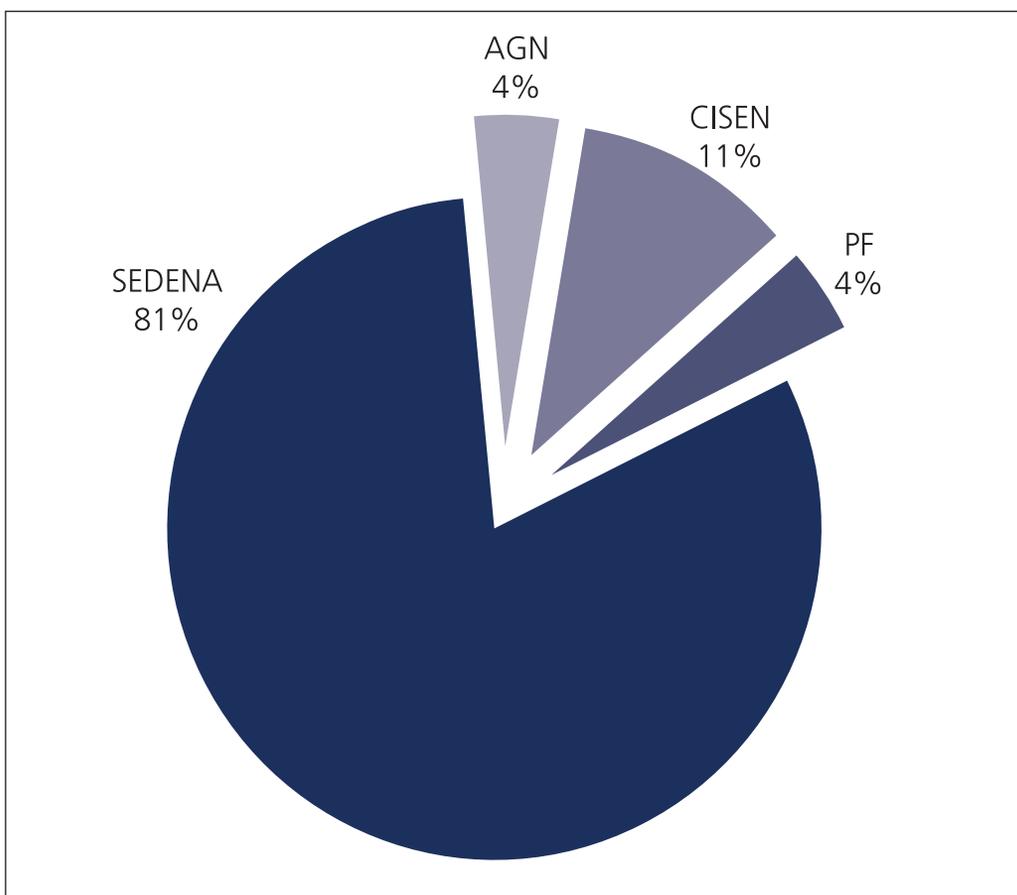
El análisis de contenido se realizó a partir de los principales hallazgos y de los distintos tipos de solicitudes que fueron identificados y que son clasificados de la siguiente manera: consultas sobre servidores públicos y áreas de inteligencia militar, peticiones de información sobre casos específicos, referencias sobre acontecimientos o personajes históricos, solicitudes de información sobre *software* o tecnología de inteligencia militar y petición de productos específicos generados en áreas de inteligencia militar. Además, se analizan las respuestas por parte de las dependencias para evaluar cualitativamente la calidad de la información.

Resultados y discusión

Uno de los primeros datos a destacar en esta investigación, es que el acceso a la información que se realiza en materia de inteligencia militar es limitado. Tomando en consideración que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) es la que registró mayor número de solicitudes en la materia, en una base de datos de más de 6.000 solicitudes de acceso a la información realizadas, únicamente, se registró la existencia de 22 solicitudes de esta naturaleza en un periodo de 13 años (2003-

⁹ Todas las solicitudes de acceso a la información atendidas por la Unidad de Enlace de la Secretaría de la Defensa Nacional de junio de 2003 a marzo de 2014 pueden ser consultadas en el portal de la dependencia denominado: “Preguntas frecuentes de Transparencia y Rendición de cuentas”.

Gráfico 1. Dependencias del Gobierno Federal a las que solicitaron información sobre “Inteligencia Militar”.



Fuente: Elaboración propia con información del Buscador de Solicitudes de Información (ZOOM) del INFOMEX.

2016). Lo anterior representa menos del 1% del total.

Es probable que en el Buscador de Solicitudes de Información (ZOOM) del INFOMEX haya un subregistro de información y por lo tanto únicamente sea asequible acceder a las solicitudes en comento. Sin embargo, también hay cabida a la hipótesis de que los ciudadanos se abstienen de realizar solicitudes relacionadas a la inteligencia militar porque tienen conocimiento de que la

mayor parte de este tipo de información está reservada y/o clasificada. Esto contrasta con la confianza en las instituciones militares que los ciudadanos han manifestado a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) cuyos resultados muestran mayor confianza en el Ejército que en otras instituciones de seguridad y justicia. Al respecto, destaca que en 2017 el 84,8% declaró sentir “mucho de confianza” en el Ejército mientras

que este porcentaje es de apenas 43,1% para la policía municipal. Esta brecha de confianza, se ha mantenido constante y de manera reiterada coloca al Ejército entre las instituciones con mayores niveles de confianza. No obstante, esta confianza no parece materializarse en el acceso a la información por parte de la ciudadanía hacia las instituciones militares, o cuando menos no en materia de inteligencia militar.

Sin embargo, con la muestra de solicitudes a las que se tuvo acceso en esta investigación se tiene evidencia empírica de los tipos de preguntas que realiza la ciudadanía respecto a la inteligencia militar y ofrece una primera aproximación a este tema en México. Asimismo, puede representar un marco de referencia para investigaciones similares en otros países, principalmente de América Latina cuyos contextos de transparencia, seguridad nacional e inteligencia militar comparten ciertas similitudes. Entre los hallazgos se registra que hay usuarios recurrentes que solicitaron información concerniente a inteligencia militar. Destaca un ciudadano que en ejercicio de su derecho al acceso a la información presentó durante el periodo 2004-2006 un total de 6 solicitudes cuyos contenidos hacen referencia a la inteligencia militar. Tomando en consideración el total de solicitudes en la materia esto representa un alto porcentaje.

Asimismo, sobresale que aún y cuando la mayor parte de las solicitudes (una de cada ocho) se dirigió a la Secretaría de la Defensa Nacional, también se destinaron a otras dependencias como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (en segundo lugar) y la PF y el AGN. Lo que significa que la ciudadanía atribuye funciones de inteligencia militar a diferentes instituciones.

En cuanto a los principales hallazgos de los contenidos y los tipos de solicitudes, se definió la siguiente clasificación:

- Consultas sobre servidores públicos y áreas de inteligencia militar.
- Peticiones de información sobre casos específicos (detenciones, desapariciones, etc.).
- Referencias sobre acontecimientos o personajes históricos.
- Solicitudes de información sobre *software* o tecnología de inteligencia militar.
- Petición de productos específicos (informes, archivos, etc.) generados en áreas de inteligencia militar.

Las consultas sobre servidores públicos y áreas de inteligencia militar y las peticiones de información sobre casos específicos (detenciones, desaparecidos, etc.), son los tipos de solicitudes que se presentaron con mayor frecuencia. En relación al primer tipo, se trata principalmente de servidores públicos adscritos a las instituciones de seguridad nacional, los cuestionamientos se refieren al grado militar y área de adscripción de servidores públicos, así como también se registraron cuestionamientos sobre la ubicación en la estructura orgánica de las áreas de inteligencia militar. Respecto al tipo de peticiones sobre casos específicos, las solicitudes versan sobre personas desaparecidas y que presuntamente fueron puestas disposición de autoridades militares, en la mayoría de los casos incluyen nombres de las personas y fechas de la presunta desaparición, y en algunos casos presentan referencias documentales o hemerográficas.

En cuanto a las solicitudes en las que se piden referencias sobre acontecimientos o personajes históricos, estas tienden presentar

periodos específicos de tiempo, y señalan con precisión el hecho o nombres de las personas en cuestión. Por ejemplo, una de las solicitudes de información realizada en julio de 2008 solicitó expresamente “copia simple de los informes de inteligencia militar realizados por la Secretaría de la Defensa Nacional del 1 de enero de 1968 al 31 de diciembre de 1968, en relación con el movimiento estudiantil de ese año en la Ciudad de México”.¹⁰ La respuesta señala que la solicitud fue turnada a la Dirección General de Archivo e Historia y que

después de realizar una exhaustiva búsqueda en los archivos de esta Secretaría, no se localizó la información que solicita. En el concepto que la documentación relacionada con los movimientos sociales y políticos del pasado, fue remitida al Archivo General de la Nación, mediante acta de transferencia de documentos de fecha 2 de enero de 2002.

Así pues, cuando el peticionario solicitaba expedientes o archivos de inteligencia militar relacionados a un acontecimiento histórico o una época anterior al año 2002, se remitía al Archivo General de la Nación. La respuesta genérica para este tipo de solicitudes es esta: “De conformidad con los artículos 42 y 46 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta Secretaría no se cuenta con la información que solicita; sin embargo, la de carácter histórico que existió, fue concentrada al Archivo General de la Nación en el mes de enero del 2002”.

En este tenor, es de particular interés el Archivo Histórico Militar de México (AHMM)

10 Durante el año 1968, en México tuvo lugar el movimiento estudiantil que se considera “como uno de los acontecimientos más importantes de México en la segunda mitad del siglo XX, tanto desde la memoria pública como desde la historiografía nacional” (Allier-Montaño 2016).

de la Secretaría de la Defensa Nacional en el que se conservan entre otros archivos los de carácter histórico que bien podrían contener información relativa a la inteligencia militar. De acuerdo con Silva (1988, 128), “la existencia de este archivo es casi un secreto a voces, y esto se debe en gran parte a la poca difusión y publicidad del mismo, así como al desconocimiento de lo que tratan sus fondos documentales. Tal aspecto se acentuó debido a las trabas y trámites administrativos que se imponían a los investigadores, los cuales muchas veces concluían en una rotunda negativa”.

Entre los componentes del AHMM destaca el Archivo Histórico en cuyos expedientes se encuentran “informes sobre conspiraciones, movimientos de fuerzas rebeldes, partes de acciones de guerra, planes políticos, proclamas, periódicos, folletos, hojas impresas, documentos de los facciosos, planos, mapas, decretos, circulares, papeles administrativos de los distintos ministerios de Guerra y Marina” (Silva 1988, 135), entre otros. Por lo que toca a las solicitudes específicas sobre *software* o tecnología de inteligencia militar, destaca la solicitud de información cuya petición alude a tecnología de inteligencia en poder de la SEDENA. La solicitud es la siguiente: “Qué tipo de equipos de tecnología ‘Synthetic Telepathy’ posee esta agencia de inteligencia y cuál es el uso que se le da a estos equipos y donde se localizan. Solicito toda la información que no esté reservada relacionada con lo antes expuesto”. Aun y cuando este tipo de solicitudes numéricamente no son representativas, si son relevantes por que denota que existen peticionarios que ostentan y/o tienen conocimiento respecto a los archivos y documentos solicitados.

Finalmente, se encuentra la petición de productos específicos (informes, archivos,

etc.) generados en áreas de inteligencia militar. Este tipo de solicitudes son las menos comunes, sin embargo, son de particular interés en esta investigación por el tipo de información tan específica que algunos peticionarios solicitan refiriendo nombres de archivos y documentos. La solicitud en comento, se presentó textual de la siguiente manera: “Requiero una copia simple del archivo de inteligencia militar denominado Conejo Intélite, mismo que, a su vez, contiene 12 archivos llamados: Amigo.doc, Bermudez.doc, CSG.doc, implica.doc, implica2.doc, implica3.doc, miami-doc, novolato.doc, ochoa-doc, prepra.doc, rico-u.doc, 12SEP95.doc”.¹¹ Respecto a esta última solicitud de información debe destacarse que fue realizada por el peticionario que anteriormente había sido referido como un usuario recurrente en el tema.

En este tipo de solicitudes también se encuentran las peticiones de informes y expedientes, como es el caso del peticionario que solicitó expedientes de inteligencia militar elaborados por el Estado Mayor de la Secretaría, se le responde que “después de haber realizado una exhaustiva búsqueda en el Estado Mayor de la Defensa Nacional, en esta dependencia del Ejecutivo Federal, no se realizan trabajos de inteligencia” incluso anexan la resolución de inexistencia correspondiente. Lo cual es una contradicción, ya que de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional –anteriormente analizado– corresponde al Estado Mayor “controlar los servicios generales de Estado Mayor y de Inteligencia Militar”.

¹¹ Esta solicitud de información fue resuelta mediante un recurso de revisión en el que se determinó que en los archivos de la Secretaría “no existe documentación relacionada con el archivo de inteligencia militar denominado conejo intélite”.

Para cada uno de los diferentes tipos de solicitudes realizadas por la ciudadanía, se tiene respuestas diferenciadas por parte de las unidades de enlace. Sin embargo, destaca que de manera general, se argumentó que la información es reservada o clasificada, se declaró la inexistencia de la información o se refirió a información que está disponible públicamente. En algunos casos cuando se remite al peticionario a la información pública, se le refirió a información que no necesariamente atendía su cuestionamiento.

Uno de los aspectos más controversiales respecto al acceso a la información en materia de seguridad nacional y en particular, asuntos de inteligencia militar, es que las unidades de enlace de las instituciones atienden parcialmente las solicitudes. Por ejemplo, la solicitud presentada en octubre de 2009 al CISEN, en el que el solicitante manifestó lo siguiente: “Me gustaría saber sobre nuestra seguridad nacional, como es posible que haya tanto secuestro y narcotráfico y que nuestras autoridades aún no puedan hacer nada contra esto” la unidad de enlace después de referir los fundamentos legales respecto a las competencias del Órgano Desconcentrado, refiere que “otorga acceso” al Programa de Seguridad Nacional 2009-2012. Si bien el Programa puede dar respuesta parcial al peticionario, la solicitud estaba orientada a conocer acciones más concretas.

En este sentido, algunos peticionarios, conocedores de los derechos contemplados en la Ley argumentaban en su solicitud que no estaban solicitando información que comprometía la seguridad nacional. Por ejemplo, después de enlistar las preguntas, uno de los peticionarios anexó el siguiente párrafo: “Debido a que no estoy solicitando información puntual que involucre temas que competen a la Seguridad Nacional, estas preguntas no entran en

el supuesto de los artículos 13 fracción IV y 18 fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”. Este tipo de párrafos introductorios denotan que muy probablemente los usuarios se han enfrentado a la opacidad en algunos temas que no necesariamente implican o comprometen a la seguridad nacional.

En general, las respuestas a este tipo de solicitudes son muy acotadas, por ejemplo, en el caso de la siguiente pregunta realizada a la SEDENA: “¿De qué se encarga específicamente inteligencia militar y si trabajan en conjunto con la policía federal?”. Únicamente, se limitan a responder lo siguiente:

Respuesta al requerimiento 1: “¿De qué se encarga específicamente inteligencia militar” (SIC).

“Definir riesgos y amenazas para coadyuvar al cumplimiento de las misiones del Ejército, Fuerza Aérea Mexicana, de defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación y garantizar la seguridad interior; establecidas en el artículo 1o de su Ley Orgánica”.

Respuesta al requerimiento 2: “y si trabajan en conjunto con la policía federal?” (SIC).

“Esta Secretaría dentro del marco y la estructura del funcionamiento del Gabinete de Seguridad establece coordinación interinstitucional con todas las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional, en su respectivo ámbito de competencia”.

No obstante de las respuestas a este tipo de solicitudes, en la base de datos de solicitudes relacionadas con inteligencia militar que se construyó para la presente investigación, únicamente se registraron tres recursos de revisión que en relación al total de solicitudes en la materia, que representa el 11%. En estos recursos de revisión, sobresale uno de

ellos que no fue debidamente testado y se pueden leer con claridad los nombres tanto del recurrente como de los ciudadanos respecto a quienes se solicita la información. Lo anterior implica una violación al derecho a la protección de datos personales. En suma, la calidad de la información proporcionada por las dependencias de seguridad nacional no corresponde a la demanda de información por parte de los ciudadanos en materia de inteligencia militar e incluso –como se encontró evidencia en esta investigación– no tiene del debido cuidado para salvaguardar el derecho a la protección de datos personales de los peticionarios.

Conclusiones

Existen brechas entre la demanda de información en materia de inteligencia militar y la atención a esta demanda por parte de las dependencias de seguridad nacional, que deben acotarse en aras de la transparencia y la rendición de cuentas. Esta es tarea tanto de las instituciones de seguridad nacional como de las encargadas de proteger el derecho al acceso a la información. Ambas deben garantizar que la excepción en materia de transparencia y seguridad nacional no sea un argumento para evadir o simular el cumplimiento, sobre todo cuando evidentemente no se comprometen aspectos que vulneren o pongan en riesgo a la nación.

Aún y cuando la demanda de información en materia de inteligencia militar, es relativamente escasa, los hallazgos de esta investigación, dan cuenta que de manera general las solicitudes por parte de los ciudadanos hacia las dependencias de seguridad nacional no han sido debidamente atendidas, lo cual,

podría estar obstaculizando derecho al acceso a la información. Asimismo, dan muestra del tipo de datos y referencias en los que se centra el interés de los ciudadanos. Desde aspectos como la estructura orgánica o acontecimientos o personajes históricos relacionados a la inteligencia militar que bien podrían estar documentados en la sección Transparencia Focalizada¹² de las dependencias de seguridad nacional o incluso como parte del AGN. Así como también solicitudes que argumentan conocimiento del funcionamiento o productos en materia de inteligencia militar que podrían representar una alerta para el Sistema de Inteligencia Militar.

Coincido en que la información en materia de inteligencia “no se comparte debido a inercias burocráticas” (Fernández 2011, 64) porque como se encontró en esta investigación hay algunas solicitudes de información sobre inteligencia militar, como las que requieren información sobre acontecimientos históricos, que difícilmente causarían algún riesgo a la seguridad nacional. Por el contrario, atender este tipo de solicitudes generaría mayor análisis sobre la inteligencia militar, y a su vez más información para la evaluación y toma de decisiones en el presente. Una de las constantes en materia de inteligencia militar, es que “los informes de inteligencia tienen fecha de caducidad, la información conseguida por los órganos de obtención, pierde su valor con el paso del tiempo” (Prieto 2014, 4). En este sentido, debería haber más apertura para acceder a este tipo de información que como lo ha referido Open Society Foundation

12 Las dependencias del Gobierno Federal incluyen en sus páginas una sección denominada Transparencia Focalizada que incluye “Información proactiva con propósitos específicos, que propician la generación de conocimiento público y contribuye a mejorar la toma de decisiones de los ciudadanos y de las autoridades”.

(2011) “son invaluable para los investigadores y no revelan asuntos confidenciales de las acciones gubernamentales”.

Es necesario que en México haya mayor transparencia en materia de inteligencia, como ha ocurrido en Estados Unidos, donde existe el decreto presidencial sobre clasificación y desclasificación de la información de seguridad nacional (Villanueva 2003) y donde en años pasados se realizaron informes que en general analizaron la calidad de la inteligencia usada, los mecanismos internos de desarrollo y el papel de los gobiernos en su formación (Coma 2004). Solo así, tendremos la capacidad de conocer si en materia de inteligencia se está trabajando adecuadamente.

Esta investigación genera evidencia empírica de la demanda de información de la ciudadanía respecto a la inteligencia militar y ofrece una primera aproximación a este tema en México. Sin embargo, será fundamental continuar con estudios de esta naturaleza que contribuyan a mejorar la calidad del acceso a la información en la materia. En la medida en la que se mejore la calidad del acceso a la información en materia de seguridad nacional e inteligencia militar, se trascenderá a fortalecer la rendición de cuentas que tan relevante es en estos temas.

Bibliografía

- Allier-Montaño, Eugenia. 2016. “Memory and History of Mexico ‘68”. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* (102): 7-25.
- Boils, Guillermo. 1985. “Los militares en México (1965-1985)”. *Revista Mexicana de Sociología* 47 (1): 169-185.

- Cejudo, Guillermo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos, eds. 2014. *La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. México: CIDE.
- CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional). 2017. “Enfoques de inteligencia”, <http://www.cisen.gob.mx/intQueEs-Tema3.html>.
- Coma, Manuel. 2004. “Fallos de inteligencia y responsabilidades gubernamentales”. *Cuadernos de Pensamiento Político* (4): 117-126.
- Fernández, Antonio. 2011. “2001-2011, la transformación de la inteligencia”. *Política Exterior* 25 (143): 60-70.
- Friedman, Lawrence y Hansen, Victor. 2012. “Secrecy, Transparency, and National Security”. *William Mitchell Law Review* 5 (38).
- Gobierno de la República. 2013. “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”. México: Gobierno de la República.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo. 2010. “Transparencia y seguridad nacional”. *Cuadernos de transparencia* (18): 9-54.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2016. *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID)*. México: Boletín de Prensa.
- _____. 2017. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*. México: Boletín de Prensa.
- INAI. 2017. “ZOOM. Buscador de Solicitudes de Información y Recursos de Revisión”, <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>.
- Keegan, John. 2012. *Inteligencia Militar. Conocer al enemigo, de Napoleón a Al Qaeda*. Madrid: Colección Noema, Turner.
- Koonings, Dirk, y Kees Kruijty. 2002. “Fuerzas Armadas y política en América Latina: Perspectivas futuras”. *Iberoamericana* 2 (8): 7-22.
- Llop, Santiago, Luis Martínez y Fernando Valeriano. 2013. “Apuntes de inteligencia básica”, <http://virtual.esup.edu.pe/bitstream/ESUP/33/1/Apuntes%20Estrategia%20Naval.pdf>.
- Machillanda, José. 2005. “La remilitarización de la seguridad en América Latina”. *Nueva Sociedad* 198: 130-144.
- Medina, Eduardo. 2001. “Relatoría de la consulta a expertos en materia de producción de inteligencia en México”, consulta realizada el 13 y 14 de marzo de 2001, México.
- Ley de Seguridad Nacional (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015), http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015.
- Pérez, Palmira. 1976. “Los Militares en México. Bibliografía Introductoria”. *Revista Mexicana de Sociología* 38 (2): 453-490.
- Prieto del Val, Tomás Fernando. 2014. *La inteligencia militar, una constante histórica*. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2008).
- Silva, Héctor. 1988. “El Archivo Histórico Militar de México”. *Historia Mexicana* 38 (1):127-141.

- Open Society Foundation. 2011. "National security transparency and accountability. A guide to best practice in transparency, accountability and civic engagement across the public sector", <http://www.transparency-initiative.org/archive/wp-content/uploads/2011/09/14-National-security1.pdf>.
- SEDENA. 2013. Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2013
- _____. 2016. 4º Informe de Labores de la Secretaría de la Defensa Nacional 2015-2016. Publicado el 1º de septiembre de 2016.
- _____. 2017. "Preguntas frecuentes de Transparencia y Rendición de cuentas. ¿Qué información ha otorgado esta Secretaría?", <https://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/preguntas-frecuentes-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas>.
- Ugarte, José. Manuel. 1995. "Inteligencia y democracia". *Nueva Sociedad* 138: 158-171.
- Villanueva, Ernesto. 2003. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1156/4.pdf>.



Misceláneo

Estudios de ignorancia, inteligencia y la guerra contra las drogas en Colombia

Ignorance studies, intelligence and the war on drugs in Colombia

Javier Guerrero-C¹

Fecha de recepción: 27 de agosto de 2017

Fecha de aceptación: 2 de octubre de 2017

Resumen

Los enormes recursos invertidos en la inteligencia en la guerra contra las drogas han permitido a las agencias estatales acumular un importante conocimiento sobre el actuar de las redes internacionales del narcotráfico. La inteligencia juega un papel central en la planeación y conducción de operaciones de interdicción marítima. La utilización de la inteligencia en este tipo de operaciones tiene, sin embargo, limitaciones; y no menos importante, la interpretación y reinterpretación que se hace de los resultados. Propongo que los estudios de ignorancia pueden servir para explicar estos resultados paradójicos, así como el rol y los límites de la inteligencia en la guerra contra las drogas. En este artículo se reflexiona sobre las posibilidades de los estudios de ignorancia para entender las diferentes interpretaciones del uso de la inteligencia y los resultados de esta. El presente análisis se basa en una serie de entrevistas realizadas a miembros de la Armada en diversas partes del país.

Palabras clave: estudios de ignorancia; guerra contra las drogas; inteligencia; interdicción marítima.

Abstract

The enormous resources invested in intelligence in the war on drugs have allowed state agencies to accumulate a valuable knowledge about the actions of international drug trafficking networks. Intelligence plays a central role in planning and conducting maritime interdiction operations. The use of intelligence in this type of operations, however, has limitations, not least the interpretation and reinterpretation of the results. I propose that studies of ignorance can serve to explain these paradoxical results, as well as the role and limits of intelligence in the war on drugs. In this article, we reflect on the possibilities of ignorance studies to understand the different interpretations of the use of intelligence and the results of this. The present analysis was based on a series of interviews with members of the Navy in various regions of the country.

Keywords: intelligence; ignorance studies; maritime interdiction; war on drugs.

¹ Sociólogo por la Universidad Nacional de Colombia, magister y doctor en Estudios Sociales de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación por la Universidad de Edimburgo, Reino Unido. Correo: J.Guerrero@sms.ed.ac.uk/jeguerrero180@gmail.com

Introducción

Sin lugar a dudas, la actual forma de la Armada colombiana es el resultado de décadas de su participación en operaciones en la guerra contra la droga. La creación y fortalecimiento de nuevas unidades, el establecimiento de nuevas bases y la adquisición de nuevas tecnologías han sido el resultado de un proceso de generación de futuros plausibles, así como la creación de versiones sobre el presente. La Armada colombiana ha creado visiones de desarrollo tecnológico basadas en varios factores: interpretaciones del desarrollo de otras marinas, arreglos tecnológicos, historias de experiencias previas e interpretaciones de capacidades enemigas, etc. La recolección de inteligencia para la realización de operaciones de interdicción ocupa un lugar central en esta lucha, que tiene efectos paradójicos, dado el carácter simbiótico de las relaciones en el binario interdicción/evasión.

La transformación de la Armada de la Republica de Colombia (ARC), de una marina tradicional en una organización militar con funciones policiales, implica la transformación de sus prácticas, que han pasado de patrullar el mar, para generar, temporalmente, el control de las rutas de contrabando tradicionales (en su mayoría rutas de contrabando histórico en el Caribe), a llevar a cabo Operaciones de Interdicción Marítima (OIM) basadas en inteligencia. Llevar a cabo OIM, basadas en inteligencia, permite a los oficiales lanzar operaciones solo cuando son capaces de otorgarles un alto grado de éxito, cuando según su evaluación de la operación, el riesgo de fracaso es bajo. Esto es considerado por la ARC como la mejor estrategia, ya que permite la maximización de los recursos escasos.

Los comandantes de las operaciones pueden combinar su conocimiento de las condi-

ciones locales del mar y sus experiencias de acciones de contrabandistas anteriores en la zona, con información (más o menos) precisa sobre la localización y los planes de los contrabandistas. Esto permite a los comandantes locales generar una evaluación de las capacidades y los recursos del enemigo que deben desplegarse para lograr un evento. Al hacer esto, los comandantes tiene acceso privilegiado a cierta información y pueden abrogarse el derecho a producir y manejar aspectos sobre los cuales son ignorantes, asuntos tales como, ¿qué implica la ausencia de capturas? ¿Qué implica la baja en la cantidad de droga incautada? ¿Qué implica la aparente desaparición de ciertas modalidades de transporte? En estos casos, las métricas de conteo en la guerra contra las drogas, sirven a la ARC como poseedora oficial de dichas informaciones, para balancear lo que se sabe y lo que se desconoce sobre el enemigo, como un elemento para negociar su posición en el centro de atención del estado.

Al reconocer la relación simbiótica entre ambos lados del binario, reconociendo que los dos lados están actualizando constantemente sus estrategias, no solo como una respuesta a las acciones del otro lado. En presencia de un ambiente turbulento y caótico, donde la dinámica es particularmente agresiva, no es posible que ninguna de las partes sostenga una ventaja competitiva en el tiempo. Como parte de esta dinámica, en el centro de las acciones de la ARC en la lucha contra la droga están la innovación, el aprendizaje y la inteligencia. La ARC ha innovado en métodos de interdicción y mediante el uso de diferentes tecnologías para frustrar los esfuerzos de los narcotraficantes, en la que la recolección de información de inteligencia para la realización de operaciones de interdicción es central.

En este artículo presento algunas reflexiones en torno a la realización de operaciones de interdicción basadas en inteligencia por parte de la ARC, como parte de su participación en la guerra contra las drogas. Planteo que los estudios de ignorancia pueden ser útiles para interpretar el resultado paradójico como resultado de las acciones de interdicción, así como para entender los límites de la inteligencia en la realización de dichas operaciones. Se ilustra lo afirmado con extractos de entrevistas realizadas por el autor a oficiales y suboficiales retirados y en activo, estacionados en bases navales en diferentes partes de Colombia. Por motivos de confidencialidad, se omiten nombres y ubicaciones.

Este artículo tiene como punto de partida, las propuestas de los estudios de ignorancia, que plantean que la ignorancia necesita ser entendida y teorizada como una característica regular de la toma de decisiones en general, en las interacciones sociales y en comunicación cotidiana, en ese sentido promueve entender la ignorancia como un elemento propio de las interacciones y no como una desviación (Gross y McGoey 2015a; McGoey 2012). Inicialmente se realizó un análisis temático para identificar ideas generales, y después, una segunda ronda de codificación permitió establecer relaciones entre estos temas y los planteamientos de los estudios de la ignorancia, específicamente, su importancia para entender la producción de seguridad e inseguridad (Rappert y Balmer 2015). Como tal, este artículo refleja la experiencia de los comandantes de la ARC en la guerra contra las drogas. Se plantea que las operaciones de interdicción marítima basadas en inteligencia son en esencia paradójicas, en el sentido en que la presencia y ausencia de resultados puede ser interpretado de diversas maneras. Los

estudios de ignorancia pueden servir de guía para entender este tipo de situaciones.

La Armada de Colombia y la guerra contra las drogas

El tráfico de drogas ilícitas es un escenario complejo, donde una multitud de grupos compiten o colaboran alternativamente para obtener su parte de los ingresos de los precios inflados como resultado de la prohibición. Las agencias estatales asumen que desde comienzos de la década de 1990, el método preferido de transporte de drogas al por mayor han sido las vías marítimas (Guerrero Castro 2016). Los traficantes usan diferentes rutas y métodos para transportar drogas usando contenedores de carga, pesqueros, lanchas rápidas y fabrican sus propios artefactos, siendo el caso más representativo el de los conocidos como narcosubmarinos. La literatura académica y documento públicos afirman que los precios de la carga ilícita aumentan con el transporte (Mejía y Posada 2008; Rico 2013), y el transporte a menudo representa un alto porcentaje del costo para los propietarios de los bienes ilícitos (Wainwright 2016).

El papel de la ARC y en especial del Cuerpo de Guardacostas es el de detectar y capturar traficantes de drogas y artefactos de narcotraficantes, así como el evitar que sus cargas partan de las costas colombianas o alcancen su destino. Desde su creación en 1994, ha capturado un importante número de narcotraficantes, drogas ilícitas y sus botes y artefactos. El despliegue de estos recursos ha creado incentivos obvios para que los contrabandistas se adapten e innoven. En esta carrera armamentista entre la ARC y los narcotraficantes, la inteligencia ha jugado un papel fundamental.

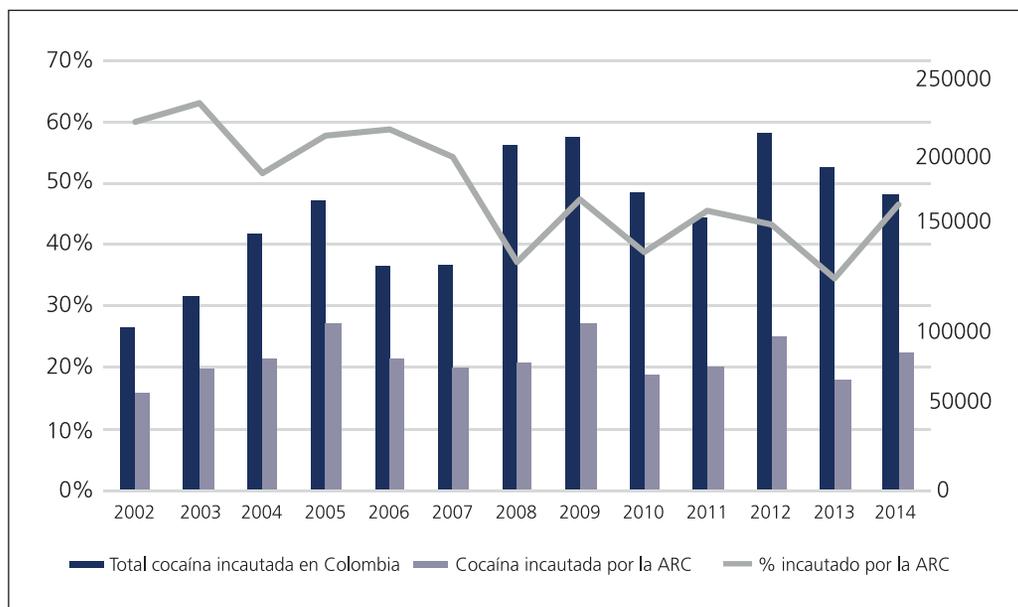
El gobierno colombiano ha implementado varias políticas para desestabilizar el mercado de las drogas ilícitas, dirigidas a reducir el suministro de drogas. Disminución de los campos de cultivo de coca a través de fumigación aérea o erradicación manual, incentivos ofrecidos a los agricultores para reemplazar los campos de coca, captura de líderes de las redes de narcotraficantes, destrucción de laboratorios, cristalizaderos y centros de acopio, interceptación y regulación de productos químicos utilizados en la producción de cocaína e impedir que la cocaína siga su ruta hacia su destino. Esto a su vez ha implicado que diferentes organismos estatales deben competir por la atención del Estado para crear políticas y asegurar presupuestos para llevar a cabo sus actividades. Desde principios de los años 90, la ARC se ha beneficiado del proceso de militarización de la guerra contra las drogas (Moloznik 2003), lo que le ha aumentado su presupuesto debido a su participación en la guerra contra las drogas.

La ARC reafirma su importante lugar en la guerra contra las drogas, así como aprovecha las incertidumbres que surgen de esos éxitos. La Armada muestra cifras que ratifican sus logros (drogas ilícitas interceptadas, botes y personas detenidas), y se considera a sí misma como la agencia estatal más exitosa en materia de cocaína incautada. La Armada presenta sus resultados en forma de conteos (Andreas y Greenhill 2010). Por ejemplo, en un artículo publicado durante el 188 aniversario de la ARC, se presentó una lista de “operaciones exitosas” que enumeran la cantidad de cocaína narcosubmarinos y contrabandistas capturados. El mismo tipo de indicadores se encuentran en el editorial de la Revista Oficial de la ARC y los informes al Ministerio de Defensa y otras oficinas pertinentes, ejemplo

el Informe de Drogas de Colombia (Observatorio de Drogas de Colombia 2016). Muchas de estas mediciones presentadas por la ARC como prueba de éxito también se movilizan como prueba de que se necesitan aún más recursos. El binario de interdicción/evasión es, entonces, esencialmente una relación simbiótica, como señala Andreas; hay una relación “paradójica, de doble filo e incluso interdependiente entre el negocio del contrabando y el negocio de intentar frustrarlo” (Andreas 1999, 86). Los narcotraficantes se benefician no solo de la prohibición y del aumento de precios que esta conlleva, sino de las operaciones de interdicción que se llevan a cabo contra otros grupos, lo que les permite negociar los precios. La Armada se beneficia de la existencia de contrabandistas y sus innovaciones para reforzar su lugar como una poderosa agencia contra la droga.

Aunque su participación en la guerra contra las drogas ha permitido el crecimiento de la ARC y de hecho, a pesar de poseer una unidad cuyo foco principal era la realización de operaciones contra la droga, hasta 2005 carecía de objetivos estratégicos relacionados con su papel en la guerra contra las drogas. Estas transformaciones fueron conducidas por almirantes que, desde sus primeros días como parte de la ARC, han participado en operaciones de lucha contra la droga y han presenciado o ayudado en el refuerzo de del cuerpo de Guardacostas (Guerrero Castro 2016). Por último, los múltiples papeles de la Armada se destacan en los planes estratégicos y conceptos estratégicos, donde las operaciones de lucha contra las drogas se articulan como dirigidas a las amenazas a la soberanía territorial. Como tal, el discurso oficial de la ARC considera a los traficantes de drogas, no como infractores de la ley, sino como amenazas a la seguridad

Tabla 1. Cantidad de cocaína incautada por la ARC 2002-2014.



Fuente: Centro Internacional Marítimo de Análisis Contra el Narcotráfico (2015).

nacional, como parte del discurso que identifica las drogas como problemas de seguridad (Másmela y Tickner 2017). La tabla 1 presenta las estadísticas de resultados, medida en cantidad de cocaína incautada, de la ARC en la guerra contra las drogas. Se destaca como la ARC compara sus resultados operacionales, con las demás instituciones de orden nacional.

La inteligencia militar y la guerra contra las drogas

Las actividades de acopio de información e inteligencia son parte central de las actividades de los Estados modernos. A pesar de esta centralidad, existen diferentes definiciones del término inteligencia (Gentry 2016), refiriéndose indistintamente a varias formas de recolección de información y a sus diversos usos (Johnson 2007). Se acepta que las actividades

de inteligencia estatal son principalmente: seguridad interna, recolección de información, análisis de la información, contrainteligencia y acciones encubiertas. La variedad de definiciones y usos de la inteligencia se expresa en la tabla de leyes recogida por Zuniga (2015) en la que se resumen las diferentes definiciones de inteligencia en varios países de las Américas y muestra como estas actividades se operacionalizan en las legislaciones locales. Sin embargo, cuando se habla de inteligencia, por lo general, se hace referencia a una versión racional de la inteligencia. En este sentido, la inteligencia se concibe como el producto final y como el proceso para derivar ese producto que sirve para la toma de decisiones, reduciendo ignorancia sobre las acciones del enemigo, sus capacidades e intenciones (Fingar 2011). Por ejemplo, para Paz (2015) la inteligencia es necesaria para “dar previsibilidad y reducir la sorpresa”.

La inteligencia juega un papel central en las acciones en contra de actores no estatales. Su rol es crucial, teniendo como responsabilidad producir inteligencia accionable (Gandy Jr 2012); es decir, el resultado de las actividades de inteligencia, orientada a objetivos sobre la cual ya se ha realizado un proceso de escogencia sobre diferentes alternativas plausibles sobre el quién, qué, cómo y dónde (Kan 2006). En el caso específico del control de los flujos de drogas ilícitas, la inteligencia es una de las actividades principales tanto de las redes del narcotráfico, como de las agencias estatales (Kenney 2003).

A pesar del nombre ‘guerra’ y de la activa participación de instituciones militares, la llamada ‘guerra contra las drogas’ está lejos de ser una guerra tradicional, en las que el enemigo es fácilmente identificable y localizable. La guerra contra las drogas se puede definir, siguiendo a Feldman (2004), como una guerra securocrática, cuyo objetivo es evitar la contaminación. La guerra contra las drogas es más similar a la contención y prevención del delito que una ‘guerra’ como tal (Andreas 2003). Esto implica el conocimiento de un nuevo enemigo y la transformación de las agencias de inteligencia militar.

Ferrato (2015) anota que las formas tradicionales de inteligencia se deben adaptar a una amenaza que tiene “morfología y características” particulares, apuntando que la estructura en red de las organizaciones dificulta la aplicación de la inteligencia. A este nuevo enemigo, las redes del narcotráfico se le han atribuido, merced a sus arreglos institucionales, gran capacidad de acción y maniobra (Vellinga 2004; Zaitch 2004; Kenney 2007). Ferrato (2015, 60) hace énfasis en la gran flexibilidad de las organizaciones criminales: “Esta estructura de red presenta una gran fortaleza debido a su in-

herente capacidad para el reemplazo rápido de líderes y opciones criminales”. Para Ferrato la inteligencia es una herramienta que les permite a los actores estatales iluminar el proceso de toma de decisiones en la lucha contra estas organizaciones, sumándose a las definiciones de inteligencia en la que la recolección de información implica acercarse a la posibilidad de tomar mejores decisiones. En este proceso, se plantea como similar a las versiones del proceso científico, que plantean la acumulación, organización y uso de información para resolver problemas, produciendo nuevos conocimientos proyectados al futuro, con el fin de reducir la incertidumbre (Marrin y Clemente 2005; Ferrato 2015).

En este sentido, hay varios ejemplos de centros dedicados a procesar información de inteligencia, como El Paso Intelligence Center (EPIC), creado en 1974, con el objeto de proveer este tipo de información y crear un ambiente de colaboración entre diferentes agencias, en temas específicos de tráfico de drogas, con una creciente participación de agencias militares con el inicio de la guerra contra el terrorismo (Van Puyvelde 2016). El Joint Interagency Task Force-South (JIATFS) realiza operaciones multiagenciales y aunque gran parte de su actividad se concentra en la planeación y realización de operaciones, la recopilación de inteligencia es central en las labores de la JIATFS, detectando y monitoreando el tráfico ilícito para interrumpir y desmantelar las redes, creando a su vez una importante red de inteligencia, capaz de desmantelar rutas del narcotráfico (McLay 2015). En el centro de sus actividades está la “Gestión de la misión de extremo a extremo”,² el ciclo de acti-

² *End-to-end Mission Management*, también denominada cadena del éxito o ciclo del éxito

vidades, indicaciones preliminares, detección, monitoreo, interdicción, detección, procesamiento y más inteligencia, que contempla que cada una de estas etapas genera inteligencia (Munsing y Lamb 2011).

Por su parte, las agencias de seguridad y las fuerzas militares colombianas ampliaron sus roles tradicionales para participar en el dismantelamiento y disrupción de la producción o el transporte de drogas ilícitas. Esto implicó en gran medida, la redefinición del rol de la inteligencia. La Armada colombiana ha podido desplegar una sofisticada red de información tanto humana como técnica, específicamente, desde 2006, debido a la creación de la Unidad de Inteligencia de la ARC, que se convirtió en una oficina independiente a un nivel por debajo del mando general de la Armada. Esta Unidad tiene el mismo nivel de importancia que las oficinas como el Jefe de Operaciones o el Jefe de Planificación. Estos cambios confirmaron la importancia de la recopilación de información y de inteligencia, tal como se menciona en el Plan Estratégico de 2003, cuando la información comenzó a ser considerada un elemento clave en el papel de la Armada colombiana en derrotar a las organizaciones narcotraficantes.

Las aguas del Mar Caribe y del Océano Pacífico sirven de lienzo en el que se desarrollan las complejidades del binario de interdicción/evasión, con múltiples movimientos constantes en diversos sentidos. Este espacio está poblado por una multitud de redes de narcotráfico que tratan de evadir el control estatal y una multitud de agencias estatales que, colaboran y compiten, mientras intentan impedir que los contrabandistas salgan o lleguen a su destino, incluyendo a la ARC, Policía Nacional de Colombia, Fuerza Aérea Colombiana, así como agencias internacionales, Drug Enfor-

cement Administration (DEA), United States Coast Guard, etc. Según Kenney (2003), los enormes recursos invertidos en la inteligencia en la guerra contra las drogas les ha permitido a las agencias estatales acumular un importante conocimiento sobre el actuar de las redes internacionales del narcotráfico, sin embargo, esto ha logrado que dichas redes desarrollen así mismo estrategias de adaptación que les permiten actuar en ambientes hostiles. Propongo que los estudios de ignorancia pueden servir para explicar estos resultados paradójicos, así como el rol y los límites de la inteligencia en la guerra contra las drogas.

Estudios de ignorancia

Sherman Kent (1949), el padre de la inteligencia estratégica, proponía que el conocimiento ganado en las actividades de inteligencia permitía, por un lado, evitar el fracaso y otro, el actuar en ignorancia. Esta idea conlleva la interpretación de la posibilidad de alcanzar un conocimiento casi perfecto de las actividades del enemigo que permita a las agencias estatales actuar con un alto grado de certeza sobre sus acciones. Johnson y Jackson (Johnson and Jackson 2010) consideran, por una parte, que la idea de alcanzar conocimiento objetivo en es principalmente un ideal, y por la otra, que si bien la inteligencia puede proveer ciertos conocimientos cruciales, los encargados de operacionalizar dicha inteligencia, deben tener presente que a pesar de esto cierto grado de incertidumbre permanecerá.

Los actores en la guerra contra las drogas perciben oportunidades para moverse y actuar. Sin embargo, la asimetría del conocimiento, las fallas de la comunicación y las acciones y estrategias de varios actores no coordinados da lugar

a situaciones en las que los jugadores no terminan mejor o quizás peor que inicialmente. Acá vale mencionar el concepto de Herbert Simon (1991), sobre la Racionalidad Limitada. Según este concepto, las personas no necesariamente saben lo que están haciendo, dado que nuestra capacidad de captar un mundo complejo es limitada. Decisiones bajo estas circunstancias son parciales e incompletas y pueden ser disputada por otros actores (Spinardi 2014).

Cuando los contrabandistas zarpan deben enfrentar el riesgo de haber sido identificados por las agencias estatales, o que en el transcurso de su viaje, la Armada los detectará. Mientras que para la ARC la captura de artefactos contrabandistas lleva a reinterpretaciones de lo que significa la captura. En tales circunstancias, la Armada hace intentos de conciliar la visión localizada de los comandantes, con puntos de vista globales. Esto es visible cuando se captura un nuevo método de transporte y en períodos en que un método de transporte particular desaparece de la escena. Los comandantes locales y los comandantes centrales deben tomar decisiones sobre cómo interpretar esas ocurrencias. ¿Implican que se deben gastar los recursos en la focalización de este método de transporte? ¿Una reducción en la captura de un determinado método de transporte significa una disminución real en su uso, o simplemente se han vuelto más difíciles de detectar? Un buen ejemplo de esto fue el descubrimiento de dispositivos parasitarios unidos a barcos de contenedores de carga en un puerto del Caribe, lo que llevó a cuestionar si los recursos deberían asignarse a la realización de búsquedas submarinas a través del entrenamiento y despliegue de un equipo de buceo.

Las acciones de los diferentes actores en la guerra contra las drogas están marcadas por la necesidad de realizar movimientos y

contra movimientos, diseñados para engañar al enemigo. Y ambos lados, del binario interdicción/evasión, se aplican en lograr estos objetivos. Tanto los narcotraficantes como los organismos estatales y los militares, llevan a cabo sus actividades en secreto. Incluso, si ambas partes realizan acciones para conocer de antemano las intenciones del otro, está claro que ninguno de los dos puede lograr obtener información perfecta sobre las intenciones del otro. Por lo tanto, ambas partes necesitan mecanismos que les permitan dar sentido a las acciones del otro, para dar sentido a cómo la “ausencia o presencia” de ciertas pistas, indica posibles acciones, y cómo estas pueden ser vistas como una llamada a la acción propia. Los estudios de ignorancia señalan las diferentes formas en que se produce la ignorancia (Gross y McGoey 2015b) y varios autores han mostrado las implicaciones que tiene para los estudios de seguridad y la inteligencia (Rappert y Balmer 2015; Vogel *et al.* 2016).

Proctor (2008) señala tres maneras diferentes en las que se produce o mantiene la ignorancia: la ignorancia como un estado nativo (o recurso), la ignorancia como un reino perdido (o elección selectiva) y la ignorancia como deliberadamente diseñada. Este último es de importancia para cualquier investigación que trate con organizaciones militares. Aunque el manejo del secreto no es exclusivo de las organizaciones militares, si tiene características especiales en estas. El secreto es parte activa de cualquier guerra: “El secreto se usa para esconder, fingir, distraer, negar el acceso y monopolizar la información” (Proctor 2008, 19). En este sentido, Rappert (2015, 10) señala la importancia de las configuraciones de la ausencia y la presencia, y cómo “ver es una forma de no ver, a causa de lo que queda fuera del cuadro que se forma cuando se observa algo”.

Las condiciones de ignorancia en la que se desarrollan las actividades de inteligencia, en la guerra contra las drogas, pueden crear lo que Vogel *et al.* (2016) llaman un superávit de ambigüedad, en la que la performatividad e intentos de construir fuentes de autoridad son primordiales. Los actores pueden fortalecer su propia autoridad al adoptar y aceptar su propia ignorancia, al subrayar que son ellos los autorizados para reconocer lo que se sabe o no se sabe sobre el enemigo, lo que conlleva a complejizar la situación y a hacer más complejo distinguir entre la incertidumbre producida y el no-conocimiento (Vogel *et al.* 2016). Hay dos maneras interrelacionadas en las cuales la Armada ha reducido la incertidumbre que surge de sus acciones. La primera es mediante la construcción de imágenes de los enemigos. Aquí el personal de la ARC subraya la capacidad de innovación de las organizaciones narcotraficantes y las características estructurales de las organizaciones narcotraficantes. Al realizar Operaciones Marítimas de Interdicción (OMI), firmemente, basado en la inteligencia, los oficiales y suboficiales de la ARC ponen especial énfasis en lograr un alto grado de éxito. La segunda manera, las cifras y los números producidos por la acumulación de eventos les permiten visualizar tanto sus resultados como reforzar su papel. Estas estrategias ayudan a dar forma a los contornos de las acciones de los narcotraficantes, que en gran medida son esencialmente desconocidas.

El rol de la inteligencia y el narcotráfico usando rutas marítimas

Como se mencionó anteriormente, la guerra contra las drogas no es una guerra tradicional, argumento que en la guerra contra las drogas la producción de conocimiento y entendi-

miento sobre el enemigo conlleva nuevas incertidumbres. Dado el carácter disperso de las actividades de los narcotraficantes (Guerrero Castro 2016), las OMI firmemente basadas en inteligencia juegan un papel fundamental en el rol de la ARC en su labor de detener el flujo de drogas ilícitas que se mueven en las aguas territoriales del país.

Desde principios de los años 80, los esfuerzos de interdicción (aumento de la presencia militar directa, las operaciones de inteligencia y las operaciones militares) han sido algunas de las principales estrategias para el control de las drogas ilícitas. La ARC y la Policía Antinarcóticos han hecho esfuerzos para conocer y prever las rutas y tendencias en los métodos de transporte marítimo utilizados por los narcotraficantes, principalmente mediante la producción de estadísticas basadas en incautaciones y dedicando esfuerzos a actividades de inteligencia y compartiendo evidencia. Durante el decenio de 1980, el aumento de la utilización de rutas marítimas por narcotraficantes llevó al Gobierno colombiano a la activación de la Unidad de Guardacostas en 1991,³ operando exclusivamente en el Mar Caribe y en 1995, en el Pacífico colombiano. Asimismo, varios actores estatales y multi-estatales, entre ellos la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) destacaron la creciente relevancia de las rutas marítimas como el principal transporte utilizado por los contrabandistas. La importancia dada al surgimiento del tráfico marítimo de drogas como problema de seguridad regional fue cristalizada por la conformación en 2003 de un grupo denominado “Grupo de Expertos en Narcotráfico Marítimo” que actúa como

³ Si bien fue activado en 1991, comenzó a operar en 1994.

órgano consultivo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). La CICAD forma parte del secretario de seguridad de la Organización de los Estados Americanos.

La primera tarea del “Grupo de Expertos en Narcotráfico Marítimo” fue presentar a la CICAD un informe sobre la cuestión del narcotráfico marítimo que involucra drogas ilícitas y contrabando relacionado en el hemisferio. El informe se denomina *Estudio Hemisférico del Narcotráfico Marítimo* y se utilizó como modelo para la acción regional en la lucha contra el narcotráfico en dos áreas principales: puertos, e interdicción portuaria y marítima. Uno de los temas clave del debate fue la de cómo compartir el conocimiento y la inteligencia entre los diferentes estados como un elemento clave para combatir el narcotráfico. Los documentos producidos por este grupo demuestran que la cooperación en las primeras etapas del acuerdo internacional estaba llena de problemas:

El intercambio de información e inteligencia entre países no se realiza de forma oportuna y competente para poder llevar a cabo operaciones antidrogas eficaces y efectivas. El intercambio de información e inteligencia entre las entidades/países está limitado por varias posibles razones. Entre ellas, el temor a comprometer las operaciones o fuentes, la falta de un contacto directo entre funcionarios que promueva la confianza, la falta de comunicación, rivalidades institucionales, la falta de acuerdos/arreglos bilaterales o regionales, la falta de medios seguros para el intercambio de información, conocimientos limitados sobre la capacidad operacional de otros y la falta de comprensión de las necesidades de otros (Group on Maritime Narcotrafficking 2003).

Los mismos problemas se encuentran en relación con las diferentes agencias colombianas, en las que diferentes rutinas, estrategias e intereses hacen difícil la colaboración entre organismos, aun cuando esta sea estimulada desde las esferas de comando (Guerrero Castro 2016). Uno de los casos emblemáticos que demuestran la importancia de la inteligencia en la lucha contra las drogas y, específicamente, para las OMI, es el de la captura de artefactos sumergibles y semi-sumergibles, conocidos como narcosubmarinos (Ramírez y Bunker 2014; Guerrero Castro 2016). Inicialmente, el uso del sonar fue considerado una herramienta para contrarrestar a los narcosubmarinos, llevando a las autoridades a aprovechar las habilidades del personal de sonar. Sin embargo, las dificultades de detección, debido a su escasa huella sonora, llevaron a considerar la visualización desde el aire como la estrategia apropiada. Si bien estas prácticas tienen un rol importante en la captura de estos artefactos, dicha detección se evidenció como posible, siempre y cuando se tuviese una adecuada inteligencia sobre los distintos aspectos técnicos y humanos sobre dichos artefactos. El uso de aviones con radar puede proporcionar medios de detección una vez que un área ha sido confinada por los esfuerzos de inteligencia, o pueden proporcionar pistas iniciales que luego son evaluados y descartados o perseguidos. Un capitán de la Armada, comandante de una base en el momento de la entrevista, explica: “La detección en la superficie... los medios... los radares de navegación y otros tipos de radares pueden detectar, por ejemplo, inicialmente, una firma de calor... o cualquier otro detalle técnico... que pueda ser viable” (Comandante base, entrevista, 24 de abril de 2014).

La existencia de dichos artefactos implicó cambios en la forma en que la Armada planteaba sus OMI. Por un lado, requirió inno-

vación en el uso de los recursos: “Los medios son los mismos, pero tenemos que usarlos de diferentes maneras” (Comandante base, entrevista, 24 de abril de 2014). Por otro lado, fortalecer la inteligencia como una estrategia principal, como explicó un subcomandante de una base de la Armada (entrevista, 8 de mayo 8 de 2014):

El primer problema es la detección. Así que dimos órdenes para aumentar todos los esfuerzos para capturar esos artefactos antes de que zarparan, porque, cuando se habla de transporte, el método es el centro. Pero decidimos que la estrategia más eficiente era capturarlos en la orilla, porque cuando están en el mar, es muy difícil. Incluso si usted los ve).

A comienzos de la década del 2000 se comienza a destacar la importancia de la inteligencia en las actividades de interdicción en la Armada. El Plan Estratégico de 2003 enfatizó la comunicación y la recopilación de inteligencia como las principales debilidades de la Armada y subrayó la necesidad de intentar crear una nueva y moderna Armada, la Armada del futuro, en la cual la recolección y procesamiento de información sería fundamental. Dicho plan, llamado ‘Cerrando Espacios’ desarrolla un programa de control e interdicción marítimo, ribereño y territorial con el objetivo específico de combatir la producción y almacenamiento de narcóticos y negar el narcoterrorismo al uso de áreas marítimas, fluviales y terrestres como rutas para el tráfico ilícito de estupefacientes.

La estrategia contemplaba el uso de las fuerzas navales, aéreas, fluviales y terrestres para controlar el flujo de drogas ilícitas. Esta estrategia se estructuró en torno al fortalecimiento de la cooperación de inteligencia e

inteligencia con otras agencias militares y policiales, poniendo el énfasis en llevar a cabo operaciones con un claro objetivo u objetivo. En definitiva, el plan ‘Cerrando Espacios’ propuso la racionalización de los recursos mediante la planificación de operaciones basadas en información de inteligencia y la combinación de los diferentes recursos de la Armada, con énfasis en impulsar las unidades que se espera enfrentar los flujos de drogas ilícitas. La idea de que la inteligencia táctica y estratégica juega un papel clave en la consolidación de la Armada y el cuerpo de Guardacostas como actores principales en el control de los flujos de drogas ilícitas, como parte de un intento más amplio de controlar el mar y asegurar las fronteras. El discurso oficial de la Armada queda expresado en sus planes, donde la inteligencia se revela como central, por ejemplo, en el Plan Estratégico Naval de 2011 señala como un objetivo clave de la Armada: “Mejorar la capacidad de obtener información a través de fuentes humanas o electrónicas, así como fortalecer el proceso de análisis y difusión de información e inteligencia” (Armada República de Colombia 2011). El mismo plan hace hincapié en la importancia de la adquisición de tecnologías y el fortalecimiento de los acuerdos internacionales como clave para el proceso de recolección de información.

En la práctica, los comandantes abrazaron la importancia de la inteligencia para sus operaciones. Antes de la creación del cuerpo de Guardacostas, la Armada llevaba a cabo operaciones de lucha contra la droga, pero no necesariamente como resultado del despliegue de flotas de buques para perseguir contrabandistas. Con el fin de lograr resultados operacionales y desarrollar operaciones como la captura de artefactos de los narcotraficantes (narcosubmarinos, lanchas rápidas, pesqueros, etc.)

y/o operaciones contra líderes de las bandas narcotraficantes, la Armada hace uso tanto de información humana y técnica, como de coordinación con otras agencias. En la realización de estas acciones, la Armada implementa los ideales y da cumplimiento con las metas propuestas en los planes estratégicos y operacionales que, como se mencionó, enfatizan la inteligencia a diferentes niveles (táctico, estratégico y operacional) para lograr el éxito en todas las operaciones. La recopilación de inteligencia es un momento en el proceso de construcción de la forma y capacidad del enemigo, en el que la recopilación y el análisis de la información es a la vez una herramienta para lograr resultados y una fuente de imágenes sobre los enemigos, estructuras y acciones, que en última instancia se ve afectada por estas imágenes, como destacan Räsänen y Nyce (2013), la recolección de información de inteligencia, no es un nunca un proceso objetivo y racional.

La Armada ha creado una variada red de colaboradores, incluyendo otras agencias estatales e informantes locales, y ha desarrollado estrategias para infiltrarse en las redes de los traficantes de drogas. La infiltración de una red de traficantes puede ser una buena manera de lograr resultados. Sin embargo, los informantes no son necesariamente conscientes de los objetivos de la Armada y por lo tanto, pueden proporcionar información que puede conducir a una operación no exitosa para los objetivos de la Armada. Determinar cuándo la información y la inteligencia son lo suficientemente precisas para consolidar un paquete de inteligencia es un momento clave para un oficial y su personal, que podría conducir a la consecución de una operación exitosa.

Las OMI son entonces operaciones basadas en inteligencia y en este sentido, el objetivo es controlar el mar a través del desarrollo de

operaciones específicamente dirigidas a objetivos. Esta intención también se puede ver en la transformación de las prácticas de la Armada para controlar el mar, que han pasado de patrullar a la realización de operaciones basadas en la inteligencia (dirigidas a movimientos específicos de personas y artefactos). Después de años conduciendo el patrullaje tradicional en las áreas consideradas como rutas tradicionales del contrabando, la ARC, y específicamente, el cuerpo de Guardacostas, comenzó a dirigir sus operaciones basadas solo en información de la inteligencia. El punto en que la práctica de la interdicción está ligada a la práctica de la inteligencia es resumida por un Comandante del Cuerpo de Guardacostas:

Todo lo que hacemos ... el aspecto principal es la inteligencia ... sí ... eso es algo que está claro ... para que podamos acceder a estas organizaciones ... tenemos que tener ...una inteligencia realmente fuerte ... como la que la tiene la Armada... inteligencia técnica ... intercepciones de comunicaciones ...teléfonos celulares... otros equipos de comunicación ... satélites (teléfonos) ... también tenemos un 10% de éxito que es solo suerte (Comandante regional, entrevista, 25 de mayo de 2014).

Otro comandante dice: “Bueno... no se puede estar a la vuelta [*de los narcotraficantes*]... tenemos patrullas de rutina... pero es solo rutina... pero para encontrar algo ahí fuera, tienes que ser realmente afortunado. Así que es mucho más fácil cuando tienes un guía... algo que te dice, mira allí, a ese punto” (Comandante base, entrevista, 24 de abril de 2014). El éxito, el logro de resultados y las operaciones exitosas son fundamentales para el cuerpo de Guardacostas en su intención de presentarse como una de las principales agencias en la guerra contra las drogas y permanecer en el

foco de atención del Estado. La inteligencia es clave para asegurar esto.

Un excomandante (entrevista, 17 de septiembre de 2015) plantea que “no puedes ir de aquí a allá...sí. Tal vez algún día encuentres algo, pero si tienes un enfoque, basado en inteligencia, así vas a tener mejores resultados”. Y según algunos miembros de la Armada, el control del mar, frustrando los esfuerzos de contrabando, debe hacerse únicamente con la inteligencia: “Lo que debería ser es [operaciones basadas en inteligencia] 100%... eso es lo que debe ser” (Excomandante base, entrevista, 17 de septiembre de 2015). Llevar a cabo operaciones de interdicción de base de inteligencia se ve como una forma de maximizar el resultado dado la escasez de recursos:

Como no teníamos los recursos, teníamos que planear las operaciones con inteligencia. No se puede salir al mar y esperar a los peces porque no vendrán, no es para salir a quemar gas, gastar dinero. Si vas a una operación es porque tienes por lo menos un alto grado de conocimiento de las posibilidades de éxito (Ex-Comandante Armada Nacional, entrevista, 21 de octubre de 2015).

El mismo almirante, excomandante de la ARC afirma que “la inteligencia es en primer lugar necesario para ahorrar recursos. Una operación sin inteligencia significa tirar el dinero. Con inteligencia, las operaciones se llevan a cabo de una manera más barata”. El primer comandante del cuerpo de Guardacostas sostiene opiniones similares sobre la importancia de las operaciones, los recursos y el éxito basados en la inteligencia: “Tienes que trabajar mucho con inteligencia, información... para que no hagas esfuerzos innecesarios. Si no trabajas con la información, el esfuerzo se

pierde” (Exoficial Armada, entrevista, 2 de noviembre de 2015).

Por lo tanto, para el personal de la Armada, el éxito en la ejecución de operaciones de interdicción marítima está claramente vinculado con operaciones basadas en inteligencia. Al hacerlo, las interpretaciones del papel de la ARC y del cuerpo de Guardacostas y cómo patrullar el mar se transforman desde la búsqueda, aunque intermitente, del control del espacio hasta el control de objetivos claramente determinados. Sin embargo, el éxito de estas operaciones basadas en inteligencia ha creado una serie de nuevas posibilidades, entre las que se destaca que el éxito operacional de los comandantes locales es medido por las cantidades de cocaína incautada, esto incluso en ausencia de objetivos expresados en cuantificaciones.

Propongo que como efecto de la realización de OIM firmemente basadas en inteligencia, ayuda a navegar la incertidumbre de controlar ‘flujos incontrolables’ de drogas y promover los discursos de control (Gootenberg 2009; Gootenberg 2005). En este sentido, las interpretaciones divergentes del éxito a cada lado del binario, condicionadas por asimetrías de información entre ellas, desvían constantemente la percepción de la realidad que permitió las acciones iniciales de ambos lados.

Conclusiones

Hay dos maneras interrelacionadas en las cuales la ARC ha reducido la incertidumbre que surge de sus acciones, la producción de imágenes de los enemigos y analizando el resultado de las métricas. Aquí el personal de la Armada subraya la capacidad de innovación

de las organizaciones contrabandistas y las características estructurales de las organizaciones contrabandistas y los atributos que se desprenden de estas, tales como la flexibilidad y facilidad de adaptación. Al realizar operaciones de interdicción marítima basadas en inteligencia, la ARC pone especial énfasis en lograr un alto grado de éxito. En segundo lugar, las cifras y los números producidos por la acumulación de eventos les permite visualizar tanto sus resultados como reforzar su papel. Estas estrategias ayudan a dar forma a los contornos de las acciones de los narcotraficantes, que en gran medida son esencialmente desconocidas, ratificando el lugar de la Armada en la producción de certidumbres e incertidumbres sobre las acciones de las organizaciones narcotraficantes.

La utilización de la inteligencia en la planeación de operaciones de interdicción marítima, posteriormente actualizada para ser incluida en lo que la ARC llama el ciclo del éxito, ha permitido el logro de importantes objetivos, captura de artefactos narcotraficantes, miembros de redes de narcotraficantes así como de la detección y captura de cientos de toneladas de drogas ilícitas. Al hacerlo, ha creado una realidad en la que Armada ha adoptado los éxitos alcanzados a través de este tipo de operaciones como la forma de medir su éxito operacional. Consolidando una multitud de eventos dispersos y en muchos casos poco relacionados, la Armada cristaliza una visión del enemigo y de los flujos ilícitos de drogas, estos flujos se representan como estables, muchas veces cartografiados con flechas que se mueven en un solo sentido (Van Schendel 2005), y grupos narcotraficantes que se conforman de una misma manera, configurándose lo se puede resumir con el teorema de Burke: “Una manera de ver es al mismo tiempo una manera

de no ver, focalizarse en el objeto A implica omitir el objeto B”.⁴

Los estudios de ignorancia proponen la necesidad de aceptar que esta hace parte de las diferentes actividades humanas y proponen varios niveles y formas de construir ignorancia. El uso de la inteligencia como elemento central en la planeación de actividades de interdicción marítima, permite los diversos niveles de ignorancia que se producen. Por un lado, las estrategias creadas por la ARC para distraer y negar acceso de información a los narcotraficantes; y por el otro, la ignorancia creada por sus mismas acciones, en las que el uso de la inteligencia, al permitir el logro de objetivos claros, redundante por un lado focalizar la mirada en una serie de objetos y por el otro obviar los resultados positivos de las propias acciones.

Cualquier explicación que tenga por objeto indagar el rol de la Armada en contextos ilegales en el que las relaciones antagónicas configuran las acciones de los actores debe tener en cuenta la relación paradójica y simbiótica entre contrabandistas y las agencias estatales. Las interpretaciones divergentes del éxito a cada lado del binario, condicionadas por asimetrías de información entre ellas, desvían constantemente la percepción de la realidad que permitió las acciones iniciales de ambos lados. En tales circunstancias, es cada vez más difícil para los actores diferenciar entre lo que se crea, lo que se destruye, lo que queda y cómo llevar a cabo sus acciones bajo tales circunstancias. Los estudios de ignorancia, proveen herramientas que permiten entender el rol que la producción de la incertidumbre en la recolección de inteligencia en la guerra contra las drogas.

⁴ Citado en Merton and Sztompka

Bibliografía

- Andreas, Peter. 1999. "Smuggling Wars: Law Enforcement and Law Evasion in a Changing World". En *Transnational Crime in the Americas*, editado por Tom Farer, 85-98. Nueva York/Londres: Routledge.
- _____. 2003. "Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century." *International Security* 28 (2): 78-111.
- Andreas, Peter, y Kelly M Greenhill. 2010. "Introduction: The Politics of Numbers". En *Sex, Drugs, and Body Counts The Politics of Numbers in Global Crime and Conflict*, Andreas Peter y Kelly M Greenhill, 1-22. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.
- Armada República de Colombia. 2011. "Plan Estratégico Naval 2011-2014". Bogotá, D. C., Colombia: Armada República de Colombia.
- Centro Internacional Marítimo de Análisis Contra el Narcotráfico. 2015. "Wikiquotes", [cimcon.armada.mil.co/sites/default/files/PRESENTACIÓN DIRECCIÓN CONTRA LAS DROGAS ARC_1.pdf](http://cimcon.armada.mil.co/sites/default/files/PRESENTACIÓN_DIRECCIÓN_CONTRA_LAS_DROGAS_ARC_1.pdf).
- Feldman, Allen. 2004. "Securocratic Wars of Public Safety Globalized Policing as Scop-ic Regime". *Interventions* 6 (3): 330-50.
- Ferratto, Andrés I. 2015. "Crimen Organizado e Inteligencia Estratégica: Desafíos Para El Siglo XXI". *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 15: 55-70.
- Fingar, Thomas. 2011. *Reducing Uncertainty: Intelligence Analysis and National Security*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Gandy Jr, Oscar H. 2012. "Statistical Surveillance Remote Sensing in the Digital Age". En *Routledge Handbook of Surveillance Studies*, editado por Kirstie Ball, Kevin D. Haggerty, y David Lyon, 125-32. Londres/Nueva York: Routledge.
- Gentry, John A. 2016. "Toward a Theory of Non-State Actors' Intelligence". *Intelligence and National Security* 31 (4): 465-89.
- Gootenberg, Paul. 2005. "Talking Like a State: Drugs, Borders, and the Language of Control". En *Illicit Flows and Criminal Things States, Borders, and the Other Side of Globalization*, editado por Willem van Schendel y Abraham Itty, 101-27. Bloomington, Indianapolis: Indiana University Press.
- _____. 2009. "Talking About the Flow: Drugs, Borders, and the Discourse of Drug Control." *Cultural Critique* 71 (1): 13-46.
- Gross, Matthias, y Linsey McGoey. 2015a. "Introduction". En *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*, editado por Matthias Gross y Linsey McGoey, 1-14. Abingdon; New York: Routledge.
- _____. 2015b. *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*. Abingdon; New York: Routledge.
- Group on Maritime Narcotrafficking. 2003. "Hemispheric Study of Maritime Narcotrafficking". Washington, D.C.
- Guerrero Castro, Javier. 2016. "Maritime Interdiction in the War on Drugs in Colombia: Practices, Technologies and Technological Innovation". PhD Thesis, University of Edinburgh.
- Johnson, Loch K. 2007. "Introduction". En *Handbook of Intelligence Studies*, editado por Loch K Johnson, 1-16. Aalborg, Denmark: Routledge.
- Johnson, Loch K, y Peter Jackson. 2010. "On Uncertainty and the Limits of Intelligence". En *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, editado por

- Loch K Johnson, 452-71. Nueva York, U.S.: Oxford University Press.
- Kan, Paul Rexton. 2006. "Counter narcotics Operations within Counterinsurgency: The Pivotal Role of Intelligence". *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence* 19 (4): 586-599.
- Kenney, Michael. 2003. "Intelligence Games: Comparing the Intelligence Capabilities of Law Enforcement Agencies and Drug Trafficking Enterprises." *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 16 (2): 212-43.
- _____. 2007. "The Architecture of Drug Trafficking: Network Forms of Organisation in the Colombian Cocaine Trade." *Global Crime* 8 (3). 233-59.
- Marrin, Stephen, y Jonathan D Clemente. 2005. "Improving Intelligence Analysis by Looking to the Medical Profession". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 18 (4): 707-729.
- Másmela, Carolina Cepeda, y Arlene B Tickner. 2017. "Desecuritizing the 'War on Drugs'". En *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*, editado por Marcial A G Suarez, Rafael Duarte Villa, y Brigitte Weiffen, 295-318. Londres: Palgrave Macmillan
- McGoey, Linsey. 2012. "Strategic Unknowns: Towards a Sociology of Ignorance". *Economy and Society* 41 (1): 1-16.
- McLay, James M. 2015. "Joint Interagency Task Forces; the Right Model to Combat Transnational Organized Crime?". Newport, U.S.
- Mejía, Daniel, y Carlos Esteban Posada. 2008. "Cocaine Production and Trafficking: What Do We Know?" Policy Research Working Paper. The World Bank, Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team.
- Merton, Robert King, y Piotr. Sztompka. 1996. *On Social Structure and Science*. Chicago, U.S.: University of Chicago Press.
- Moloeznik, Marcos Pablo. 2003. "The Military Dimension of the War on Drugs in Mexico and Colombia". *Crime, Law and Social Change* 40 (1): 107-112.
- Munsing, Evan, y Christopher J Lamb. 2011. "Joint Interagency Task Force-South: The Best Known, Least Understood Interagency Success". Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies.
- Observatorio de Drogas de Colombia. 2016. "Reporte de Drogas de Colombia, 2015". Bogotá, D. C., Colombia.
- Paz, José Gabriel. 2015. "Perspectivas de Cooperación En Inteligencia Estratégica. Un Aporte Para La Consolidación de La Integración Regional". En *Inteligencia Estratégica Latinoamericana Perspectivas y Ejes Predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un Mundo en cambio*, editado por Paz José Gabriel, 21-37. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de Argentina.
- Proctor, Robert N. 2008. "Agnotology A Missing Term to Describe the Cultural Production of Ignorance (and Its Study)". En *Agnotology The Making and Unmaking of Ignorance*, editado por Robert N Proctor y Londa Schiebinger, 1-36. Stanford, California: Stanford University Press.
- Ramírez, Byron, y Robert J Bunker. 2014. "Narco-Submarines Specially Fabricated Vessels Used For Drug Smuggling Purposes". The Foreign Military Studies Office (FMSO) En cooperation con InSight Crime & Small Wars Journal— El Centro
- Rappert, Brian, y Brian Balmer. 2015. "Ignorance Is Strength? Intelligence, Security and National Secrets." En *Routledge In-*

- ternational Handbook of Ignorance Studies*, editado por Matthias Gross y Lindsay McGoey, 328-337. Londres y Nueva York: Routledge.
- Räsänen, Minna, y James M Nyce. 2013. "The Raw Is Cooked: Data in Intelligence Practice". *Science, Technology & Human Values* 38 (5): 655-77.
- Rico, Daniel M. 2013. "Las Dimensiones Internacionales del Crimen Organizado en Colombia: Las Bacrim, Sus Rutas y Refugios". Washington, D.C.
- Simon, Herbert A. 1991. "Bounded Rationality and Organizational Learning". *Organization Science* 2 (1): 125-34.
- Spinardi, Graham. 2014. "Technical Controversy and Ballistic Missile Defence: Disputing Epistemic Authority in the Development of Hit-to-Kill Technology". *Science as Culture* 23 (1): 1-26.
- Van Puyvelde, Damien. 2016. "Fusing Drug Enforcement: A Study of the El Paso Intelligence Center". *Intelligence and National Security* 31 (6): 888-902.
- Van Schendel, Willem. 2005. "Spaces of Engagement: How Borderlands, Illicit Flows, and Territorial States Interlock". En *Illicit Flows and Criminal Things States, Borders, and the Other Side of Globalization*, editado por Willem Van Schendel y Itty Abraham, 38-68. Bloomington, Indianan: Indiana University Press.
- Vellinga, Menno. 2004. "The Political Economy of the Drug Industry: Its Structure and Functioning." En *The Political Economy of the Drug Industry, Latin America and the International System*, editado por Menno Vellinga, 3-24. Gainesville, FL, USA: University Press of Florida.
- Vogel, Kathleen M., Brian Balmer, Sam Weiss Evans, Inga Kroener, Miwao Matsumoto, y Rappert Brian. 2016. "The Handbook of Science and Technology Studies". En *The Handbook of Science and Technology Studies*, editado por Ulrike Felt, Rayvon Fouché, Clark A Miller, y Laurel Smith-Doerr, 973-1002. Cambridge, Massachusetts Londres, England: MIT Press.
- Wainwright, Tom. 2016. *Narconomics Cómo Administrar Un Cartel de Drogas*. Bogotá, D. C., Colombia: Debate.
- Zaitch, Damián. 2004. "Post-Fordist Cocaine, Labor and Business Relations among Colombian Dealers". En *The Political Economy of the Drug Industry, Latin America and the International System*, editado por Menno Vellinga, 148-174. Gainesville, FL, USA: University Press of Florida.
- Zuniga, Liza. 2015. "Intelligence Laws of North, Central, and South America". En *Intelligence Management in the Americas*, editado por Russell G. Swenson and Carolina Sancho Hirane, 48-56. Washington, D.C.: National Intelligence University.

El sistema de información e inteligencia Plataforma México

The information and intelligence system Platform Mexico

Otto René Cáceres Parra¹

Fecha de recepción: 29 de agosto de 2017

Fecha de aceptación: 5 de octubre de 2017

Resumen

El presente artículo analiza y explica el funcionamiento del sistema de información e inteligencia Plataforma México, desde sus orígenes hasta su consolidación, como una red de vanguardia interconectada entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que permitiera hacer más eficiente las labores de investigación de seguridad en México, compartiendo información en tiempo real entre las diferentes corporaciones de seguridad del país por medio de la instalación de una compleja plataforma de telecomunicaciones, integrada por Nodos de Interconexión (NIT's), en las diferentes entidades federativas así como con las dependencias de procuración de justicia. Para este propósito, Plataforma México se auxilia del Sistema Único de Información Criminal (SUIC), el cual se compone de diferentes aplicativos, tales como: el Informe Policial Homologado, registros biométricos, registros policiales, fichas delictivas, sistemas de información geográfica, registros penitenciarios, registros de armas y municiones, registros vehiculares, balística forense, entre otros. Todo ello, monitoreado a través del Centro de Inteligencia de la Policía Federal (CIPF) como nodo central para la explotación de la información contenida en la Plataforma México. El artículo también aborda la dinámica en cuanto a la seguridad de la información bajo la cual opera dicho sistema.

Palabras clave: inteligencia; investigación; Plataforma México; seguridad; sistemas de información; telecomunicaciones.

Abstract

The article analyzes and explains the functioning of the information and intelligence system Platform México, from its origins to its consolidation, as a vanguard network interconnected between the three levels of government (federal, state and local) that allowed to make more efficient the research work about security in Mexico by sharing information in real time between the different security corporations of the country by means of the installation of a complex telecommunications platform, integrated by Interconnection Nodes (ITN's) in the different federative entities as well as with the government offices of dispensation of Justice. For this purpose is aided by the Single Criminal Information System (SCIS) which is made up of different applications, such as: the Homologated Police Report, biometric records, police records, criminal records, geographic information systems, prison records, ammunition, vehicle registration, forensic ballistics, among others. All this monitored through the Intelligence Center of the Federal Police (ICFP) as the central node for the exploitation of the information contained in Platform Mexico. The article also addresses the operability regarding the information security under which the system operates.

Keywords: information system; intelligence; investigation; Platform México; security; telecommunications.

¹ Doctorante en el Posgrado de Estudios Políticos y Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana plantel Izta-palapa, línea Procesos Políticos. Correo: ottorenacaceres@hotmail.com

Introducción

Las labores de inteligencia en México son llevadas a cabo a través de diversas instituciones, siendo las más importantes la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Gobernación (SEGOB) misma que coordina labores de seguridad pública por medio de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la cual tiene a su cargo a la Policía Federal (PF); labores de seguridad nacional a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y políticas migratorias por medio del Instituto Nacional de Migración (INM). Sin embargo, y a pesar de la participación de diferentes instancias, las labores de inteligencia se han llevado a cabo de manera tal que entre las diversas instituciones existe un alto grado de desconfianza impidiendo el desarrollo de mecanismos efectivos de coordinación intergubernamental entre las instituciones encargadas de la seguridad en los tres niveles de gobierno.

En un país con un sistema republicano como México, en el que las facultades y responsabilidades se encuentran compartidas entre los poderes federales, resulta fundamental entender que sin la cooperación estrecha entre ellos no habrá una verdadera política de Estado en materia de seguridad (Rodríguez 2017, 76).

Las instituciones de seguridad nacional en México comparten características especiales que permiten, la más de las veces, exceptuarlas de ordenamientos legales y acciones del poder judicial. A ello debemos aunar la falta de control efectivo por parte del poder Legislativo el cual, aún a pesar de haber aprobado la Ley de Seguridad Nacional y con ella la creación de

la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (Diario Oficial de la federación (DOF) 2005), no cuenta con mecanismos formales que le permitan realizar acciones tales como el nombramiento y/o ratificación de los funcionarios del gabinete de seguridad nacional así como incidir en la asignación del presupuesto del CISEN. A ello debemos sumar la falta de la figura del Consejero de Seguridad Nacional que pudiera coordinar a las distintas instancias y políticas en la materia.

Los servicios de inteligencia en México se han utilizado como instrumentos de espionaje y control político y social, generando con ello “estructuras de contubernio y pactos de protección que llevaron a la institucionalización de actos de corrupción y prácticas de ilegalidad basado en un control vertical y descendente” (Chincoya 2014, 67). El desmantelamiento del presidencialismo autoritario, producto del fortalecimiento institucional y el proceso de transición a la democracia, han generado la construcción de una cultura democrática e institucional aún a pesar de la subsistencia de prácticas ilegales así como de la implementación de políticas públicas ineficaces las cuales han permitido a las organizaciones criminales imponer reglas y controles en el territorio nacional y los aparatos gubernamentales.

México a pesar de haber llevado a cabo la construcción de un régimen representativo, no se ha reflejado en las acciones de los cuerpos policíacos los cuales funcionan como parte del control político autoritario a través de prácticas que dañan a la ciudadanía por medio de actos de corrupción, tráfico de influencias, violación a los derechos humanos así como medidas de control y represión social y política. La preocupación por la seguridad y las consecuencias de las acciones del crimen organizado se han convertido en temas prioritarios por encima de

otros como la educación o la pobreza centran- do su atención primordialmente en el combate a los cárteles del narcotráfico.

Así, el Estado ha apostado a la implementa- ción de un modelo reactivo basado en el uso de la fuerza, apoyándose para ello en los aparatos policiales y militares, que a un modelo preven- tivo que contemple las causas que generan las conductas delictivas en el espacio público y gu- bernamental mediante la implementación de políticas públicas que produzcan condiciones de seguridad ciudadana así como de un sistema judicial eficiente que elimine la generación de prácticas delictivas y relaciones de cooperación entre organizaciones criminales y funcionarios públicos, mismas que producen como conse- cuencia una grave crisis de institucionalidad.

El combate a la delincuencia debe apo- yarse en tareas de prevención e investigación, en donde la información juega un papel fun- damental, apoyando el ejercicio operativo por parte de las fuerzas del orden median- te la generación de productos de intelligen- cia que permitan eludir riesgos y amenazas. Para llevar a cabo esto, era imperativo contar con un sistema nacional de información que contuviera diferentes bases de datos así como los requerimientos técnicos que posibilita- ran a diferentes usuarios, en los tres niveles de gobierno, interactuar entre si cruzando e intercambiando información en tiempo real a partir de la implementación de estándares y protocolos tanto normativos como tecno- lógicos, siendo el sistema Plataforma México (PM) la respuesta ante tal desafío.

Antecedentes

Bajo la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, se crea la Coordinación de

Seguridad Pública de la Nación, la cual estable- cía la coordinación de los cuerpos de seguridad para brindar mayor eficacia en sus acciones y la persecución a los delitos (DOF 1994). Duran- te el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, se define en el Plan Nacional de Desarrollo 1995- 2000 a la seguridad pública como un asunto prioritario, enfatizando la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado para garanti- zar justicia y seguridad a través del estableci- miento de la coordinación entre los tres niveles de gobierno. El 11 de diciembre de 1995 se pu- blica en el DOF, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacio- nal de Seguridad Pública, la cual instituye que “la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, suministrarán, intercam- biarán y sistematizarán la información sobre seguridad pública, mediante los instrumentos tecnológicos modernos que permitan el fácil y rápido acceso a los usuarios a que se refiere esta ley” (DOF 1995).

En 1998 se constituyó el Comité Interins- titucional de Estadística e Informática sobre Seguridad Pública, cuyo objetivo comprendía “establecer las políticas y estrategias para la instrumentación de los sistemas, catálogos y formatos sobre el acopio, suministro, sistema- tización, acceso y aprovechamiento de la in- formación a través de la creación del Sistema Nacional de Información” (Presidencia de la República 1999), con la finalidad de disponer de elementos tecnológicos avanzados y de in- formación necesaria que permitiera identificar de manera eficiente a los delincuentes, las or- ganizaciones criminales y sus formas de operar. En 1999 la Secretaría de Gobernación crea la Red Nacional de Telecomunicaciones (IRIS),²

² Interconexión de Redes Integrales de Seguridad Pública (IRIS). Para 2016, se migró de IRIS a la tecnología Tetrapol la cual es un estándar que define un sistema de radiocomu-

con el objetivo de “permitir un grado alto de simultaneidad y conexión entre los diferentes cuerpos de seguridad pública, en los tres niveles de gobierno, a través de una plataforma 100% digital y en clave de tipo militar” (Medina 2000, 178), así como del intercambio de información en materia de seguridad a nivel nacional a través de un Centro de Control Nacional que funcionara como una supercarretera de voz, datos e imágenes. Para el año 2000, la Red Central Federal se integraba por la SEDENA, PGR, CISEN y la PFP (Presidencia de la República 2000).

Antes de la implementación de la Red Nacional de Telecomunicaciones no se contaba con una red interoperativa entre las diferentes entidades de la República, por lo que compartir información relacionada con la seguridad generaba una serie de deficiencias operativas así como la centralización y clasificación de la información de acuerdo a los intereses de cada entidad y administración política en turno, traducándose esto en apoyos logísticos deficientes y la imposibilidad de implementar políticas públicas eficaces para el combate a la inseguridad en los tres niveles de gobierno. Esta red experimentó un rezago importante, en cuanto a calidad y disponibilidad de la información, volviéndose necesaria su reestructuración a partir de la implementación de un sistema profesional de generación de información e inteligencia que permitiera mejorar el desarrollo de las labores de investigación.

nunicaciones digitales profesionales, enfocados principalmente en dar servicio de radiocomunicación a fuerzas y cuerpos de seguridad como: el Comisionado Nacional de Seguridad (CNS), la Procuraduría General de la República (PGR), el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Nacional de Migración (INM), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Banco de México y Telecomunicaciones de México, entre otras (INQRO 2016).

Plataforma México

La administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012) desarrolló mecanismos tecnológicos que permitieran renovar y modernizar la investigación policial. Para tal efecto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en 2007 acordó una serie de ejes estratégicos entre los cuales destaca el relativo a la Plataforma México (PM) instruyendo al Presidente del CNSP la creación y puesta en marcha de esta en dos vertientes: la primera, a través de “un programa de actualización de la infraestructura tecnológica y de fortalecimiento de la Red Nacional de Telecomunicaciones, y la segunda, a través de un Sistema Nacional de Información que estaría apoyado por el Sistema Único de Información Criminal (SUIC)” (Presidencia de la República 2007).

Para tal efecto, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) llevó a cabo un análisis que permitió conocer el estado que guardaban la plataforma tecnológica, las redes de comunicaciones y las bases de datos existentes en el país. Los resultados arrojaron que los diferentes sistemas de seguridad pública no contaban con vinculaciones tanto en aspectos tecnológicos como operativos, impidiendo contar con una base de datos a nivel nacional, así como de interconexión y colaboración entre las distintas dependencias de seguridad en los tres niveles de gobierno. Ante este panorama, se requería la articulación de un sistema que permitiera la homologación de criterios, así como generar métodos uniformes de actuación, información, reporte y archivo en distintas bases de datos, accesibles a usuarios registrados en el sistema. Esto facilitaba compartir e intercambiar información de manera oportuna por medio de archivos de audio, video y texto en tiempo real como

condición indispensable para llevar a cabo medidas preventivas y reactivas a través de la generación de productos de inteligencia, permitiendo un mejor desarrollo de las investigaciones y operatividad de los cuerpos de seguridad³ a partir del intercambio de información y coordinación para el combate a la delincuencia y la inseguridad en los tres niveles de gobierno.

El 29 de marzo de 2007 se publicó en el DOF el Acuerdo que crea el Consejo Asesor y el Comité Técnico de la PM, en el cual el primero “funcionará como un órgano asesor y de consultoría para el análisis, planeación y evaluación de las acciones necesarias para la instrumentación y desarrollo del sistema de interconexiones de voz, datos y video”, mientras que el segundo

tendrá a su cargo la instrumentación, operación y funcionamiento del sistema de interconexión de datos, voz y video, así como el establecimiento de las relaciones interinstitucionales en las áreas específicas de tecnología necesarias para el correcto desarrollo de la PM (DOF (b) 2007).

Esto permitiría establecer estrategias para el desarrollo de sistemas informáticos y metodológicos con el objetivo de proporcionar información e inteligencia a las instituciones de seguridad pública en los tres niveles de gobierno, para el combate a la inseguridad y la delincuencia. A finales de 2007, se enlaza PM

3 Si bien es cierto, que se llevaban a cabo labores reactivas y preventivas en cuanto al combate a la delincuencia, las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC's) no eran aprovechadas como un eje vertebral de ese proceso. A pesar de que existía una infraestructura de sistemas de comunicación, esta operaba de manera aislada impidiendo la interoperabilidad. La puesta en marcha del Nuevo Modelo de Policía, así como el cambio en el perfil del crimen organizado hizo necesaria la generación de un sistema tecnológico que permitiera combatir y prevenir el delito de manera eficaz: la creación del sistema PM fue la respuesta ante ello (Villa 2012).

al INM, la SEDENA, la SEMAR y el CISEN, estableciéndose la

interconexión de comunicaciones con los Centros de Monitoreo y Alarmas de los organismos que integran el Grupo de Coordinación Interinstitucional para las instalaciones estratégicas, vía el sistema PM, al Centro Nacional de Información,⁴ el cual opera como fuerza de reacción en situaciones de emergencia y crisis así como la conexión con Caminos y Puentes Federales (CAPUFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX) (Presidencia de la República 2008).

En 2008, el presidente Felipe Calderón anuncia la Estrategia Integral para la Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia, teniendo como eje principal a la PM, en donde la SSP pone en marcha la estrategia en la que se encuentran contenidos siete ejes estratégicos,⁵ entre los cuales destaca el de Tecnología, el cual especifica “la articulación y desarrollo de la PM para generar información de inteligencia que contribuya a la actuación policial para combatir con eficiencia al crimen organizado” (SSP 2008). Esto está basado en un sistema de interconexión y telecomunicaciones que correlaciona todas las redes de las dependencias afines a la seguridad pública, a través de un proceso de actualización de la red nacional de

4 El Centro Nacional de Información integra y administra las bases de datos criminalísticas y del personal de seguridad pública, coordinando para ello a las instancias responsables de suministrar la información en los tres órdenes de gobierno. Sus bases de datos se encuentran integradas por la información proporcionada por la Federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios con base en sus propios registros y datos bajo su resguardo (Sistema Nacional de Seguridad Pública 2017).

5 Eje 1: Alinear las capacidades del Estado Mexicano contra la Delincuencia; eje 2, Prevención del Delito y Participación Ciudadana; eje 3, Desarrollo Institucional; eje 4, Sistema Penitenciario; eje 5, Combate a la Corrupción; eje 6, Tecnología; Eje 7, Indicadores de Medición Establecidos con la Sociedad Civil (CNS 2008).

telecomunicaciones, permitiendo la evolución de los módulos de Cómputo, Comunicaciones, Control y Comando (C4)⁶ a Nodos de Interconexión y Telecomunicaciones (NIT³), a través de dos planos:

uno horizontal, que permitiera conectar estaciones de policía equipadas con infraestructura tecnológica y de comunicaciones, y uno vertical, a través de la coordinación que atendiera el ámbito local a través de convenios de colaboración con los ejecutivos estatales alineando en uno solo sus sistemas de información (CNS 2008).

El mismo año, la SSP pone en operación la Estación de Policía y Centro de Mando de la Policía Federal⁷ en línea con PM, proporcionando información e inteligencia a las fuerzas policiales federales del país en los tres órdenes de gobierno. Se firma el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, mismo que reconoce que “la política de seguridad es una política de Estado” (DOF 2008) y por tanto, la actuación coordinada entre las autoridades en los tres niveles de gobierno, junto con los tres Poderes de la Unión, era condición indispensable para garantizar el Estado de Derecho.⁸ También se suscribe el convenio de co-

6 Los C4 fueron diseñados para coordinar y supervisar los planes y programas en materia de Seguridad mediante tecnología computacional e infraestructura de comunicaciones. Su objetivo principal es el mejorar la reacción entre elementos de seguridad y operadores de emergencias en situaciones de crisis con un tiempo de respuesta eficiente mediante la obtención de información oportuna (Grupocovix 2015).

7 La Estación y Centro de Mando es el primero de su tipo en todo el país por su alto nivel de equipamiento con tecnologías de transmisión de voz, datos e imágenes, permitiendo la visualización de operativos en tiempo real, así como un desarrollo de punta en cuanto a comunicaciones, sistemas informáticos y equipos computacionales y salas situacionales; lo que permite la unificación de las labores de coordinación policial. Se encuentran ubicados en la Delegación Iztapalapa en la Ciudad de México (Presidencia de la República 2008).

8 El acuerdo describe que el crimen organizado y la de-

laboración que conecta a la PM con el Sistema Mundial de Comunicación Policial Protegida de INTERPOL⁹ convirtiendo a México en el “primer país del mundo en intercambiar y alimentar automáticamente sus bases de datos con la información proporcionada por este organismo” (Presidencia de la República, 2008).

En 2010 se crea la Coordinación General de PM con la finalidad de

participar en la integración del programa estratégico de desarrollo informático, telecomunicaciones y desarrollo tecnológico de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados, así como desarrollar los sistemas alineados a dicho programa. Diseñar, desarrollar e instrumentar los sistemas automatizados que permita el suministro e intercambio de información en materia de seguridad pública; sugerir mecanismos de vinculación y coordinación con instituciones federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, que permitan definir la mecánica operativa en materia de conectividad del sistema de la Plataforma México (DOF 2010).

lincuencia común representan la principal amenaza a la seguridad de los mexicanos, la exigencia de una coordinación y cooperación efectiva entre los Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno por encima de cualquier diferencia política o ideológica, la participación ciudadana como eje fundamental para derrotar al crimen organizado y para consolidar instituciones públicas efectivas y transparentes que rindan cuentas y que la delincuencia es un problema de tal magnitud y complejidad que su solución exige un enfoque integral de carácter económico con una perspectiva preventiva y social (DOF 2008).

9 La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) es la mayor organización de policía internacional con 190 países miembros siendo una de las organizaciones internacionales más grande del mundo solo por detrás de las Naciones Unidas. Creada en 1923 bajo el nombre de Comisión Internacional de Policía Criminal, toma después el nombre común de INTERPOL, teniendo como misión la comunicación policial para un mundo más seguro apoyando a todas las organizaciones, autoridades y servicios cuyo objetivo es prevenir o combatir la delincuencia internacional (International Criminal Police Organization 2017).

En 2013, el informe de labores del Comisionado Nacional de Seguridad menciona la coordinación para labores operativas y de inteligencia por parte de la CNS, el CISEN, la SEMAR, la SEDENA, la PGR, los 31 gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como la designación de cinco Coordinadores Regionales a nivel federal con el objetivo de “establecer una relación ágil y expedita con las autoridades Estatales, Municipales y Sociedad Civil de cada Región en la que se dividió al país reforzando los C4 así como el establecimiento de mecanismos de intercambio de información de inteligencia tanto con los gobiernos estatales y municipales como con agencias internacionales” (CNS 2013). Así, el sistema PM se creó como un proyecto de modernización de la infraestructura tecnológica existente a través de la interconexión de los cuerpos de seguridad en los tres niveles de gobierno permitiendo el intercambio de archivos de texto, voz, video y datos en tiempo real generando inteligencia táctica y operativa a partir de la información recabada.

Operatividad

PM cuenta con un nodo central en donde se enlazan directamente la CNS, la PF y la PGR mientras que los estados y municipios se conectan directamente a través de los C4 y SubC4 respectivamente.¹⁰ Este nodo central se encuentra a cargo de la CNS a través de la Dirección General de Infraestructura Tecnológica de Seguridad Pública, dependiente de la Dirección General de PM, como institución responsable de la operación del equipo de telecomunicaciones permitiendo así la integridad de sus operaciones. Bajo este esquema, la CNS se encuentra

10 A diferencia del modelo de estrella, PM funciona a través de una interconexión de todos los nodos conocido como malla.

a cargo de las tareas operacionales del sistema PM garantizando su funcionalidad en el largo plazo así como la actualización e integridad de la información. Los estados se integraron al sistema mediante su incorporación al SUIC por medio del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).¹¹

Los elementos principales que conforman el SUIC son los sistemas de registro de datos, análisis e inteligencia y operación policial. Así, el sistema contiene no solo la información necesaria acerca de aquellos que conforman las instituciones de seguridad, sino también de los delincuentes, auxiliado por distintas bases de datos que permiten la consulta de información adicional como: registros de armas, vehículos, modus operandi o mapas delictivos. Todo ello como información que se registra, procesa y analiza en el sistema para la generación de inteligencia, misma que es factible de ser compartida a través de su consulta entre los tres niveles de gobierno.

PM incluye en su diseño características importantes en cuanto al desarrollo de aspectos tecnológicos, procedimientos operativos o adecuaciones e implementaciones de políticas públicas, apoyado en las herramientas tecnológicas más avanzadas que permiten mejorar las labores de información, investigación e inteligencia a través de la interconexión en los tres niveles de gobierno mediante el SUIC y la utilización de distintos aplicativos,¹² mismos

11 El Consejo Nacional de Seguridad Pública en su 21ª Sesión establece que: el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), correspondiente al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, será utilizado para el Desarrollo de la PM entre otras actividades (Diario Oficial de la Federación (a) 2007).

12 El término aplicativo es utilizado los usuarios del área de tecnología de la información y comunicaciones (TIC's) refiriéndose a un tipo de programa informático diseñado como herramienta para permitir a un usuario realizar uno o diversos tipos de trabajo. Entre los más representativos de la PM se encuentran: Informe Policial Homologado (registro del par-

que integran las funciones mediante las cuales se vacía la información que será utilizada y compartida para las labores de investigación, a través de diferentes usuarios, permitiendo establecer consultas con el objetivo de llevar a cabo labores de investigación, prevención, reacción e inteligencia.

PM utiliza diversas herramientas metodológicas y analíticas para el desarrollo de sus funciones. Entre las más importantes encontramos dos: la primera, llamada *Reconocimiento de Patrones* como herramienta mediante la cual se pueden determinar, por medio de “un conjunto de rasgos descriptivos (patrones), la identidad de un objeto, concepto o sujeto” (Sheremetov 2012, 126-127), facilitando la tarea del analista de información e inteligencia al comparar diversas bases de datos en tiempo real en los tres niveles de gobierno. La segunda, llamada *Minería de Datos*, la cual permite la “búsqueda e identificación de información

te de novedades de manera estandarizada realizado durante las operaciones policiales); Kárdex Policial (registros de todos los elementos policíacos ya sea dados de alta o de baja en los tres niveles de gobierno); Registros Biométricos (registros dactiloscópicos, faciales y de voz), fichas delictivas, sistemas de información geográfica y diferentes bases de datos las cuales incluyen registros vehiculares (licencias de conducir, vehículos robados y recuperados, información de registro), información del sistema penitenciario (centros, población penitenciaria, casos, antecedentes penales), registro de armas y municiones asignadas a las instituciones de seguridad pública y privadas, registro de instituciones de seguridad privadas (elementos, armas, vehículos, antecedentes) balística forense, registros grafológicos y denuncias ciudadanas (Acosta y Chávez 2012) menores infractores, mandamientos judiciales (misma que permite detectar a personas que son buscadas por la justicia o que se encuentren prófugas) así como información pública en los medios de comunicación o síntesis informativas la cuales suelen revelar información necesaria para la investigación delictiva (Garza 2008) entre otros, desarrollados con el fin de generar inteligencia operativa en tiempo real que permita auxiliar las investigaciones de seguridad pública a nivel nacional. PM se apoya en la administración, consulta y explotación de más de 300 millones de registros con los que cuenta en sus bases de datos, siendo capaz de llevar a cabo hasta 50.000 transacciones por segundo (CNS 2008).

no trivial, así como relaciones que pudieran estar implícitas entre los datos a través de la identificación de patrones, relaciones, interdependencias o correlaciones ocultas en la información que se encuentran en las diferentes bases de datos y que pudieran ser pasadas por alto” (Sheremetov 2012, 129-136).

Para que el sistema PM funcione de manera adecuada, a través de la utilización de las herramientas y aplicativos, es importante analizar el funcionamiento de la Red de Telecomunicaciones, por medio de la cual se llevan a cabo las interconexiones de datos entre los tres niveles de gobierno. Su infraestructura se encuentra formada por sistemas de transmisión de datos que funcionarán de dos maneras: la primera, a través de redes de transporte o de alta capacidad de transmisión, las cuales permiten la interconexión de NIT's enviando grandes cantidades de información a distintos destinatarios a larga distancia; y la segunda, como redes de acceso, conexión de última milla o de media y baja capacidad de transmisión, las cuales permitirán la conexión de los distintos SubNIT's en distancias cortas. Esto permite un funcionamiento adecuado en el sistema sin que se presenten retrasos en los servicios de transmisión de voz, datos, imágenes y video. PM cuenta a la vez con un sistema ininterrumpido de comunicaciones lo que permite que si algún elemento del sistema llegara a fallar la red de telecomunicaciones continúe siendo operativa.

Seguridad de la información

La información contenida en el sistema PM es de sumo valor para apoyar las diferentes operaciones que cotidianamente realizan los cuerpos encargados de la seguridad en todo el

territorio. Es por ello que todos los elementos de los que se compone PM, redes de telecomunicaciones, procesos, bases de datos, aplicaciones e infraestructura, deben ser protegidos.¹³ El área encargada del resguardo de la seguridad del sistema es la Dirección General de la PM. Al ser PM un sistema de procesamiento de información del Gobierno Federal, obedece a los lineamientos del *Manual Administrativo de Aplicación General en las Materias de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y de Seguridad de la Información* el cual tiene por objetivo “emitir políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la de seguridad de la información teniendo aplicación general en la Administración Pública Federal y en la Procuraduría General de la República” (Secretaría de la Función Pública 2014).

Para dar seguimiento a los objetivos y responsabilidades tanto de la Dirección General como del Manual se creó, dentro de la estructura de PM, el Comité de Gobierno de Seguridad de la Información el cual “realiza trabajos de identificación de activos de información, amenazas, vulnerabilidades y riesgos existentes para establecer un escenario de seguridad, estableciéndose prioridades ante diferentes escenarios” (Secretaría de la Función Pública, 2014). Para llevar a cabo de manera eficiente los procedimientos para la seguridad

13 Siendo PM un sistema de información, la seguridad se extiende a las diversas aplicaciones y bases de datos que lo integran. Entre las primeras destacan el SUIC, el IPH, las Fichas Delictivas y el Módulo de Análisis de Casos, por mencionar algunos; mientras que en las segundas destacan las bases de datos que conforman los diversos registros como el Registro Público Vehicular (REPUVE); la infraestructura de comunicaciones que incluye las redes de datos del Centro de Inteligencia y del Nodo Central y la infraestructura de procesamiento donde se relacionan las estaciones de trabajo y los dispositivos móviles, entre otros (Salinas y Villa 2012).

de la información,¹⁴ el sistema PM se encuentra certificado bajo el estándar internacional ISO 27001,¹⁵ el cual

instaura mecanismos de verificación de cumplimiento internos y a cargo de terceros y cuenta con un marco normativo extenso que respalda su existencia y pertinencia por medio del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la Ley Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Policía Federal, entre otras (Salinas 2012, 61-66).

Los datos contenidos en PM deben ser archivados, guardados y protegidos de tal manera, que se aseguren sus propiedades: integridad, confidencialidad, disponibilidad y autenticidad.¹⁶ Para tal efecto, el 24 de noviembre de 2009 se inaugura en la Ciudad de México

14 La seguridad de la información busca el cumplimiento de los siguientes principios. Confidencialidad: garantizar que la información sea accesible solo a aquellas personas autorizadas. Integridad, referida a preservar la exactitud y totalidad de la información y los métodos de procesamiento; y disponibilidad: garantizar que los usuarios autorizados tengan acceso a la información y a los recursos relacionados con la misma cada vez que los requieran (Guadarrama 2008).

15 El estándar ISO 27001 describe un sistema de gestión para la seguridad de la información dentro de las organizaciones. Está enfocado al usuario que no tendrá que enfrentar vulnerabilidades en sistemas que den paso a fugas de información. Este estándar tiene un alto grado de aceptación en empresas como Amazon, Hewlett Packard, Canon, Nokia, Xerox, organismos no gubernamentales como la Secretaría General de las Naciones Unidas o el Banco Mundial, en el sector público alrededor del mundo como los servicios de gobierno electrónico de Malta, la Reserva Federal, el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, así como distintas dependencias de gobierno en México como el Sistema de Administración Tributaria (SAT), el Banco de México y el Gobierno del Estado de Guanajuato entre otros (García 2008).

16 Para 2012 se tenían archivados cerca de 500 millones de documentos, desde licencias de conducir hasta diagramas de vínculos de presuntos delinquentes, pasando por fichas policiales, demandas judiciales y voces registradas de decenas de miles de personas (Agencia EFE 2012).

el Centro de Inteligencia de la Policía Federal (CIPF)¹⁷ dependiente de la División de Inteligencia¹⁸ del Comisionado Nacional de Seguridad. Este Centro de Datos se encuentra instalado en el suroriente de la Ciudad de México, en una superficie de 10.850 metros cuadrados distribuidos en dos edificios inteligentes con infraestructura tecnológica de última generación. Cuenta con todos los elementos de seguridad física y lógica necesarios para salvaguardar la información contenida en el mismo,¹⁹ y es “una instalación subterránea con tres niveles, constituido por cuatro módulos: seguridad, operaciones, alertas nacionales e instalaciones estratégicas, siendo la base de la operación en información en seguridad a nivel nacional” (El Universal 2009).

La función principal del CIPF es “garantizar la continuidad del servicio a usuarios por medio de la protección física de los equipos informáticos o de comunicaciones, así como de servidores de bases de datos que contienen información crítica (El Universal 2009). El CIPF está sincronizado con un centro de respaldo alejado del centro original con el ob-

jetivo de, en caso de desastre, poder migrar los servicios de un centro de datos a otro con la misma calidad y desempeño, manteniéndose en operación de manera ininterrumpida. El sistema se encuentra diseñado para que ningún usuario pueda tener acceso a todos los datos por medio de una serie de capas de seguridad, mismas que aseguran el registro del acceso al sistema así como verificar los datos consultados y la información utilizada. La labor de inteligencia “se completa a partir de la integración del trabajo de cada usuario con otros investigadores minimizando con ello el riesgo de filtraciones” (Garza 2008, 14).

El estado de la seguridad en México

El Estado en México ha fallado en proporcionar bienes y servicios a su población, ejemplo de ello son los altos índices de pobreza que muestran un aumento significativo de la misma, así como el que diversas regiones del país hayan transitado de estar regidas por medio de normas legales a una normatividad fuera del estado de derecho, reemplazada por poderes y regulaciones en competencia con el Estado, impactando con ello de dos formas: en el ámbito de la seguridad pública y la seguridad nacional así como en el de la seguridad ciudadana.

En el primer caso el manejo y compartimiento de la información se ve minado por el control que se tiene sobre los aparatos de inteligencia y corporaciones policiacas en las diferentes entidades de la República de acuerdo con los intereses políticos, económicos y sociales del gobierno en turno y/o de los poderes fácticos que influyen en ellos, así como por el alto grado de infiltración y corrupción existente entre los tres niveles de gobierno y las instituciones encargadas de la seguridad. Esto ha impedido generar líneas de operación efectiva en contra de

17 Dentro de las instalaciones del CIPF, se ubica el Centro de Datos de PM, en el cual se concentran los sistemas tecnológicos más avanzados y vanguardistas de la institución así como los recursos necesarios para el procesamiento de la información. Este Centro es el núcleo operativo donde se concentran las herramientas de análisis e inteligencia de las bases de datos y de los sistemas que integran el SUIC (Acosta y Chávez 2012).

18 La División de Inteligencia realiza las acciones necesarias que permiten garantizar el suministro, sistematización, consulta, análisis y actualización de la información que se genere sobre seguridad pública para la toma de decisiones del Gobierno Federal, además de mantener vínculos con organismos de seguridad nacionales e internacionales a fin de intercambiar información para prevenir y combatir la delincuencia (PF 2017).

19 Para 2009, el CIPF tenía una conexión de equipos de cómputo con más de 600 puntos en estados y municipios, así como con 169 estaciones de la Policía Federal enlazado a la vez con dependencias federales los 365 días del año procesando más de 392 millones de registros (El Universal 2009).

los grupos criminales así como el utilizar a los servicios de inteligencia para la salvaguarda del Estado como ente autónomo así como para fines políticos o individuales los cuales, sin duda, han sido parte de la generación del desencanto y desconfianza ciudadana en cuanto al proceso democratizador en México.

En el segundo caso impacta la falta de formulación de políticas públicas que permitan mejorar y atender aspectos de seguridad en la cual las amenazas no están referidas al Estado como ente autónomo sino a los ciudadanos que lo conforman. En este sentido, el individuo se vuelve fundamental en cuanto objeto de amenaza en términos económicos, políticos, sociales, culturales y medioambientales, mismos que, al no ser atendidos de manera eficiente y oportuna producirán un clima de inestabilidad y por ende de inseguridad

En suma, el Estado debe centrar su atención no solo en labores securitarias, en cuanto a la defensa física y patrimonial del individuo, sino también en resolver las necesidades básicas de la población, alimentación, salud, vivienda, empleo, como elementos cruciales de su agenda de seguridad. Para llevar a cabo esto, debe darse un cambio en la concepción y dirección del problema incrementando las soluciones a los problemas civiles a partir de una mejor democratización, desarrollo de la sociedad civil, reconstrucción del Estado y crecimiento económico.

Sin bien México no es un Estado fallido,²⁰ si enfrenta grandes problemas al no impulsar

ni mantener un orden legal efectivo y homogéneo en distintas partes del territorio nacional, debilitándolo al no poder ejercer de manera efectiva el monopolio legítimo de la violencia como medio para hacer valer la ley. Al respecto, el Estado, a partir del incumplimiento de las leyes por parte de su cuerpo burocrático, judicial, administrativo y securitario, ha permitido la regulación de zonas a través de normas informales por medio de actores que se encuentran fuera de la esfera de la legalidad sostenidos a través de la fuerza por medio del uso de la violencia.

Así, la capacidad institucional del Estado para implementar y desarrollar servicios y bienes públicos se ve disminuida propiciando un agravamiento de la desigualdad social, lo que generará que el Estado y sus instituciones adolezcan de un problema de credibilidad. En palabras de O'Donnell (2008, 54), "un Estado débil, angosto y fragmentado reproduce la desigualdad y es impotente para democratizar".

Conclusiones

Para combatir la inseguridad y la delincuencia de manera eficaz es indispensable contar con cuerpos policiales y de seguridad capacitados que cuenten con el armamento, estrategias y los recursos tecnológicos adecuados para el desempeño de sus funciones. Para llevar a cabo lo anterior, el gobierno federal implementó el sistema PM, conformado por el SUIC, para el desarrollo de sus funciones permitiendo generar información e inteligencia con el objetivo de combatir de mejor manera el crimen y la inseguridad. La incorporación del SUIC provee al sistema PM de un instrumento eficiente que permite a las instituciones encargadas de la seguridad llevar a cabo de mejor manera las

20 Sin duda México adolece de un sistema de seguridad y justicia eficaz y eficiente, sin embargo no es un Estado Fallido, en el sentido conceptual del término, en la medida que es funcional al no dejar de llevar a cabo las labores propias de su encargo a través de diversas instituciones por medio de procesos burocráticos razonablemente eficaces, en el cual la mayoría de las políticas gozan de la misma efectividad en todo el territorio y permean en todos los estratos.

labores de investigación a través del análisis de casos mediante el uso eficiente de la información almacenada en múltiples bases de datos que integra el sistema, mismas que no se encontraban disponibles bajo la estructura de los sistemas de información e inteligencia anteriores a la PM. El sistema opera registros nacionales a través de “una serie de tableros de control utilizados para medir la captura de información y su calidad” (Salinas 2012, 54). Tales mediciones resultan de vital importancia debido a que los datos ingresados al sistema dictarán la calidad de la información que contribuya a la generación de productos de análisis, obtenidos a partir del manejo de las bases de datos generando productos de inteligencia para la mejor toma de decisiones.

Las herramientas tecnológicas que conforman el sistema PM fueron elegidas e implementadas en base a criterios de innovación, facilidad de uso y obtención de resultados. Esto asegura que la información recabada y procesada en la plataforma se integre de manera eficiente en las diferentes aplicaciones que integra el SUIC. Las metodologías utilizadas en el procesamiento de la información son de gran envergadura ya que, a través de procesos como la minería de datos o el reconocimiento de patrones, no se menosprecia ninguna información por insignificante que parezca y que pueda resultar crucial en términos de inteligencia. En este sentido, igual importancia revisten los diferentes aplicativos que integra el SUIC mismos que permiten desarrollar con efectividad las necesidades operativas en el terreno securitario.

Para mantener una operatividad óptima, PM debe permanecer a la vanguardia tecnológica a través de la evolución permanente del sistema de telecomunicaciones, permitiendo la diversificación e interoperabilidad de los

diversos sistemas que conforman su estructura optimizando los controles de confidencialidad e integridad de la información que permitan la mejora y adecuación constante de su arquitectura de seguridad a las reglamentaciones nacionales e internacionales así como a su normatividad interna correspondiente. Por tanto, deben mejorarse y, de ser necesario, crear e implementar nuevos mecanismos, procedimientos y protocolos que permitan altos estándares de calidad en el manejo y resguardo de la información en todas las entidades del país. Para lograr esto, se requiere la plena cooperación entre los tres niveles de gobierno, como usuarios directos del sistema PM, para contar con información constante y actualizada en todos los rubros que integra el SUIC; así como destinar los recursos necesarios para actualizar las redes y equipos que permitan la utilización de las herramientas y aplicativos de la PM por medio de los C4 y C5,²¹ y sus respectivos sub centros interconectados al SUIC para el desarrollo de sus labores.

La importancia del sistema PM se encuentra basada en la capacidad operativa para compartir información en tiempo real y en una variedad amplia de formatos a cualquier parte de México por medio de la interconexión entre los tres niveles de gobierno así como a nivel internacional con la INTERPOL. El sistema PM y su centro operativo, el SUIC, es una herramienta eficiente y necesaria para la prevención y combate a la inseguridad así como para contrarrestar los procedimientos y recursos que utiliza la delincuencia y el crimen organizado. Sin embargo, su desarrollo y éxito no deben depender sólo de factores tecnológicos sino también del factor humano por medio

21 Centros de Control, Comando, Comunicación, Cómputo y Calidad. Actualmente, los únicos C5 se encuentran habilitados en la Ciudad de México y el Estado de México.

de usuarios autorizados y encargados de alimentar el sistema, a través de una capacitación constante que permita generar una mejor capacidad para llevar a cabo de manera adecuada los trabajos de inteligencia incentivando el uso y aplicación de la investigación científica, eficientando la toma de decisiones en el plano securitario. Es importante que además de estos factores el sistema PM mantenga un vínculo directo con instituciones académicas en áreas estratégicas que no sólo permita una mayor y mejor integración en la rendición de cuentas, generación de información y toma de decisiones sino también un desarrollo del mismo sistema a través de la participación de especialistas civiles en áreas estratégicas.

El sistema PM, dentro de las labores preventivas y operativas que lleva a cabo por medio de la utilización de información e inteligencia, debe contribuir a generar un clima de respeto a los derechos humanos que contribuya a la generación de paz y seguridad, mediante el combate a factores como la impunidad y la corrupción como detonadores de la violencia y la inseguridad. La guerra contra los grupos delincuenciales y del crimen organizado no ha contribuido a un desescalamiento de la violencia, sino por el contrario, ha propiciado que las violaciones a los derechos humanos sean vistas como un daño colateral natural. El respeto a los derechos humanos no debe estar peleado con la existencia de condiciones adecuadas de seguridad pública, requiriéndose por tanto políticas de gobierno eficaces para mantener estos derechos evitando así que su violación y falta de respeto sigan generando condiciones de inseguridad y violencia social.

Una política pública, como lo es el sistema PM, debe ser auditada y diagnosticada regularmente con el fin de transparentar y eficientar su operación de manera que permita

continuar con la generación de información oportuna y precisa en temas de seguridad. Lo anterior resulta fundamental ya que el contexto institucional actual no permite observar el desarrollo y funcionamiento de los sistemas de seguridad fragmentando la información o clasificándola como reservada. Por tanto, los sistemas de información en México deben ser evaluados con el objetivo de conocer los resultados de las decisiones emanadas de su operatividad y con ello optimizar su desarrollo en conjunto con la sociedad civil.

El sistema PM busca articular, junto a las autoridades gubernamentales, una política pública que evite la fragmentación del Estado a través de acciones de colaboración y coordinación entre sus diferentes instancias en los tres niveles de gobierno que abonen y garanticen la capacidad de prevención y respuesta hacia objetivos comunes velando porque sus integrantes lleven a cabo de manera eficiente las labores de captura de información de manera constante y efectiva, aumentando así los niveles de eficacia y eficiencia en el combate a la inseguridad a través de la generación y procesamiento de información que produzca la inteligencia necesaria para el mejoramiento de las labores de investigación y la toma de decisiones.

Bibliografía

- Acosta Bermejo, Raúl, y Jorge Luis Chávez Pérez. 2012. "El sistema Plataforma México". En *Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía*, 18-48. México: CIES.
- Agencia EFE. 2012. "Policía Federal muestra interior de centro de inteligencia", <https://www.terra.com.mx/noticias/mexico/seguridad/policia-federal-muestra-interior-del->

- centro-de-inteligencia,84d0ee81b2fd8310VgnVCM20000099cceb0aRCRD.html.
- Aguayo Quezada, Sergio. 2001. *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: Edit. Grijalbo.
- Alvarado Mendoza, Arturo. 2012. *Indicadores de Seguridad Pública en México*. México: CIES.
- Chincoya Teutli, Héctor. 2014. “De la seguridad pública a la política criminológica en México: 2000-2012 (los gobiernos del Partido Acción Nacional)”. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.* 34 (VIII), julio-diciembre: 62-80.
- CNS (Comisión Nacional de Seguridad). 2008. “Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia”, [http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=fda](http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=815582&folderNo de=815594&folderNode1=810265).
- Conferencia Internacional Sobre Seguridad y Justicia en Democracia. 2011. *Elementos para la construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*. México: UNAM.
- Conferencia Nacional de Gobernadores. 2008. “Proyecto de Agenda Temática de la Comisión de Seguridad Pública de la Conferencia Nacional de Gobernadores”, https://www.conago.org.mx/.../2008-09.../20080918_SP_AGENDA_TEMATICA.doc.
- Diario Oficial de la Federación. 2005. “Ley de Seguridad Nacional”, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.
- _____. 2007a. “Relación de acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Vigésima Primera Sesión celebrada el 22 de enero de 2007”, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4960262&fecha=25/01/2007.
- _____. 2007b. “Acuerdo por el que se crean el Consejo Asesor y el Comité Técnico de la Plataforma México”, 29 de marzo de 2007, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4966851&fecha=29/03/2007.
- _____. 2008. “Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad”, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008.
- _____. 2010. “Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública”, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5140961&fecha=28/04/2010.
- Diario Oficial de la Federación. 1995. “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-162.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación. 1994. “Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación”, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4690669&fecha=26/04/1994.
- Diario Oficial El Universal. 2009. “Centro de Inteligencia de la PF, un bunker en el DF”, <http://planoinformativo.com/nota/id/58483/noticia/centro-de-inteligencia-de-la-pf,-un-bunker-en-el-df-.html>.
- García Cancino, Jorge Luis. 2008. “La importancia de los estándares y su certificación en la seguridad de la información”. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales*, abril-junio: 40-45.
- García Luna, Genaro. 2012. *Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía*. México: CIES.

- Garza Cantú, Mariano. 2008. "La megabase contra la delincuencia". *Revista Política Digital*, suplemento especial: 13-15.
- Grupocovix. 2015. "C4's. Centros de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo" <https://grupocovix.com/blogs/noticias-y-eventos/40344452-c4-s-centros-de-comando-control-comunicaciones-y-computo>.
- Guadarrama Mendoza, Juan Alexander. 2008. "¿Porque seguir las mejores prácticas de seguridad de la información?". *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales* abril-junio: 46-51.
- INQRO (Informativo Querétaro). 2016. "De red nacional de seguridad pública IRIS a la tecnología Tetrapol IP", <http://www.inqro.com.mx/2016/09/05/de-red-nacional-de-seguridad-publica-iris-a-la-tecnologia-tetrapol-ip/>.
- INTERPOL (International Criminal Police Organization). 2017. "Overview". <https://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview>.
- Medina Linares, Mayolo. 2000. "Sistema Nacional de Seguridad Pública", <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/131/19.pdf>.
- Monterrosas Figueiras, José Antonio. 2009. "Inaugura el Presidente el Centro de Inteligencia de la Policía Federal", <http://www.actualidadesmexico.mx/2009/11/inaugura-presidente-el-centro-de-inteligencia-de-la-policia-federal/>.
- O'Donnell, Guillermo. 2008. "Hacia un Estado de y para la democracia". En *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, coordinado por Rodolfo Mariani, 25-64. Lima: PNUD.
- Policía Federal. 2017. "División de Inteligencia." <https://www.gob.mx/policiafederal/estructuras/division-de-inteligencia>
- Presidencia de la República. 1995. "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>.
- _____. 1999. "Quinto Informe de Gobierno. 2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes", <http://zedillo.presidencia.gob.mx/Informe1999/infoesp.htm>.
- _____. 2000. "Sexto Informe de Gobierno. 2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes", <http://zedillo.presidencia.gob.mx/welcome/Informes/6toInforme/html/Informe.htm>.
- _____. 2007. "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012", http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf.
- _____. 2008. "Segundo Informe de Gobierno", http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/segundo/informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M20-22.pdf.
- Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo. 2017. "Seguridad nacional en México y sus problemas estructurales". México: UDLAP.
- Salinas Rosales, Moisés, Villa Vargas, Luis Alfonso. 2012. "Seguridad en Sistemas de Información." En *Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía*, coordinado por Luis Alfonso Villa Vargas, 51-79. México: CIES.
- Secretaría de Seguridad Pública. 2008. "Plataforma México. Sistema de interconexión para la generación de inteligencia operativa", <http://scm.oas.org/pdfs/2008/rm00021t.pdf>.
- Secretaría de Seguridad Pública. 2008. "Primer Informe de labores. Plataforma México", Pdba.georgetown.edu/Security/

- citizensecurity/mexico/evaluaciones/informelabores-plataformamexico.Pdf.
- Secretaría de la Función Pública. 2014. “Acuerdo por el que se modifican las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la de seguridad de la información, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias”, http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79205/MANUAL_ADMINISTRATIVO_DE_APLICACION_GENERAL_EN_MATERIA_DE_TECNOLOGIAS_DE_LA_INFORMACION_Y_COMUNICACIONES.pdf.
- Sheremetov, Leonid B. 2012. “Sistematización y explotación de la información”. En *Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía*, coordinado por Luis Alfonso Villa Vargas, 111-139. México: CIES.
- Sistema Nacional de Seguridad Pública. 2017. “Titular del Centro Nacional de Información”, <http://www.gob.mx/sesnsp/estructuras/dr-ricardo-corrall-luna>
- Sossa Azuela, Juan Humberto. 2012. “Reconocimiento de patrones y sus aplicaciones en seguridad pública”. En *Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía*, coordinado por Luis Alfonso Villa Vargas, 141-172. México: CIES.
- Suárez Vázquez, Eduardo. 2007. “Software malicioso (malware). Historia y evolución”. *Revista del Centro de Estudios Superiores Navales* 2: 48-56.
- Villa Vargas, Luis Alfonso. 2012. *Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía*. México: CIES.

Narcotráfico en la Darkweb: los criptomercados

Illicit Drug Trafficking on the Darkweb: Criptomarkets

Luis Ignacio García Sigman¹

Fecha de recepción: 1 de mayo de 2017
Fecha de aceptación: 11 de octubre de 2017

Resumen

En el marco del creciente interés y preocupación generada por el narcotráfico a través de Internet, el presente artículo se propone presentar, de manera sistemática y sucinta, los principales rasgos del tráfico ilícito de drogas en la Internet oscura. Para hacerlo, el trabajo se dividirá en dos partes. La primera, más breve, dedicada a distinguir los diferentes niveles de Internet. La segunda, más larga, enfocada en presentar los principales rasgos de los criptomercados. En particular, se intentarán describir, en esta sección, las tecnologías de seguridad y los mecanismos que usan para generar confianza en los compradores y vendedores; sus potencialidades y límites; su impacto en los diferentes niveles del tráfico ilícito de drogas; los tipos y las cantidades de estupefacientes que se comercializan en ellos; el perfil de los compradores y de los vendedores; y también las estrategias concebidas por los estados para restringirlos. La consecución de dichos propósitos supondrá que se tomen como referencia los trabajos más relevantes que, hasta el momento, se escribieron sobre el tema.

Palabras clave: criptomercados; drogas; Internet oscura; narcotráfico.

Abstract

In the context of the growing interest in and concern about drug trafficking carried out over the internet, this article aims to describe, in a systematic and succinct fashion, the principal characteristics of the illegal drug trade on the dark web. To this end, the article will be divided into two sections. The first, shorter section, will distinguish between the different “levels” of the internet. The second, longer section, will focus on describing the principal characteristics of these crypto-markets. As regards these sorts of dark web markets, this section will detail the security measures and mechanisms that they utilize to generate trust among buyers and sellers; their capabilities and limits; their impact on various levels of the illegal drug trade; the types and quantities of narcotics that are sold on them; the profile of the buyers and sellers who use them; and also the strategies designed by states to limit them. The achievement of said objectives presupposes that the most relevant and up-to-date work written about this subject will be used as reference material.

Keywords: criptomarkets; drug; dark web; drug trafficking.

¹ Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano, Magíster en Periodismo por la Universidad de San Andrés, Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano y Posdoctorado por la Universidad Nacional de Córdoba. Correo: nachogarciasig@gmail.com

Introducción

En menos de tres décadas, se incrementó significativamente el número de usuarios de Internet. Las conexiones mejoraron en términos de la velocidad y del volumen de información que posibilitan intercambiar, y también surgieron múltiples dispositivos móviles que permiten a las personas conectarse a la red. Estas tres tendencias han tenido un significativo impacto en la dinámica y en la lógica de los negocios lícitos y, lógicamente, también en la de los ilegales. Dentro del tráfico ilícito de estupefacientes no ha habido excepción (Mounteney *et al.* 2016, 13). Tal como se verá, la comercialización ilícita de estupefacientes *on line* se realiza tanto en el plano superficial de la *web* como en el más profundo. En particular, los mercados de drogas ilícitas que funcionan en la *Dark Web* son los que, últimamente, han despertado mayores niveles de curiosidad, interés y preocupación en cada vez más actores.

En el marco del interés y la preocupación generada por esta problemática, el presente artículo se propone presentar, de manera sucinta, los principales rasgos del tráfico ilícito de estupefacientes en la *web* oscura. Así, la consecución de este propósito supondrá que este trabajo, que se construyó a partir de una revisión de parte de la literatura de referencia sobre la materia, se estructure en dos partes. En la primera, se indicarán los rasgos de los tres niveles de la *web* (superficial, profundo y oscuro); y, en la segunda, se presentarán algunos de los principales rasgos de los criptomercados, es decir, los mercados virtuales que funcionan en la *web* oscura y en los que se venden —en mayor medida, pero no solo— drogas ilícitas.

Niveles de internet y tipos de mercados de drogas ilícitas

Habitualmente, la mayoría de las personas que navegan en la *web* no saben que resulta posible distinguir tres planos en ella. En primer lugar, la *web* superficial que es la porción de Internet cuya información está indexada por los motores de búsqueda y que es accesible a través de los navegadores tradicionales (Internet Explorer, Google Chrome o Firefox) (EMCDDA 2016, 135; Kruithof 2016, xxxiii). En segundo lugar, la *web* profunda, que es la parte de Internet cuyos contenidos no pueden ser indexados por los buscadores (información y bases de datos que están protegidas por contraseñas y que pertenecen a agencias gubernamentales, bibliotecas o universidades; contenido dinámico y documentos en formatos no indexables) y a los que también puede accederse utilizando los navegadores clásicos (EMCDDA 2016, 136; Kruithof 2016, xxxiv; Chertoff y Simon 2015, 1).

Para tomar conciencia de la magnitud de esta parte de la *web*, puede señalarse que es 500 veces más grande que la superficial y también que, por la magnitud de información que almacenan, los 60 sitios más importantes de la *deep web* son 40 veces más grandes que toda la *web* superficial (Chertoff y Simon 2015, 1; Sui *et al.* 201, 6). En tercer lugar, la *web* oscura, que es una pequeña parte de la *web* profunda que, del mismo modo que ella, tampoco está indexada por los motores de búsqueda, pero que, a diferencia de aquella, es restringida, es decir, no se puede acceder a ella con los navegadores clásicos. Así, la *web* oscura es una porción de la *web* profunda que se ocultó intencionalmente y a la que solo puede llegarse a través de programas tales como, por ejemplo,

el *Tor Browser* que, a su vez, permite acceder a la *red Tor* (EMCDDA 2016, 136; Kruithof 2016, xxxiii; Chertoff y Simon 2015, 1-3).

Antes de continuar con el siguiente tema de esta sección, se considera importante señalar que la *Dark web* no es intrínsecamente mala, que no todo aquel que ingresa a ella es un delincuente ni que todo lo que, en su marco, se realiza es malo, ilegal o reprochable. Es necesario tener claro que la *web* oscura tiene, desde el punto de vista de la naturaleza y de los propósitos que tienen las actividades que se realizan en su seno, un carácter dual o ambivalente. Por un lado, el anonimato que en el marco de la *web* oscura puede alcanzarse, configura una herramienta que, lógicamente, resulta conveniente para la ejecución de actividades criminales y que, por lo tanto, es aprovechada, entre otros, por organizaciones terroristas, narcotraficantes, traficantes de armas y de animales exóticos, sicarios, vendedores de información (estatal o corporativa) robada y de distintos tipos de documentos (certificados de nacimiento, licencias de conducir o pasaportes), pedófilos y también por aquellos que buscan lavar activos provenientes de actividades ilícitas.

Por otro lado, la red oscura también es útil y sirve, por ejemplo, cuando una persona debe comunicarse ocultando su identidad porque, por motivos políticos, religiosos o laborales, es víctima de persecuciones políticas, de acoso o de amenazas que pueden poner en riesgo su libertad o su vida. Retomando el propósito de la sección, téngase en cuenta, finalmente, que, según la literatura de referencia, en los diferentes planos de la *web* funcionan distintos tipos de mercados de drogas ilícitas que cuentan, cada uno, con sus propias características; en particular, puede precisarse que, en lo referido a las plataformas de comercialización de

sustancias prohibidas en el plano superficial de la *web*, sobresalen, por un lado, las farmacias *on line* y, por otro, las redes sociales y los foros (Mounteney *et al.* 2016, 15-16); y que, en lo que respecta a los mercados de venta de estupefacientes en la *web* oscura, se destacan, esencialmente, los criptomercados (Mounteney *et al.* 2016, 14; Aldridge y Decary-Héту 2016, 23).

Criptomercados

Tal como se señalara, en lo concerniente a los mercados de drogas ilícitas que operan en la *Dark Web*, puede indicarse que, en ese plano de la red, se destacan los *criptomercados* (también denominados, por algunos autores, como *mercados de red oscura*). Las principales características de este tipo de mercados virtuales son las siguientes: a) son plataformas de compra venta de productos (en su mayoría, ilegales) en línea que funcionan en la *web* oscura; b) permiten a los usuarios buscar y comparar productos y vendedores; c) tienen, desde el punto de vista estructural y funcional, un aspecto muy similar a los mercados *on line* legales que funcionan en la *web* superficial (Amazon.com o MercadoLibre.com); d) emplean un abanico de estrategias y tecnologías para ocultar la identidad de sus participantes, para lograr que las transacciones sean anónimas y para esconder la ubicación física de los servidores (Aldridge y Decary-Héту 2016, 23). En la presente sección, que se dividirá en seis partes, se buscará presentar los principales rasgos, potencialidades, límites y desafíos que plantean los criptomercados; a la vez, se hará referencia a las estrategias que, hasta el momento, se concibieron para desmantelarlos.

Tecnologías de seguridad y mecanismos para generar confianza en consumidores y compradores

En relación con este tema, se considera apropiado distinguir aquellas tecnologías de seguridad que son requisitos indispensables para acceder y, así, poder operar en los criptomercados de aquellas que no son de uso obligatorio para ingresar a ellos, pero que, en su marco, suele recomendarse y estimularse su utilización. A su vez, también se hará referencia, finalmente, a una serie de estrategias impulsadas por los mercados de red oscura para para estimular la confianza de los usuarios en ellos.

En relación con el primer tipo de tecnologías, se debe hacer referencia a los protocolos de anonimización y a las criptomonedas. En primer lugar, se señala que, para hablar de los primeros, es decir, de los protocolos, sistemas o redes de anonimización, la exposición se centrará –sin desconocer que existen otros tales como *Invisible Internet Project* (I2P) o JAP (JonDonym15 o Java Anon Proxy)– en la red *Tor* (*The Onion Router*). El navegador *Tor* se desarrolló en el marco del Proyecto *Tor*, que, tal como lo indica Lewman (2016), es una iniciativa que se ocupa de investigar y desarrollar *software* que permita a las personas mantenerse anónimas y resguardar su privacidad en Internet. En relación con esto, puede señalarse que, entre otros productos ofrecidos en *tor-project.com*, se destacan, por ejemplo: el *Tails* (*The Amnesic Incognito Live System*), que es un sistema operativo diseñado para preservar la identidad y la privacidad de los usuarios; o el *Tor Messenger*, que es un sistema de mensajería multiplataforma que envía todo su tráfico a través de la red *Tor*.

El navegador *Tor* –tal vez, el producto más conocido entre los que fueron elaborados en

el seno del referido proyecto– es un *software* libre que tiene una interface similar a las de los navegadores más populares –Explorer, Chrome, Firefox, etc.–, pero que, a diferencia de ellos, permite mantener el anonimato *online* a través del ocultamiento de la dirección IP de la computadora (o del dispositivo a través del que se realice la conexión a Internet) (EMCDDA 2016, 136). Esto es así ya que, a través del aludido navegador *Tor*, se puede acceder a la red *Tor*, que cuenta con más de 7000 nodos operados por voluntarios a lo largo de todo el mundo y en el marco de la cual se trabaja con un protocolo conocido como encaminamiento o enrutamiento cebolla (Lewman 2016, 33).

En términos generales, el enrutamiento cebolla consiste en la envoltura de las comunicaciones en capas de encriptación y en su enrutamiento a nivel global (Lewman 2016, 33); de tal modo, se logra generar un entorno de interacción en Internet en el que las personas (obviamente, las que acceden a él) gozan de altos niveles de privacidad y seguridad. Como consecuencia de lo indicado, es decir, de la lógica de su funcionamiento, el navegador y la red *Tor* permiten evitar –o, por lo menos, dificultan significativamente–, por un lado, el espionaje, que se define como “la habilidad de uno o más de un actor que, de manera secreta, graba o escucha las comunicaciones de quienes están en contacto con o sin el conocimiento de ellos”; y, por otro lado, el análisis de tráfico, que es una técnica utilizada para “inferir quién está hablando con quién a través de una red pública”, “cuánto hablan y con qué frecuencia se comunican” e “identificar y monitorear comportamientos e intereses” (Lewman 2016, 33).

En segundo lugar, las criptomonedas son monedas descentralizadas, es decir, no depen-

den de un cuerpo centralizado soberano de emisión para operar sino que funcionan mediante una red de pares (o red peer-to-peer) (Kruithof *et al.* 2016, xxxiii). Los usuarios son quienes dan valor a las criptomonedas; a su vez, también debe destacarse que las operaciones son distribuidas utilizando *software* de fuente abierta que puede ser utilizado en cualquier computadora o dispositivo móvil. Al ser un bien virtual –en contraposición a las unidades impresas de dinero fiduciario–, las criptomonedas no pueden ser destruidas o perdidas completamente y, a la vez, unidades nuevas son imposibles de crear (más allá del límite que se pueda alcanzar minando) (Kruithof *et al.* 2016, xxxiii).

Entre todas las criptomonedas que existen y que se utilizan en los criptomercados, el *bitcoin* es, sin dudas, la más conocida o popular (Kruithof 2016, xxxiii). Las criptomonedas, cuando se usan con precaución y adecuadamente, pueden garantizar que las transacciones en línea se lleven a cabo con un alto nivel de anonimato (Cox 2016a, 41). Entre las prácticas que se pueden adoptar para lograr mayores niveles de preservación de identidad a la hora de realizar compras con este tipo de monedas virtuales, se encuentran, por un lado, las estrategias de compra anónima de criptomonedas y, por otro lado, los mecanismos para disociar las transacciones que, con ellas, se realizan de la identidad/del comprador. En relación con estos últimos, existen algunos que son ofrecidos por los propios mercados de red oscura y otros a los que, ya sea porque el criptomercado en el que operan no brinda este servicio o porque quieren hacer aún más segura sus compras, pueden recurrir los usuarios por su cuenta (Bitcoin Fog, CoinJoin o DarkWallet) (Cox 2016a, 42-44).

En tercer lugar, existen dos estrategias que, en contraposición con lo que sucedía con los protocolos de anonimización y las criptomonedas, no configuran requisitos obligatorios para operar en criptomercados, pero que, en el marco de tales plataformas virtuales de compraventa de productos (mayoritariamente) ilícitos, sí suele recomendarse e incentivarse su utilización. Por un lado, la encriptación de mensajes, que sirve para ocultar el contenido de un mensaje de modo tal que solo pueda leerlo el destinatario deseado; entre los programas de encriptación de mensajes, se destacan, entre otros, el PGP (Pretty Good Privacy), el GPG (GnuPG) y el OTR (Off-the-Record) (Cox 2016a, 44-46). Por otro lado, la encriptación de discos duros a través de la que se trata de evitar que alguien con acceso físico a la computadora pueda llegar a ciertos archivos o a la totalidad del contenido existente en tal dispositivo (por ejemplo, el caso de los peritos de las fuerzas de seguridad que tratan de investigar el contenido de una computadora secuestrada en el marco de un allanamiento dispuesto por la justicia) (Cox 2016a, 46).

En cuarto lugar, adoptan una serie de mecanismos diseñados para minimizar las estafas y, por ende, estimular la confianza de los usuarios en los criptomercados. Primero, sistemas de reputación que, del mismo modo que los existentes en los mercados de Internet superficial que comercializan productos legales (Mercadolibre.com o Amazon.com), permiten a los usuarios de los criptomercados tener una idea de la reputación de los compradores, de sus respectivos historiales de venta y también del nivel de satisfacción que alcanzaron los usuarios que, en el pasado, les compraron (Cox 2016b, 49). Entre estos sistemas, se destacan las calificaciones y los *feedbacks*, que suelen funcionar dentro del criptomercado

y habilitarse luego de realizada la compra, y también las reseñas, que, en general, se realizan en foros que existen dentro de los mercados de la web oscura o en otras redes sociales (Cox 2016b, 49). Segundo, sistemas de pago diferido (a través de mecanismos tales como el *escrow* y, más actualmente, el *mutli signature escrow*), que consiste, a grandes rasgos, en el hecho de que el criptomercado sólo libera el pago al vendedor del producto en cuestión una vez que el comprador lo recibe y manifiesta su satisfacción con el mismo (Aldridge y Décary-Héту 2016, 25).

La expansión de los criptomercados: límites y promesas

En relación con los factores que pueden obstaculizar el crecimiento de los criptomercados y, por ende, el incremento de su participación y relevancia en el marco del mercado global de las drogas ilícitas, resulta posible distinguir cuatro. Primero, superar la falta de confianza que han generado, por un lado, las estafas que sufrieron usuarios de estos tipos de mercados por parte de administradores o hackers que les robaron sus criptomonedas; y, por otro, los procedimientos realizados por las fuerzas de seguridad que terminaron con el cierre de muchos criptomercados (Aldridge y Decary-Héту 2016, 26). Segundo, el hecho de poder acceder a los criptomercados supone que los usuarios tengan un nivel de conocimientos técnicos relativamente alto y que, por lo tanto, no muchas personas manejan (Aldridge y Decary-Héту 2016, 26). En este sentido, recuérdese que, para poder operar en este tipo de mercados, resulta necesario saber usar, por ejemplo, el navegador *Tor* y las *criptomonedas*; y también que es recomendable, al mismo tiempo, ma-

nejar aplicaciones tales como, por ejemplo, el citado *Tails* y también sistemas de encriptación de mensajes.

Tercero, las compras en los criptomercados tienen una recepción diferida y, por lo tanto, no son útiles para aquellos que sienten el deseo o tienen la necesidad de consumir inmediatamente (Aldridge y Decary-Héту 2016, 26); así, debe tenerse en cuenta que los estupefacientes que se compran un determinado día en este tipo de mercados sólo se reciben luego de pasado un determinado lapso de tiempo que varía, entre otras cosas, según la distancia que separe al comprador del vendedor y al sistema de envío postal o de encomienda que se acuerde. Cuarto, el hecho de que las compras que se realizan en los criptomercados se distribuyan a través de envíos postales o encomiendas puede hacer, que tanto compradores como vendedores, se sientan desalentados a utilizar este tipo de mercados. Esto es así porque, en la medida en que existe la posibilidad de que los envíos sean monitoreados o interceptados y en que, en muchos casos, tengan como destino final domicilios que puedan relacionarse con ellos, los consumidores –pero también los vendedores– pueden sentir –y más aún en los casos de envíos internacionales– que, al recurrir a compras que involucran los referidos mecanismos de distribución, corren más riesgos que al realizar una transacción tradicional con un *dealer* que ya conocen (Aldridge y Decary-Héту 2016, 26).

Factores que pueden favorecer crecimiento de los criptomercados

En relación con los factores que pueden favorecer el crecimiento de los criptomercados, pueden destacarse, desde la perspectiva de los

consumidores, dos y, desde la óptica de los traficantes de drogas, también dos. Desde el punto de vista de los consumidores, se destaca, primero, la facilidad de acceso –siempre y cuando se tengan, como ya se apuntó, los conocimientos técnicos necesarios para operar en criptomercados– a un amplio abanico de variados estupefacientes de buena calidad; y, segundo, la sensación de mayor seguridad derivada del hecho de que las transacciones se realizan en un plano virtual que, además, permite –si se utilizan apropiadamente los mecanismos de seguridad indicados previamente– preservar la identidad (Aldridge y Decary-Hétu 2016, 26). Desde la perspectiva de los narcotraficantes, se pueden apuntar, primero, la sensación que, operando adecuadamente, es decir, utilizando con pericia los distintos sistemas de seguridad indicados más arriba, se reducen las posibilidades de ser arrestados; y, segundo, la posibilidad de acceder a un mercado de consumidores mucho más amplio (y, en última instancia, de carácter global) (Aldridge y Decary-Hétu 2016, 26).

El impacto de los criptomercados en los diferentes niveles del narcotráfico

En este punto, es importante empezar señalando que, a pesar del atractivo que tiene por su carácter novedoso e inclusive disruptivo, la comercialización de estupefacientes a través de la *web* y, en particular, a través de los criptomercados no ha supuesto –por lo menos, no hasta el momento– cambios a gran escala en la dinámica general del tráfico ilícito de drogas a nivel global (Von Slobbe 2016, 78). Partiendo de tal supuesto, se considera apropiado analizar, con más detalle y teniendo en cuenta lo que, por lo menos, ha sucedido hasta el mo-

mento, cómo ha impactado (o no lo ha hecho) la emergencia de los criptomercados en los diferentes eslabones o niveles del negocio del narcotráfico; específicamente, se harán seis observaciones sobre este tema.

Primero, estos nuevos mercados no han supuesto grandes cambios en el plano de la producción ni en el de la fabricación de estupefacientes: la producción de hoja de coca y la fabricación de cocaína siguen haciéndose, casi en su totalidad, en Colombia, Perú y Bolivia. Lo mismo sucede con el caso de los opiáceos, que no han dejado de elaborarse, en mayor medida, en Afganistán ni con el de la marihuana, que, en lo concerniente al continente americano, continúa produciéndose –por lo menos, a gran escala– en países tales como, por ejemplo, Paraguay o México. Segundo, tampoco su existencia ha implicado que, a la hora de abastecerse comprando grandes cargas de estupefacientes, las organizaciones criminales dejaran de hacerlo a través de contactos personales y transacciones perfeccionadas cara a cara por representantes de las bandas criminales vendedora y compradora (Von Slobbe 2016, 78); lo que sí se verifica, en este caso, es que, a la hora de establecer comunicaciones entre ellas, las organizaciones criminales utilizan sistemas y mecanismos de encriptación (Von Slobbe 2016, 78).

Tercero, a su vez, la emergencia de criptomercados no ha supuesto grandes cambios en el plano del transporte y de los envíos de cargas al por mayor; estos continúan haciéndose a través de transportes terrestres, embarcaciones, vuelos o encomiendas. Sin embargo, sí se ha verificado, en ciertos lugares, el crecimiento de la vía postal como medio de envío de estupefacientes –orientados en mayor medida a consumidores, pero también a traficantes para su abastecimiento y posterior venta– derivado

del incremento de las compras realizadas a través de mercados de la red oscura (Von Slobbe 2016, 78; Aldridge y Décary-Héту 2016, 25).

Cuarto y relacionado con lo señalado previamente, sí puede afirmarse que los criptomercados han tenido un cierto impacto en el nivel de los intermediarios, quienes, según pudo determinarse a través de investigaciones, ven a los criptomercados como fuentes de abastecimiento de cantidades importantes de estupefacientes que, en un momento posterior, revenden (ya sea en los mismos mercados de la red oscura y/o en los mercados tradicionales) (Von Slobbe 2016, 78; Aldridge y Décary-Héту 2016, 25). Quinto, el surgimiento de criptomercados sí ha generado cambios al nivel de la venta al por menor de estupefacientes; en este plano es, sin dudas y hasta el momento, en el que mayor impacto han tenido este tipo de nuevos mercados virtuales ya que se han erigido como una alternativa a los mercados de venta al por menor tradicionales o físicos.

En relación con esto, puede precisarse que las ventas al por menor realizadas en los criptomercados son, a diferencia de las que tienen lugar en los mercados tradicionales, anónimas y virtuales (es decir, sin contacto cara a cara entre las partes en ningún momento de la transacción); y, por ende, no acarrearán el riesgo de sufrir –por lo menos, en sus formas tradicionales– violencia (física), robos (físicos) o extorsiones (Von Slobbe 2016, 78).⁵ Así, en los mercados de *web* oscura, el consumidor compra *online* y abona con criptomonedas. Luego de recibir la orden de compra, el vendedor despacha el pedido a través de la vía

⁵ Sin embargo, la violencia se expresa, en los criptomercados, de modos novedosos; por ejemplo: las amenazas, las calificaciones negativas injustificadas, el *doxing* (que consiste en averiguar la identidad de un usuario a través de técnicas de hackeo para, luego, extorsionarlo), el robo, el fraude y el *cyber-bullying* (Aldridge y Decary-Héту 2016, 28).

postal. Posteriormente, el comprador lo recibe en su casa o lo retira por el domicilio que haya brindado al despachante del producto; tal como se explicó de manera previa, en muchos casos, el vendedor solo recibe el pago luego de que el consumidor haya confirmado la recepción de lo acordado.

Por último, y teniendo en cuenta que, hasta el momento, el surgimiento de los criptomercados tuvo impacto (menos significativo) en el eslabón de intermediarios (compradores al por mayor) y (más importante) en el de la venta al por menor, resulta apropiado señalar que existen dos posturas en relación con el modo en que, siempre y cuando logren aumentar en cantidad, tiempo de vida y participación en el mercado global, afectarán los criptomercados a los citados eslabones de la cadena del narcotráfico. Por un lado, se considera que, al permitir el establecimiento de vínculos directos entre productores/fabricantes y consumidores, los mercados de Internet oscura irán excluyendo del mercado a los eslabones del medio de la cadena (por ejemplo, compradores al por mayor que luego revendían a quienes comercializaban al menudeo) (Christin 2013; Martin 2013). Por otro, se afirma, a partir de investigaciones realizadas sobre el tipo de compras que se realizaron en *Silk Road*, que los criptomercados pueden, de hecho, funcionar como plataformas que faciliten el trabajo de los compradores al por mayor (Aldridge y Decary-Héту 2014).

En un trabajo titulado *Not an 'Ebay for Drugs': The Cryptomarket 'Silk Road' as a Paradigm Shifting Criminal Innovation*, Aldridge y Decary-Héту (2014) demuestran que, en contraposición a lo que sostenían Martin (2013) o Christin (2013), *Silk Road* no era (o, por lo menos, no solo) un *Ebay para drogas*, es decir, una plataforma en la que solo se hacían

compras pequeñas para abastecer el consumo personal sino que, además, configuraba un mercado en el que intermediarios realizaban compras significativas para abastecerse y, luego, comercializarlas, ya sea en las calles o en criptomercados. En este sentido, los autores calculan que entre el 31% y el 45% de los ingresos de Silk Road resultaron de este tipo de transacciones (Aldridge y Decary-Héту 2014, 12).⁶ En definitiva, ambas posturas no son, desde ningún punto de vista, excluyentes. Es decir, es probable que, de manera simultánea, los mercados de la red oscura permitan la vinculación directa entre productores/fabricantes y usuarios; y también, la realización de compras al por mayor por parte de traficantes que ocupan un lugar intermedio en negocio del narcotráfico y que, posteriormente, revenderán tales estupefacientes en mercados tangibles o virtuales.

*Transacciones en criptomercados:
¿cuánto, qué y entre quiénes?*

A partir del análisis de la literatura de referencia,⁷ resulta posible agrupar en seis ejes algunas de las reflexiones que, en tal bibliografía, se realiza sobre, entre otras cosas, el volumen de las transacciones y del dinero que generan los criptomercados, el tipo de drogas

que, en ellos, se compran y también el perfil de los vendedores y compradores que operan en estos mercados virtuales. En primer lugar, se señala que, desde el desmantelamiento de *Silk Road* en octubre de 2013, se triplicaron las compras de estupefacientes en criptomercados y se duplicaron las ganancias generadas por tal tipo de transacciones. Esto se ha dado a pesar de que, desde la caída del referido mercado de red oscura, se sucedieron numerosos procedimientos realizados por las fuerzas policiales que tuvieron éxito en desmantelar otros criptomercados (Kuithof *et al.* 2016, xxvi). En segundo lugar, se indica que el total de las ganancias generadas mensualmente por la venta de drogas ilícitas en criptomercados oscila, en la estimación más baja, entre 12 y los 14 millones de dólares y, en la estimación más alta, entre 21 y 25 millones de dólares (Kruithof *et al.* 2016, xxv).

Si se tiene en cuenta que, según el *Informe sobre los mercados de drogas en la UE* del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA), el mercado (minorista) europeo de drogas ilegales produce, como mínimo, cerca de 2.000 millones de dólares al mes y, como máximo, más de 2.500 millones de dólares mensuales. Queda expuesto con claridad lo que se adelantara más arriba, es decir, que el volumen de dinero ilícito generado en los mercados de la *web* oscura es, en relación con el producido en los mercados ilegales tradicionales, físicos u *offline*, muy pequeño todavía (EMCDDA 2016, 7). En tercer lugar, se establece, por un lado, que las compras al por menor (menores a 100 dólares) representan la mayor proporción de las operaciones que se hacen en los mercados de la red oscura; y, por otro lado, que las compras al por mayor son un porcentaje pequeño del total de las transacciones que se realizan en los criptomercados.

⁶ Lo que debe tenerse en cuenta –y, en cierta medida, los autores lo reconocen– es el hecho de que –por lo menos, no necesariamente– todas las compras al por mayor realizadas en criptomercados deban estar destinadas, posteriormente, a ser revendidas al por menor. Así, un usuario compra significativas cantidades porque: a. centraliza la compra de un grupo personas; b. puede obtener descuentos; c. cree que es más seguro recibir una vez mucho que muchas veces poco.

⁷ En particular del trabajo colectivo titulado *Internet facilitated drugs trade. An analysis of the size, scope and the role of the Netherlands* y de una serie de estudios que enfocan su atención en el análisis de *Silk Road*.

cados, pero que, a pesar de eso, representan una gran proporción de las ganancias producidas en dichos mercados virtuales (alrededor del 25%) (Kruithof *et al.* 2016, xxv).

En cuarto lugar, se señala que la marihuana es el estupefaciente que más ganancias genera en los criptomercados (31%) y que lo siguen, con un 24%, los estimulantes (entre los que se incluyen la cocaína y las anfetaminas); con un 16%, las sustancias tipo éxtasis; con un 8%, los psicodélicos y, con un 6%, los opioides (Kruithof *et al.* 2016, xxv; Aldridge y Décary-Hétu 2014; Barrat *et al.* 2014). En este caso, si se tiene en cuenta el referido informe del EMCDDA sobre los mercados de drogas ilícitas en la UE, puede apreciarse que, en ambos tipos de mercados, el cannabis y la cocaína tienen una participación similar en el total de las ganancias mientras que el éxtasis genera más dinero en los criptomercados y la heroína, en los mercados tradicionales (EMCDDA 2016, 13).

En relación con esto, se concluye, además que, en los criptomercados, la demanda suele estar más dirigida a estupefacientes habitualmente relacionados con el consumo recreativo o con su uso en fiestas que a las llamadas drogas ilícitas duras (Kruithof *et al.* 2016, xxv; Ormsby 2016, 63; Aldridge y Décary-Hetu 2014). Esto tiene que ver, en gran medida, con el hecho de que aquellas personas que, lamentablemente, sufren una adicción a dichas sustancias no están en condiciones de manejar la demora que existe entre el momento en que compran *on line* el estupefaciente en cuestión y el momento en que lo reciben (Ormsby 2016, 63). En quinto lugar, se indica la mayoría de los vendedores que operan en los criptomercados son de Estados Unidos, Australia, Canadá y Europa Occidental. En particular, los vendedores de mercados de la *web* oscura

actúan en Estados Unidos son los que manejan la mayor cuota de mercado (35,9%); luego, se ubican los que operan en Gran Bretaña (16,1%), en Australia (10,6%), en Alemania (8,4%) y en Holanda 7,1% (Kruithof *et al.* 2016, xxvii).

En sexto lugar, se establece que, si bien todavía no hay suficiente evidencia para alcanzar conclusiones sólidas, tanto los compradores como los vendedores que operan en criptomercados suelen ser hombres jóvenes (menores de 40 años) de países angloparlantes o ubicados en Europa Occidental; que tienen buenos niveles educativos, carácter emprendedor y altas habilidades tecnológicas (Kruithof *et al.* 2016, xxix). A su vez, se precisa que, entre los vendedores, se observa una combinación entre novatos o principiantes y profesionales con experiencia previa en mercados tradicionales que consideran a los criptomercados como una nueva y adicional vía para generar ingresos (Kruithof *et al.* 2016, xxix; Ormsby 2016, 62-63). Al mismo tiempo, se advierte que muchos vendedores trabajaban solos mientras que otros, los que manejan mayores volúmenes de ventas, forman equipos para poder satisfacer todas las demandas que reciben (Ormsby 2016, 63).

También se indica que la mayoría de los que compran estupefacientes en criptomercados son personas que, en el pasado, ya consumieron estupefacientes y que suelen usarlos recreativamente (Ormsby 2016, 62). Además, compran en estos mercados virtuales porque les ofrecen más seguridad (no exposición a formas tradicionales de violencia), alta disponibilidad, gran variedad, buena calidad y facilidades y velocidad de entrega (Ormsby 2016, 64; Kruithof *et al.* 2016, xxix). A su vez, al hablar de los compradores, también puede señalarse que una proporción no menor de ellos

suelen defender o hacer propios –con diferentes niveles de apegos– ciertas ideas o postulas libertarias (Ormsby 2016, 62).

Silk Road y criptomercados: características, tendencias e interrogantes

Silk Road fue un criptomercado que funcionó desde febrero 2011 hasta octubre de 2013, mes en el que fue desmantelado por el FBI (*Federal Bureau of Investigation*), y que estaba dedicado, casi exclusivamente, a la venta de estupefacientes. Del mismo modo que el resto de los mercados de este tipo, esta plataforma *on line* de compraventa de productos (en su mayoría) ilícitos tenía un aspecto visual y una lógica funcional muy parecidas a, por ejemplo, las de Ebay.com, es decir, a las de otros mercados legítimos que funcionan en el plano superficial de la *web* (Aldridge y Decary-Hétu 2016, 24). En *Silk Road*, los usuarios buceaban por el sitio para buscar los productos que deseaban y, en el proceso, tenían la posibilidad de comparar precios y reputaciones de vendedores a partir de las calificaciones y los comentarios realizados por otros consumidores. Una vez que el usuario decidía lo que quería comprar, ordenaba el producto y lo pagaba con criptomonedas. Lo interesante de *Silk Road* es que, utilizando el mecanismo de pago diferido descrito previamente, protegía a quien realizaba la compra ya que solo permitía que el vendedor recibiera el dinero abonado por el comprador luego de que éste manifestara su satisfacción con la recepción del producto que había pagado (Aldridge y Decary-Hétu 2016, 24).

Según las estimaciones disponibles, pudo determinarse que, a lo largo de su existencia, *Silk Road* generó más de 1.200 millones de dólares en ventas, que involucraron alrededor

de 150.000 compradores y 4.000 vendedores (Sui *et. al.*, 2015: 5). A su vez, también puede destacarse, para tomar conciencia de lo rentable que fue este negocio ilícito, que, al ser detenido Ross Ulbritch, se le incautaron 174.000 bitcoins; tal cantidad de criptomonedas equivalen a 159.906.000 millones de dólares (si se tiene en cuenta el valor que tuvo el bitcoin el 27 de enero de 2017). *Silk Road* se convirtió, sin dudas, en el criptomercado más famoso: ha tenido –y sigue teniendo– una gran presencia en los medios masivos de comunicación, cuenta con innumerables referencias en los trabajos académicos sobre la materia y también ha sido el tema central de audiovisuales tales como, por ejemplo, el documental *Deep Web*, que fue estrenado en 2015.

Sin embargo, el hecho de que *Silk Road* se haya convertido en el criptomercado más conocido no supone, bajo ningún concepto, que haya sido el único ni el más grande; entre otros, resulta posible destacar los siguientes: Sheep, Pandora, Agora, Hydra, Evolution, Silk Road 2.0, Cloud 9 (Aldridge y Decary-Hétu 2016, 24). El volumen de ganancias generadas por *Silk Road*, la dinámica de su funcionamiento, su corta duración –rasgo que comparte con el resto de los criptomercados a los que se hizo referencia en el párrafo previo– y los conocimientos técnicos necesarios para construirlo y operar en él permiten, siguiendo a la literatura especializada, realizar una serie de observaciones sobre tendencias o rasgos que comparten y también sobre interrogantes que plantean los mercados que operan en la red oscura.

Primero, los criptomercados son plataformas que, para funcionar, implican la participación de numerosos actores; en particular, puede distinguirse dos tipos. Por un lado, los

actores clave o fundamentales, que son los administradores, los desarrolladores, los moderadores, los vendedores y los compradores. Por otro lado, otros actores que, a priori, no suelen ser considerados, pero que, ya sea voluntaria o involuntariamente, están involucrados en el funcionamiento de este tipo de mercados; entre ellos, se destacan, por ejemplo, los proveedores de servicios de Internet, las empresas que ofrecen servicios postales y los operadores de criptomonedas (Van Slobbe 2016, 79; Kruithof *et al.* 2016, xxix).

Segundo, la mayoría de los criptomercados suele tener una existencia corta; a su vez, puede añadirse que sus respectivos cierres derivan más de estafas (básicamente, el administrador del sitio o alguien que identifica y explota una falla en el sistema de seguridad de la plataforma roba las criptomonedas que pertenecen a los usuarios del mismo) que de la intervención de las fuerzas policiales (Aldridge y Decary-Hétu 2016, 24). Tercero, si bien es cierto que, en ellos, se realizan numerosas transacciones y que estas generan importantes sumas de dinero, también es verdad que las ventas que se efectúan en estos mercados y las ganancias que estas generan no representan –por lo menos, hasta el momento y tal como ya se apuntó– más que una porción mínima de las transacciones y dinero producido por el mercado global de drogas ilícitas (Aldridge y Decary-Hétu 2016, 25).

En algún punto, resulta lógico que así sea porque, hasta el momento y como ya se expuso previamente, la mayor parte del abastecimiento, del tráfico, de la distribución y de la comercialización (tanto al por mayor como al por menor) todavía descansan en redes de productores, distribuidores, macrotraficantes, vendedores y consumidores que operan, esencialmente, en el mundo físico y en los

mercados tangibles (Martin 2014; Aldridge y Decary-Hétu 2016, 25). Cuarto, puede señalarse, en relación con las aptitudes necesarias para triunfar en los criptomercados, que ya no es importante, como sí lo era en el caso de los mercados tradicionales, el nivel de control territorial, el poder de fuego o el grado de penetración de actores estatales alcanzado por una organización delictiva; sino que, en el marco de estos mercados de la *web* oscura, resulta decisivo, para los criminales, contar con conocimientos técnicos (aquellos que no sólo permiten operar en ellos sino que, además, posibiliten hacerlo del modo más seguro posible), con conocimientos de marketing *on line* (armar un perfil adecuado en el mercado que elija para vender) y con una buena reputación basada en el cumplimiento de las transacciones y en la oferta de productos de calidad (Aldridge y Decary-Hétu 2016, 27-28).

Quinto –y solo como un ejercicio preliminar y, tal vez, apresurado–, se considera que, a partir de analizar el caso de *Silk Road* y la biografía de su creador, Ross Ulbricht (dos títulos, un grado en física gracias a una beca completa y una maestría en ingeniería, varios años dedicado a la investigación científica, numerosas publicaciones en revistas científicas y fundación de emprendimientos legales tales como *Good Wagon Books*, una plataforma para la venta de libros con un enfoque solidario), puede resultar apropiado, por lo menos, plantearse la posibilidad de preguntarse y pensar en si la existencia de criptomercados no supone, a la vez y en algunos casos, la emergencia, en los algunos niveles de la cadena de este negocio ilícito, de un nuevo e inédito perfil de narcotraficantes. Finalmente, a pesar de que existen algunos estudios y especulaciones sobre el tema, también resultaría interesante, teniendo en cuenta todo lo expuesto, emprender líneas

de investigación que se planteen analizar, en profundidad, cómo ha impactado la emergencia de los criptomercados en la anatomía y estructura de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico (y en especial, a las que operan en los eslabones intermedios y de venta al por menor).

Estrategias para luchar contra el narcotráfico en los criptomercados

En relación con las estrategias que, hasta el momento, han impulsado las fuerzas policiales para luchar contra el tráfico ilícito de estupefacientes en la red oscura, pueden distinguirse, siguiendo a Kruithof *et al.*, cuatro: técnicas tradicionales de investigación que se aplican, también, en los mercados físicos (por ejemplo, vigilancia o, en el caso de que las legislaciones nacionales las permitan, operaciones encubiertas); identificación e intercepción de envíos postales o encomiendas; la detección *on line* (rastreo de flujos de dinero, monitoreo de mercados de Internet oscura, uso de técnicas de *big data*); y el desmantelamiento de grandes criptomercados (Kruithof *et al.* 2016, xxx). En vinculación con este último punto, que es, en gran medida, el que ha concentrado buena parte del interés de las fuerzas policiales, puede señalarse que, en simultáneo con el quiebre de un criptomercado y siempre en relación con él, se intenta incautar grandes volúmenes de estupefacientes, incautar la mayor cantidad posible de bienes que fueron obtenidos ilícitamente por los delincuentes (especialmente, criptomonedas); y, además, detener para, posteriormente, enjuiciar a sus administradores y moderadores y también a quienes, en su marco, se hubieran convertido en grandes vendedores (Von Slobbe 2016, 80).

Al impulsar las estrategias indicadas (especialmente, la que se hizo referencia en el párrafo previo) las fuerzas de seguridad buscan que los usuarios pierdan confianza en la plataforma, es decir, intentan quebrar “el aura de anonimidad y la sensación de ser intocable que se asocia con ella” (Von Slobbe 2016, 81). En relación con la profundidad y la extensión del impacto que, hasta el momento, han tenido este tipo de estrategia en el tráfico ilícito de estupefacientes que se realiza en la *web* oscura, todavía no existe, según la literatura de referencia, información suficiente para establecer tendencias o conclusiones definitivas. Sin embargo, sí pueden realizarse, sobre este tema, dos observaciones preliminares: primero, que, luego del desmantelamiento de un gran criptomercado, suelen surgir, rápidamente, otros que lo reemplazan; y, segundo, que, en términos de medidas de seguridad, estos nuevos criptomercados se caracterizan por haber aprendido y evolucionado, es decir, por haber analizado qué llevó a la caída a sus antecesores y por haber buscado soluciones para esas debilidades (Von Slobbe 2016, 81).

En vinculación con este último punto, es decir, con la resiliencia de los mercados de la *web* oscura, debe destacarse una tendencia que se está observando y que, de consolidarse, se convertiría en un significativo obstáculo para las fuerzas policiales en su lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes en Internet. En particular, se hace referencia al hecho de que han ido surgiendo criptomercados que, a diferencia de los conocidos hasta el momento, son descentralizados, es decir, operan usando una red P2P (*peer to peer*) y, al hacerlo, hacen que resulte realmente difícil –o casi imposible– desmantelarlos completamente (Lewman 2016, 37; Mounteney *et al.* 2016, 130; Kruithof *et al.* 2016, xxvii).

Por último, en relación con las medidas que podrían adoptarse para reforzar las estrategias que, hasta el momento, han impulsado las fuerzas policiales para combatir el narcotráfico en criptomercados, pueden destacarse las siguientes: aumentar la inversión y profundizar la utilización de técnicas de big data para intentar vincular los apodos y la actividad en la web de los vendedores con alguna dirección de IP; incrementar, ya sea incorporando nuevos y/o capacitando a los que están en actividad, los recursos humanos que cuenten con la formación técnica necesaria para luchar contra este tipo de delitos; establecer acuerdos entre el Estado y los proveedores de servicios de Internet para evitar que, aun sin ser conscientes de ello, los criptomercados funcionen en sus servidores; promover revisiones y actualizaciones del marco normativo que regula la materia; impulsar –con especial énfasis– la cooperación y la coordinación internacional; estimular los acuerdos con los operadores postales para incrementar las capacitaciones y también impulsar el aumento del uso y la actualización de la tecnología orientada a detectar los envíos de estupefacientes a través de la vía postal; elaborar campañas dirigidas a minar la confianza de vendedores y compradores en la fiabilidad de los mercados de Internet oscura (Jardine 2015, 8-11; Von Slobbe 2016, 82).

Reflexiones finales

Atento al interés y a la preocupación que, en múltiples actores, han suscitado los mercados de red oscura, el presente artículo se propuso, tomando como referencia lo expuesto por la bibliografía especializada, hacer una presentación sistemática accesible y en castellano de los principales rasgos de los criptomercados.

A partir de lo trabajado, se considera que la notable atención que estos mercados virtuales han concentrado debe relacionarse más con su carácter innovador que con su impacto en la dinámica general del tráfico ilícito de drogas, que ha sido muy limitado hasta el momento. A su vez, es posible que, superada la novedad, el hecho de que sigan suscitando tanto interés dependa del modo en que evolucionen.

En relación con esto, son varios los interrogantes que se vislumbran en el horizonte de los criptomercados: ¿mantendrán su tendencia creciente o, por el contrario, se contraerán como resultado de la intervención de las fuerzas de seguridad? ¿Lograrán, en caso de expandirse, ampliar su influencia a más eslabones de este negocio criminal? ¿Cómo impactará en ellos el hecho de que, en solo unas décadas, el mercado de consumo estará formado, en mayor medida, por generaciones nacidas y criadas, enteramente, en entornos digitales? ¿Supondrá su consolidación el surgimiento de un perfil de narcotraficante desconocido hasta el momento? ¿Lograrán, de expandirse, aumentar su participación en las ganancias totales generadas por el tráfico ilícito de drogas a nivel mundial? ¿Asimilarán, para consolidarse, nuevas tecnologías tales como las que están desarrollándose en el campo de la inteligencia artificial y del *big data*?

De haber alcanzado su objetivo, este artículo aspira a configurar un modesto punto de partida para la apertura de líneas de trabajo que, entre otras cosas, permitan ir ensayando respuesta a los interrogantes planteados, posibiliten profundizar el conocimiento sobre el tema (en particular, dentro de la región) y brinden herramientas para estar mejor preparados para enfrentar este desafío. Específicamente, el trabajo anhela: a) convertirse en el puntapié inicial de una agenda de investi-

gación sobre el uso de criptomercados en el país y en otros estados de América Latina; b) llamar la atención y estimular el interés en este tema de académicos de la región dedicados a temas de seguridad (en particular, a narcotráfico), quienes, hasta el momento, no han enfocado su atención en este actual –aunque ya no tan nuevo– fenómeno; c) convertirse en una herramienta útil y accesible para introducir en el tema a actores políticos, judiciales y agentes de las fuerzas de seguridad latinoamericanos preocupados por la problemática.

Bibliografía

- Aldridge, Judith, y David Decary-Hétu. 2014. “Not an ‘Ebay for Drugs’: The Cryptomarket ‘Silk Road’ as a Paradigm Shifting Criminal Innovation”. *Documento de trabajo*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2436643.
- _____. 2016. “Cryptomarkets and the future of Illicit drug markets”. En *The Internet and drug markets*, editado por EMCDDA, 23-32. Lisboa: EMCDDA.
- Buxton, Julia, y Tim Bingham. 2015. “The rise and challenge of dark net drug markets”. *Global Drug Policy Observatory Policy Brief 7*: 1-24. <https://www.swansea.ac.uk/media/The%20Rise%20and%20Challenge%20of%20Dark%20Net%20Drug%20Markets.pdf>.
- Chertoff, Michael, y Toby Simon. 2015. “The impact of the dark web on the Internet governance and cyber security”. *Global Commission on Internet Governance Paper series 6*: 1-8. https://www.cigionline.org/sites/default/files/gcig_paper_no6.pdf.
- Christin, Nicolas. 2013. “Traveling the Silk Road: A measurement analysis of a large anonymous online marketplace”. *Documento de trabajo*, <https://arxiv.org/pdf/1207.7139.pdf>.
- Cox, Joseph. 2016a. “Staying in the shadows: the use of bitcoin and encryption in cryptomarkets”. En *The Internet and drug markets*, editado por EMCDDA, 41-48. Lisboa: EMCDDA.
- _____. 2016b. “Reputation is everything: the role of ratings, feedback and reviews in cryptomarkets”. En *The Internet and drug markets*, editado por EMCDDA, 49-56. Lisboa: EMCDDA.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. 2014. *Informe europeo sobre drogas 2014. Tendencias y novedades*. Lisboa: EMCDDA.
- _____. 2015. *Informe europeo sobre drogas 2015. Tendencias y novedades*. Lisboa: EMCDDA.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction y EUROPOL. 2016. *Informe sobre los mercados de drogas en la UE. Visión de conjunto estratégica*. Luxemburgo: UE.
- EUROPOL. 2013. *EU serious and organized crime threat assessment*. La Haya: EUROPOL.
- _____. 2017. *EU serious and organized crime threat assesment*. La Haya: Europol.
- García Galera, María del Carmen, y Angharad Valdivia. 2014. “Prosumidores mediáticos. Cultura participativa de las audiencias y responsabilidad de los medios”. *Comunicar 43* (XXII): 10-13.
- Jardine, Eric. 2015. “The Dark Web Dilemma: Tor, Anonymity and Online Policing”. *Global Commission in Internet Government Paper Series 20*: 1-13. <https://www.cigionline.org/sites/default/files/no.21.pdf>.

- Kruihof, Kristy, Judith Aldrige, David Dé-cary-Hétu, Megan Sim, Elma Dujso y Stijn Hooners. 2016. *Internet facilitated drug trade. An analysis of the size, scope and the role of the Netherlands*. Cambridge: RAND.
- Lavorgna, Anita. 2016. "How the use of the Internet is affecting drug trafficking practices". En *The Internet and drug markets*, editado por EMCDDA, 85-92. Lisboa: EMCDDA.
- Lewman, Andrew. 2016. "Tor and links with cryptomarkets". En *The Internet and drug markets*, editado por EMCDDA, 33-40. Lisboa: EMCDDA.
- Martin, James. 2014. *Drugs on the dark net. How cryptomarkets are transforming the global trade in Illicit drugs*. Nueva York: Macmillan.
- Martin, James. 2014. "Lost on the Silk Road: Online drug distribution and the 'cryptomarket'". *Criminology and Criminal Justice* 14 (3): 351-367.
- Mounteney, Jane, Alberto Oteo y Paul Griffiths. 2016. "The Internet and drug markets: shining a light on these complex and dynamic system". En *The Internet and drug markets*, editado por EMCDDA, 13-18. Lisboa: EMCDDA.
- National Association Boards of Pharmacy. 2016. *Internet Drug Outlet Identification Program Progress Report for State and Federal Regulators: July 2016*. Illinois: NABP.
- Ormsby, Eileen. 2016. "Silk Road: insights from interviews with users and vendors". En *The Internet and drug markets*, editado por EMCDDA, 61-68. Lisboa: EMCDDA.
- Rand Europe. 2016. *The role of the 'dark web' in the trade of illicit drugs*. Cambridge: RAND.
- Scamell, Lynda, y Alessandra Bo. 2016. "Online supply of medicines to illicit drug markets: situation and responses". En *The Internet and drug markets*, editado por EMCDDA, 107-114. Lisboa: EMCDDA.
- Soska, Kyle, y Nicolas Christin. 2015. "Measuring the longitudinal evolution of the online anonymous marketplace ecosystem". Ponencia presentada en el *24th USENIX Security Symposium*, Washington D.C., USENIX Association, 12-14 de agosto.
- Thanki, Danica, y Brian Frederik. 2016. "Social media and drug markets". En *The Internet and drug markets*, editado por EMCDDA, 115-124. Lisboa: EMCDDA.
- Van Slobbe, Joost. 2016. "The drug trade on the deep web: a law enforcement perspective". En *The Internet and drug markets*, editado por EMCDDA, 77-84. Lisboa: EMCDDA.

La inteligencia científico-tecnológica para el desarrollo y la seguridad geoeconómica latinoamericana

The scientific-technological intelligence for development and the Latin American geoeconomic security

Yoan Israel Viamonte Garrido¹

Fecha de envío: 16 de mayo de 2017

Fecha de aceptación: 5 de noviembre de 2017

Resumen

Las agendas de seguridad e inteligencia latinoamericanas se han centrado casi exclusivamente al tratamiento de los temas clásicos de la Seguridad en sus dimensiones político-militar y policíaco-criminalística. Sin embargo, una dimensión, con creciente importancia estratégica, como es una agenda de seguridad geoeconómica con un mecanismo de inteligencia científica y tecnológica, orientado al desarrollo a través de Sistemas Nacionales de Innovación, ha sido ignorada hasta hoy. En el presente trabajo se propone tanto un modelo como un concepto de Inteligencia Científica y Tecnológica para el Desarrollo (ICTD) dentro de una agenda de seguridad geoeconómica.

Palabras clave: estudios de seguridad e inteligencia; inteligencia científica y tecnológica; seguridad geoeconómica; sistemas nacionales de innovación.

Abstract

The Latin American Security and Intelligence agendas have been focused almost exclusively on the treatment of the classic themes of Security in its political –military and police– criminalistics dimensions. However, another dimension with increasing strategic importance such as a Geo-economics Security agenda with a Scientific and Technological Intelligence mechanism oriented to Development through National Systems of Innovation have been ignored until today. In the present paper, both a model and a concept of Scientific and Technological Intelligence for Development (STID) within a Geo-economics Security agenda it's produced.

Keywords: geo-economic security; national systems of innovation; scientific and technological intelligence; security and intelligence studies.

¹ Analista de Inteligencia Científica y Tecnológica, Observatorio Cienciométrico “Centro de Inteligencia Competitiva Académica” (INCOMAC), Universidad de Holguín, Cuba. Máster en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, Cátedra Ciencia, Tecnología e Innovación (CTS+I), Universidad de La Habana, Cuba. Diplomado en Inteligencia Empresarial, Instituto de Información Científica y Tecnológica (IDICT), Cuba. Correo: joanviamontesg30@outlook.es

Introducción

El surgimiento de la Inteligencia Científico-Tecnológica (ICT), “Scientific and Technical Intelligence (STI)”, se ubica en la Inglaterra de la II Guerra Mundial cuando en 1939, el físico británico R.V. Jones fue asignado al Departamento de Inteligencia del Personal Aéreo con la misión de estudiar “las nuevas armas alemanas que [los británicos] creían que se estaban desarrollando”. El propósito de la ICT, originalmente, fue “identificar nuevas armas enemigas y describir sus características (Clark 1996, 39-41). Fue al fragor la Guerra Fría donde el desarrollo de la ICT alcanza su cénit histórico en los Estados Unidos en busca de la superioridad tecnológica bajo el paraguas de la Revolución Tecnocientífica que tuvo allí su epicentro mundial y que se extendería a Europa, Japón y Canadá.

Dicha Revolución tuvo en la “Big Science” o “Macrociencia” su primera modalidad y sentó los cimientos de la actual condición de superpotencia hegemónica que desde el fin de la Guerra Fría ostenta Estados Unidos en los campos militar, económico, diplomático y comercial. No podría explicarse el origen y desarrollo de la ICT durante el enfrentamiento Este-Oeste sin mencionar los megaproyectos científico-tecnológicos que la dotaron de sentido, algunos de los cuales si bien fueron creados en algunos casos con casi dos décadas de antelación a la II Guerra Mundial, alcanzaron su madurez al calor de la coyuntura gélido-bélica, a saber: el *Radiation Laboratory* de Berkeley, el *Radiation Laboratory* del M.I.T. (*Massachusetts Institute of Technology*), el proyecto ENIAC de la Moore School de Pennsylvania y, sobre todo, el Proyecto Manhattan (Los Álamos), auténtico paradigma de la Macrociencia, que condujo a la fabricación de las

primeras bombas atómicas y cuyo beneficiario directo fue el Complejo Militar Industrial norteamericano (Echeverría 2005).

Paralelamente, los servicios de inteligencia de ambos rivales de la Guerra Fría fueron beneficiarios directos de estos desarrollos con las innovaciones en los medios tecnológicos para la obtención de Inteligencia como, por solo citar unos pocos ejemplos, IMINT, SIGINT, PHOTINT, COMINT, además de otros medios más recientes como la GEOINT, los UAVs (Aviones no Tripulados), la obtenida a través de los drones producidos por la AI (Inteligencia Artificial), entre otros *INTs que han surgido bajo la Tercera Revolución Industrial o Revolución de las TICs de los 90 del pasado siglo (Maldonado 2016, 259-261). Es así como la ICT en sus orígenes era concebida como un componente crucial de la Inteligencia Militar norteamericana, según la obra “Producción de Inteligencia Estratégica” del General Washington Platt en 1962 (Cucovaz 2016, 241).

Mientras tanto, a casi tres décadas del fin de la Guerra Fría en Latinoamérica, los servicios de Inteligencia parecen seguir enfocándose casi de manera exclusiva en temas clásicos de la seguridad regional, como el combate al narcotráfico, el narcoterrorismo, el crimen organizado transnacional y su economía ilegal, las pandillas juveniles centroamericanas, entre otros temas (Carrión 2008, 7-10; Goubaud 2008, 35-46; Landaburo 2016, 125-136; Umbría Acosta 2016, 13-27). A fin de constatarlo, este servidor realizó un estudio cuantitativo, precedente al presente trabajo, sobre una muestra de 140 artículos publicados en la revista URVIO en el periodo 2007-2016 en temas de seguridad e inteligencia. Los resultados evidencian que en el periodo de tiempo estudiado, las agendas de inteligencia más tratadas, en proporción, fueron: la Inte-

Inteligencia Criminal (48%), la Inteligencia Militar (30%), la Inteligencia Policial (11%), la Inteligencia Artificial relacionada con la Policial (7%) y la Inteligencia Estratégica (4%) (Viamonte 2017). Sin demeritar la importancia estratégica que dichas agendas aún representan para la seguridad nacional, regional y hemisférica, en el presente trabajo se aboga por la adopción de una agenda de seguridad latinoamericana de nuevo tipo en la cual la ICT no esté al servicio exclusivo de la defensa militar, aunque no la excluye, sino específicamente en función del desarrollo científico-técnico, innovador, económico y social de los países latinoamericanos, es decir, la seguridad geoeconómica.

A tal fin, en este trabajo se agrega por primera vez a la ICT el apelativo “para el Desarrollo” (ICTD), para diferenciarla de aquella aplicada al sector militar. También por primera vez se ofrece tanto un concepto como un modelo que permite describir los elementos esenciales que la conforman, los actores clave a los cuales su desarrollo y ámbitos de actuación les son naturales así como las condiciones de base que la potencian. El presente trabajo no constituye una tesis terminada, apenas un esfuerzo inicial por llamar la atención tanto de la academia como de los Estados latinoamericanos sobre la necesidad urgente de adoptar un tema tan relevante y tristemente huérfano dentro de las agendas gubernamentales de seguridad y en los estudios de seguridad e inteligencia interinstitucionales, máxime dadas las oportunidades y amenazas que esta agenda de seguridad geoeconómica, le permitiría detectar y responder proactivamente a los Estados latinoamericanos ante los escenarios previsible de la Cuarta Revolución Industrial, reflexión con la que cierra el presente artículo.

De la Geoeconomía de Luttwak a “la Guerra Irrestricada” china: la dimensión científico-tecnológica de la seguridad geoeconómica contemporánea

No es posible hablar de Seguridad Geoeconómica y de sus principales características y referentes internacionales sin abordar previamente la definición y el contexto histórico del fenómeno acuñado como Geoeconomía. Su primera mención en la literatura se remonta al artículo publicado por el prestigioso geopolítico rumano Edward Luttwak en el número 20 de la revista *The National Interest* en el verano de 1990, en el cual define a la Geoeconomía como “el mantenimiento de la antigua rivalidad existente entre las naciones utilizando medios económicos en lugar de bélicos” (Luttwak 1990, 17-23). Luego, en 1993 en su libro *The Endangered American Dream*, amplió dicho concepto y lo situó en el marco de la competencia económica-comercial internacional al decir que “la geoeconomía mide el progreso mediante la participación que un determinado producto alcanza en el mercado, en lugar de centrarse en el avance que una fuerza militar realiza sobre el mapa”.

Es así como Luttwak lograba entroncar la geopolítica con la economía y sus lógicas en el contexto de la globalización económica-financiera que se gestaba. Por otra parte, puede decirse que el francés Pascal Lorot, fundador de la revista francesa *Géoeconomie*, estableció la primera relación directa entre Geoeconomía e innovación tecnológica al expresar que la Geoeconomía requería del

análisis de las estrategias de orden económico —especialmente comerciales— decididas por los Estados en el contexto de

las políticas conducentes a proteger las economías nacionales o (...) a adquirir el dominio de ciertas tecnologías claves y/o a conquistar ciertos segmentos del mercado mundial relativos a la producción o comercialización de un producto o de una gama de productos sensibles, sobre los cuales su posesión o su control confiere a los detentadores, Estado o empresa nacional, un elemento de poder o de proyección internacional y contribuye al reforzamiento de su potencial económico y social (Lorot 1990).

En tanto, la nueva geoestrategia para alcanzar la supremacía mundial, a través de medios económicos y cuyo ADN, se encontraba precisamente en las capacidades científico-tecnológicas desarrolladas tanto por los Estados como por las Empresas del Norte Global, particularmente de sus multinacionales o transnacionales en el contexto del fin del mundo bipolar tras la extinción de la Unión Soviética y la consiguiente unipolaridad y hegemonía temporal de los Estados Unidos. Sin embargo, debe destacarse que la geoeconomía representó un cambio de estrategia respecto a la Geopolítica clásica “del palo y la zanahoria” acuñada por Nye (1990) como *hard power* y sería reemplazada, o más bien complementada, con otras que el mismo autor denominó como *soft power*, o sea, “la habilidad de obtener lo que deseas mediante la atracción o la cooptación en vez de a través de la coerción o el pago”.

Al mismo tiempo, una estrategia híbrida dada por la combinación conveniente de las dos anteriores, daría lugar al *smart power*, una estrategia más inteligente, donde presión y atracción se retroalimentaban. Tal cambio resultó necesario tras la derrota del ejército norteamericano en Vietnam en 1975. Según Olier (2012, XIII), conforme nos alejamos del fin de la Guerra Fría, el mundo ha pasado

progresivamente de la unipolaridad bajo el hegemón estadounidense, a una multipolaridad geoeconómica que se distingue respecto a la era de la Geopolítica por unos nuevos escenarios de competencia entre actores contendores que ya no serían solo los Estados clásicos, sino con cada vez más frecuencia, el protagonismo lo tendrían entidades no estatales; generalmente de tipo empresarial transnacional, terreno donde compiten entre sí tigres y dragones asiáticos, grandes regiones económicas, nuevos países industrializados, instituciones de gobierno mundial, países ricos en recursos naturales y potentes financieramente, países poseedores de materias primas, entre muchas otras categorías.

Sumémosle a lo anterior, el hecho de que, según este mismo autor, la esencia misma de las competencias geoeconómicas contemporáneas subyacen en la lucha por, o bien las materias primas o bien el conocimiento, siendo ambos consustanciales en el mantenimiento futuro de la prosperidad económica. De hecho, algunos de estos escenarios constituyen verdaderas “guerras asimétricas de cuarta generación” (Lind *et al.* 1989, 1-5), donde los contendores cuentan con capacidades tecnológicas, políticas, militares y diplomáticas dispares, lo cual, para los desventajados, se traduce en el empleo de estrategias del tipo “vale todo”. Si extrapolamos el concepto de “guerra de cuarta generación o asimétricas” al contexto de la Geoeconomía, es de referencia obligada recurrir a la iluminación que a este respecto nos ofrece la Escuela de Guerra Económica francesa que dirige el profesor Christian Harbulot.

Si bien este autor expresa que las guerras económicas no son nuevas y que también formaban parte de las estrategias geopolíticas de la antigüedad, como lo ilustran las dos gue-

rras del Opio que enfrentó, primero a China con Gran Bretaña y luego a China con un grupo de países occidentales en el siglo XIX. Sin embargo, en el siglo XX las estrategias de guerra económica se consolidan a partir de la I Guerra Mundial, durante la cual las potencias implicadas conciben como estrategias de guerra económica el “impedir que los ejércitos enemigos dispusieran de material, minar moralmente y físicamente al conjunto de la población, cortarle el suministro de materias primas necesarias para su industria, colapsar el comercio, bloquear las finanzas, alcanzando incluso el abastecimiento alimentario” (Harbulot 2013, 79). Sin embargo, su particularidad actual en el complejo contexto geoeconómico del siglo XXI tiene sus antecedentes en la posición hegemónica obtenida por los Estados Unidos desde el fin de la II Guerra Mundial, donde la superpotencia militar, tecnológica, política y económica se arroga el derecho de marcar las reglas del juego en el comercio internacional a su conveniencia estableciendo políticas de seguridad económica como la Sección 301 de la *Trade Act de 1974*, según la cual Estados Unidos puede oponerse unilateralmente a las barreras comerciales extranjeras que vulneran o penalicen las exportaciones norteamericanas; la Secciones Super y Especial 301, ambas de la *Omnibus Trade and Competitiveness Act de 1988*, por la cual en la primera se faculta a la Oficina del Representante de Comercio de luchar contra el conjunto de prácticas desleales registradas por esta, mientras que la segunda se concibió para proteger a las empresas norteamericanas frente a las violaciones de la Propiedad Intelectual por parte de la competencia extranjera (Harbulot 2013, 92-94).

Una peculiaridad de las guerras geoeconómicas tras la Guerra Fría lo constituye la

entrada de nuevos y pujantes actores económicos donde según Cirino (2016) los Estados “deben compartir espacio con los actores privados que pueden, en ciertos casos, disputarle el protagonismo y cuyas posturas van desde la complementación al antagonismo con aquel o aquellos, en una relación de veloz dinamismo”. Lo anterior se traduce en relaciones duales de aliado/adversario donde una antigua relación de alianza/enemistad político-ideológica puede luego tornarse en un escenario diferente de confrontación/cooperación por conflictos de intereses u oportunidades económico-financieras. Estas relaciones pueden ser, entre el Estado A y el Estado B (ejemplo, Estados Unidos vs Japón) o a la inversa, con naciones que antes eran políticamente enemigas (Estados Unidos vs Vietnam, China), entre Empresas del Estado A y B con sus respectivos Estados (Estados Unidos vs *General Motors*) y entre empresas transnacionales del Estado A con el Estado B (Grupo Monsanto vs Unión Europea).

A la par, con el creciente poder económico y político de los gigantes tecnológicos que se asientan en el Silicon Valley que incluso actúan con relativa independencia del Estado federal norteamericano, ha nacido el concepto de “Estados empresa” en el hecho sorprendente de que el valor de mercado de empresas como Microsoft (466.500 millones de dólares) equivaldría al producto interno bruto (PIB) real de algunos Estados prósperos europeos como Bélgica (436.000 millones euros), por solo citar un ejemplo; y el peso político correspondiente que dicho poder económico sustentado en el poder tecnológico tiene en las relaciones con los Estados de los países donde este tipo de transnacionales tecnológicas operan. La existencia de “Estados empresas” también aplican a algunas transnacionales chinas como

la *China National Petroleum*, la cual si bien no tiene la autonomía política que sí ostentan las norteamericanas, su enorme capital económico (240.192 millones) le otorga al Gobierno chino una indisputable divisa política ante los Estados donde opera (Olier 2012, 303).

Aparejado al nacimiento de estos nuevos Estados-Empresas tecnológicos ha nacido en Estados Unidos, Europa y Nueva Zelanda la Diplomacia Científico-Tecnológica, teniendo esta entre sus ejes estratégicos “asegurar un marco favorable a la competitividad de las empresas y su liderazgo internacional en un contexto de “innovación abierta”, aplicando los mejores recursos y cooperando en I+D+i (investigación, desarrollo e innovación) con los mejores socios del planeta” (Gobierno de España 2016, 4) De hecho, desde el 1 de septiembre del año en curso, Dinamarca ha sido el primer país del mundo en reconocer a *Facebook*, *Google*, *Amazon*, *Alibaba*, *Apple* o *Microsoft* como entidades políticas globales al abrir la primera Embajada Tecnológica del mundo en el Silicon Valley (Moreno 2017). Sin embargo, quizás las guerras económicas de contenido científico-tecnológico más relevantes entre Estados están teniendo lugar actualmente entre Estados Unidos y China, una encarnizada lucha por el dominio del “conocimiento” que concede la primacía y superioridad económico-industrial a estos Estados y que se libra a través de medios y métodos carentes de ética como el cibercrimen y que atentan incluso el sistema internacional de la Propiedad Intelectual.

Sus objetivos específicos son el robo de productos científico-tecnológicos estadounidenses, esencialmente patentes, modelos y secretos industriales. En este punto, Estados Unidos acusa a China de robarle sus secretos industriales a través de operaciones cibernéticas contra empresas norteamericanas, clave

del sector de alta tecnología, así como de realizar espionaje económico e industrial “amparándose” en la doctrina china de “Guerra Irrestringida” (Harbulot 2013, 96). Esta última potencia se justifica apelando a que la superioridad militar, tecnológica, económica y diplomática de los Estados Unidos colocaría a China en una condición asimétrica o en desventaja tecnológica y militar frente a los Estados Unidos, en caso de conflagración bélica, todo lo cual la justifica para apelar a estrategias “defensivas” y ofensivas teniendo como fin garantizar la victoria sobre este último en un escenario bélico posible (Qiao y Xiangsui 1999, 7-11).

Las consecuencias de este tipo de “incurSIONES” político-económicas carentes de toda ética gubernamental representaron para el Reino Unido pérdidas económicas en el orden de los 27.000 millones de libras esterlinas tan solo en 2011. En este caso, los objetivos de los ataques cibernéticos fueron: el robo de patentes, la sustracción de ofertas comerciales en concursos internacionales, las operaciones de adquisición y venta de empresas, robo de diseños industriales, así como otras informaciones empresarialmente valiosas (Olier 2013, 29). Estos ejemplos constituyen un elocuente botón de muestra de que, como constara en el *Plan de Guerra Comercial de Alemania* de 1915, “todo comercio es una guerra, el mundo es el campo de batalla” (Harbulot 2013, 84). Si aplicamos este dicho a los actuales escenarios geoeconómicos podríamos convertir esta frase en “todo comercio es una guerra económica, el mercado y la tecnología son los campos de batalla”.

Los escenarios de guerra económica antes descritos expresan amenazas reales para la seguridad geoeconómica del mundo y particularmente la latinoamericana, ya sea frente al

proteccionismo estadounidense o a la guerra inescrupulosa que adelanta China para alcanzar la supremacía tecnológica sobre Estados Unidos y las potencias occidentales así como, derivada de la anterior, obtener la supremacía militar y económica. Por sorprendente como parezca, los norteamericanos están perdiendo terreno geoeconómico y geopolítico frente a China, máxime tras la llegada al poder de Donald Trump con su política aislacionista, ya que incluso antes de llegar a la Casa Blanca anunció la retirada de Estados Unidos del estratégico Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica conocido como TPP, que en 2016 había acordado el presidente Obama y que incluía no solo a naciones de Asia y Oceanía sino también a algunos de los mayores aliados históricos de Estados Unidos en América Latina, a saber, México, Chile y Perú.

Por si no fuera suficiente, la disminución del peso relativo de América Latina como región se expresa también en los significativos recortes presupuestarios de la ayuda estadounidense al desarrollo de la región, la cual se reducirá para el año fiscal 2017-2018 en más de 614 millones de dólares, lo que resulta no coherente con el llamado Plan Alianza para la Prosperidad para el Triángulo Norte de Centroamérica. Sin embargo, estas son excelentes noticias para China y sus movimientos en el ajedrez geoeconómico latinoamericano. Según Cirino (2016), dichos hechos denotarían que

en el mundo occidental la transición de la geopolítica a la geoeconomía se mueve lentamente, hoy, es China el país que sigue más de cerca una lógica Geoeconómica. China está haciendo un constante trabajo para mostrar al mundo, en particular a América Latina y África que ellos son la “nueva alternativa”, la mejor opción entre el viejo modelo de la URSS

y el mercado occidental a la vez que se aseguran una constante provisión de las materia primas que necesitan.

América Latina no debe permanecer ingenua y pasiva ante el expansionismo chino o de otras potencias, razón por la cual debe crear sus propias agendas regionales y nacionales de seguridad geoeconómica, para lo cual, si desea no sucumbir ante estos escenarios, deberá construir sólidos y dinámicos Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) que le permitan transitar a la economía del conocimiento cuyo ADN científico-tecnológico conlleve al desarrollo en los países latinoamericanos de Parques Industriales de Alta Tecnología así como de Zonas de Desarrollo Económico de base innovativa.

La seguridad geoeconómica y los Sistemas Nacionales de Innovación: una relación de proporcionalidad directa

Retomando algunos elementos clave, contenidos en el concepto de Pascal Lorot sobre geoeconomía, la seguridad geoeconómica latinoamericana demandaría: 1) “estrategias de orden económico –especialmente comerciales– decididas por los Estados en el contexto de las políticas conducentes a proteger las economías nacionales”; 2) “adquirir el dominio de ciertas tecnologías claves”; y 3) “conquistar ciertos segmentos del mercado mundial relativos a la producción o comercialización de un producto o de una gama de productos sensibles, sobre los cuales su posesión o su control confiere a los detentadores –Estado o empresa nacional– un elemento de poder o de proyección internacional y contribuye al reforzamiento de su potencial económico y social”.

Desde la época del colonialismo español en las Américas heredamos como región una matriz económico-productiva del tipo extractivista y primario-exportadora, el cual como modelo de desarrollo está agotado (CEPAL 2014, 3); de modo que, el camino para “proteger las economías nacionales” y de paso generar “un elemento de poder o de proyección internacional que contribuya al reforzamiento del potencial económico y social” latinoamericanos, al no radicar en la exportación de materias primas, entonces el otro único camino posible es el de la exportación de “conocimiento” en tanto generación de capacidades científico-tecnológicas en la forma de patentes, modelos industriales entre otras modalidades así como en la agregación de valor no solo en base a los productos sino también en base a los procesos.

La economía del conocimiento comenzó a gestarse a partir de la globalización económica y financiera que consolidaba en la década de los 70 del siglo pasado con la expansión del libre comercio asociado a una hiper-segmentación del mercado como parte de una creciente transnacionalización empresarial. Asimismo, la globalización económica se vio propulsada tanto por el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) como por el nuevo paradigma tecnoeconómico conocido como *forging ahead-catching up*, es decir, aprovechar las ventanas de oportunidad y el dar alcance en la carrera del desarrollo (Mazzei 2011). Paralelamente, la Revolución Tecnocientífica y la Tercera Revolución Industrial asociada a la misma no solo propulsó la globalización financiera, de bienes y servicios así como la movilidad internacional de personas, sino que cambió los cimientos mismos tanto del desarrollo económico mundial como de las relaciones internacionales, pues las batallas económico-comerciales globales se

ven signadas hoy como nunca antes por una “muy singularmente fuerte innovación tecnológica” (Olier 2013, 12). Es por ello que en el presente trabajo se establece una relación donde las capacidades de seguridad geoeconómica de un Estado serán tan débiles o tan formidables como lo sean sus SNIs, lo cual a su vez se expresará en las ventajas competitivas de los productos nacionales en el mercado internacional.

Hasta el presente, América Latina como región se limita a observar el juego desde las gradas. Se evidencia infelizmente lo expresado por Marcelino Cerejido citado por Núñez (2007, 86), quien dilucidó que “América Latina ya ha aprendido a investigar, pero ahora necesita aprender a hacer ciencia, es decir, vincular la infraestructura científica y tecnológica con el aparato productivo”, lo cual impacta en que la mayoría de los países exporta con bajos índices de valor agregado en sus carteras de servicios y productos y que resulten comparativamente poco competitivos en el mercado internacional ante aquellos competidores con mayores capacidades de innovación. En este punto, se evidencia una región vulnerable, al menos desde la perspectiva de la seguridad geoeconómica regional. No se trata de que en Latinoamérica no existan innovaciones, pues naciones como Chile, Costa Rica y México según el *Índice Global de Innovación 2017* obtuvieron los lugares 46º, 53º y 58º, respectivamente, entre un total de 127 posiciones en el ranking mundial en este rubro.

La raíz del problema de la innovación en la región subyace de acuerdo con un estudio de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) en que “las fortalezas innovativas a nivel micro que realmente existen permanecen aisladas y encapsuladas, dificultando grandemente un proceso posterior de articulación y

agregación que pudiera sintetizarse en SNIs y generar el impacto que los SNIs supuestamente tienen en la competitividad de las economías nacionales” (Arocena y Sutz 2002). Siendo como es la competitividad industrial una variable dependiente de la seguridad geoeconómica de cualquier Estado, y a su vez, estando dicha competitividad en estrecha relación con el valor agregado incremental a productos y procesos exportables o de consumo interno resultantes de la gestión de la innovación como práctica y de los SNIs como estructuras, resulta evidente al seguir esta secuencia lógica que la seguridad geoeconómica nacional y regional serán directamente proporcionales a la potencia de los SNIs y a la capacidad de articulación de los mismos desde lo local hasta lo global.

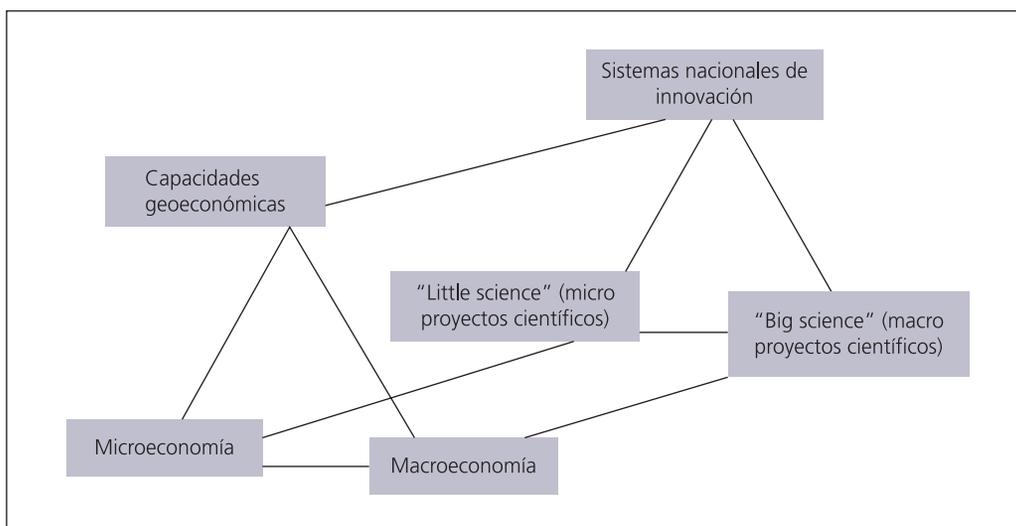
A través de la figura 1, del prisma triangular de seguridad geoeconómica, procuro demostrar que las *capacidades geoeconómicas* de un Estado son directamente proporcionales a las capacidades de encadenamiento y articulación entre los *sistemas nacionales de innovación*, desde lo local hasta lo nacional, regional y global. Por una parte, la *microeconomía*, o sea, el conjunto de programas y proyectos de Desarrollo Económico y Social local crea tanto la demanda como la capacidad absorptiva de la I+D+i que las Universidades u otros Centros de I+D+i emplazadas en dicho territorio generan en respuesta ante aquellas demandas mediante el desarrollo de *Microproyectos Científico-Tecnológicos y de Innovación* (Little Science) y cuya interacción se representa en la arista izquierda. Por otra, la conformación de clústeres interuniversitarios y de Centros de I+D+i nacionales y extranjeras a través de redes de innovación bajo un esquema de fuerte financiamiento tanto estatal como privado y derivado de la inversión extranjera directa

para la creación de empresas y sectores industriales de alta tecnología, parques tecnológicos, zonas de desarrollo económico, entre otros, que respondan a Planes de Desarrollo Económico del Estado constituirán los *Macroproyectos Científico-Tecnológicos y de Innovación* (Big Science) que redundarán en la producción de bienes y servicios exportables con cada vez mayor contenido innovador y que se traduzca en el incremento de las capacidades competitivas de los productos nacionales y que eventualmente coadyuven al posicionamiento geoeconómico nacional y regional en el mercado internacional.

Dicho robusto financiamiento debería rondar entre el 0,8 y el 1% del PIB nacional por concepto de Gasto Interno Bruto en Investigación y Desarrollo (GIBID), ya que para el año 1990 ningún país latinoamericano alcanzaba el 1% del PIB dedicado a la I+D, monto deducible a partir del cociente obtenido de la división GIBID/PIB como expresara Núñez (2007, 86-95). Finalmente, es así como se genera una relación dialéctica de retroalimentación y construcción mutua de las capacidades geoeconómicas entre y desde la Microeconomía hasta la Macroeconomía. Asimismo, se expresa igual relación entre los microproyectos científico-tecnológicos y de innovación y los macroproyectos científico-tecnológicos y de innovación para la creación y dinámica de los SNIs y su eventual articulación con otros sistemas regionales de innovación.

Como se ha insistido antes, si se aspira en la región a la seguridad geoeconómica, esta debe crear capacidades que generen encadenamientos productivos a través de circuitos de innovación tecnológica desde lo local hasta lo nacional e internacional, especialmente en lo regional. Dicho proceso generador de valor

Figura 1. Prisma Triangular de Seguridad Geoeconómica: las Capacidades Geoeconómicas y los Sistemas Nacionales de Innovación en proporcionalidad directa.



Fuente: elaboración propia.

dado su naturaleza, alcance así como por los actores que intervienen en el mismo solo es realizable a través de los SNI.

Los orígenes de los principales conceptos y modelos de SNI son atribuibles a los Estados Unidos y Dinamarca. Por ejemplo, por citar algunos, el norteamericano Freeman (1987) los definía como “la red de instituciones en los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones inician, importan, modifican y difunden nuevas tecnologías”. En este concepto se enfatiza la relevancia de las interacciones entre los actores cuyo fin es crear tecnologías, aunque en ella se obvia la identificación específica de los actores. En la misma línea el danés Lundvall (1992) los concebía como “los elementos y relaciones que interactúan en la producción, difusión y uso de conocimientos nuevos y económicamente útiles.... y se localizan dentro o en las fronteras de un Estado”. En este caso Lundvall coincide con Freeman en señalar que el elemento dinamizador de los

SNI radica en las “interacciones” entre sus actores clave (Perruchas *et al.* 2005, 2).

Sin embargo, respecto a la identificación de los actores clave cuyas interacciones dinamizan los SNIs, el físico y tecnólogo argentino Jorge Sábato había presentado en 1979 un Modelo de Política Científica y Tecnológica conocido internacionalmente como el “Triángulo de Sábato”, según el cual la construcción de un sistema científico-tecnológico precisaba de: a) el Estado, a quien le correspondía la doble función tanto de diseñador como de ejecutor de la Política Científica y Tecnológica; b) la infraestructura científico-tecnológica en tanto sector de oferta de tecnología; y c) el sector productivo como demandante de tecnología. Estos tres actores están interactuando constantemente tanto en la dimensión interactoral como intrasectoral de manera permanente (Sábato 1979, 6-9). Sin embargo, los suecos Loet Leydesdorff y Henry Etzkowitz (2009) presentaron un modelo de SNI al que

popularmente se conoce como Modelo de Innovación de Triple Hélice según el cual los actores específicos de los SNIs son: a) el Gobierno, b) las Universidades, y c) la Industria (Luengo y Obeso 2013).

¿Por qué si la importancia de los SNIs resulta estratégica para la seguridad geoeconómica de los Estados de la región, no se avanza hacia su construcción? La respuesta parece tenerla el investigador alemán Marc Bovenschulte (2010) quien diagnosticó el estado actual de los SNIs de los tres países del Triángulo Norte centroamericano, a saber, Honduras, Guatemala y El Salvador. No pretendo extenderme en los por qué, pues el propio informe de este experto lo explica pormenorizadamente, pero en síntesis, el quid del problema subyace en la ausencia de las mesoestructuras institucionales necesarias para la formulación de “estrategias de fomento de redes y plataformas que faciliten el posicionamiento del tema innovación, la transferencia de conocimiento, vínculos Universidad-Empresa y servicios de desarrollo empresarial”, que permitan la creación de capacidades tanto de generación como de absorción de nuevos conocimientos y tecnologías. Si como hemos visto, la seguridad geoeconómica constituye una ampliación del concepto de seguridad nacional y regional, asociado a una competencia/confrontación económica cuyo valor diferencial radica en las capacidades *científico-tecnológicas* desarrolladas a través de los SNIs, y según Joseph Nye, la competencia geoeconómico-comercial constituye una expresión del *soft power*. Entonces, como establece Olier (2013, 11), dicha estrategia precisa de nuevas técnicas tan antiguas que se remontan a los tiempos del viajero Marco Polo, quien tenía gran afán por ampliar mercados y con este fin viajaba para obtener informaciones comercial, industrial y

económica que le otorgaran ventajas competitivas (Díaz-Fernández 2013, 54) para lo cual se precisaba de una actividad de inteligencia y específicamente de los servicios de inteligencia, como se muestra a continuación.

Los servicios de inteligencia nacionales en los contextos de seguridad geoeconómica: inteligencia económica, competitiva y científico-tecnológica

La seguridad geoeconómica implica la participación activa de los servicios de inteligencia estratégica nacionales (Oriel 2013, 15), específicamente de la inteligencia económica del Estado, según la concepción francesa, para la cual la Inteligencia Económica (IE) es “el conjunto de acciones coordinadas de investigación, tratamiento y distribución con vistas a su explotación, de la información útil a los actores económicos”. Para Olier (2013), este tipo de servicio de inteligencia económica del Estado a su vez se encuentra vinculado, por una parte, a la Inteligencia Científico-Tecnológica (ICT) con el fin de, en sus palabras, “no inventar la rueda” y cuyo mayor tributo a la IE del Estado es la investigación “en las fuentes científicas accesibles, la aparición de nuevos dominios científicos que aporten ventajas económicas diferenciales”. Por otra parte, se vincula con la Inteligencia Competitiva (IC), la cual se dedica a “seguir la actividad de laboratorios o fábricas de países o empresas competidoras con el objetivo de conocer sus avances y mejorar la propia competitividad” (Oriel 2013, 17).

Valga aclarar que el concepto de IE no implica las acciones ofensivas de espionaje económico e industrial, caracterizados estos por

la conducta antiética y su carácter criminal ante el Derecho Internacional, aunque sí instrumenta medidas activas defensivas ante las acciones ofensivas antes identificadas mediante procesos de contrainteligencia económica. En la región latinoamericana, la IE lamentablemente suele asociarse y practicarse casi en el contexto del combate a los delitos económico-financieros, corrupción, lavado de activos, etc., pero aún no juega un papel activo en la detección de las amenazas y oportunidades que desde una perspectiva geoeconómica, las condiciones externas del mercado mundial les puedan representar a la seguridad económica del país, lo cual *sí* realizan los servicios de IE de los países *más* industrializados.

España la ha adoptado desde hace poco tiempo, en cambio, con mayor intensidad y antigüedad lo vienen haciendo China, Estados Unidos, Japón y Rusia, pues en la era moderna experimentaron su mayor desarrollo al fragor de las dos Guerras Mundiales y en especial durante la Guerra Fría. En el caso de Estados Unidos y China, es un fenómeno en curso ante los esfuerzos de estos últimos por hacerse de los secretos científico-tecnológicos e industriales de Estados Unidos, Reino Unido y otras potencias occidentales. Sin embargo, la IE practicada para el Estado, en el contexto de la seguridad geoeconómica nacional solo podrá ser efectiva si logra una articulación simbiótica con la IEC y la ICT, cuyos ámbitos naturales de actuación *están en el* sector industrial y el científico-tecnológico, respectivamente. Cuando hablo de IC me refiero al “proceso ético y sistemático de recolección y análisis de la información acerca del ambiente de negocios y de la propia organización, y comunicación de su significado e implicaciones destinada a la toma de decisiones” (UNE 166006 2011).

La realidad indica que la ICT en el ámbito civil, específicamente, en el universitario y científico resulta en una extrapolación de la IC y no cuenta con una conceptualización propia, ya que el concepto de la Norma citada recoge el concepto de “organización” en vez de “empresa” o “compañía”, permitiendo así su adaptación conceptual, metodológica e instrumental a cualquier ámbito de aplicación, incluyendo el científico-académico. Respecto a Latinoamérica, si bien sus servicios de inteligencia han experimentado reformas interesantes en los últimos años 20 años, las mismas en general la han realizado gobiernos populistas como los de Ecuador (2009), Venezuela (2010), Bolivia (2010 aun no formalizados) y Argentina (2015) (Curti 2015, 6-10) y han significado ser más, unos servicios dedicados al espionaje político y la preservación de una ideología política en el poder, que estructuras dedicadas al seguridad integral de sus nacionales. De modo que al hablar de una agenda de seguridad geoeconómica nacional y regional en los Estados latinoamericanos, cabe decir que son inexistentes y aun no logran captar la atención y el debate académico que merece.

Un escenario muy distinto lo presenta Estados Unidos donde la imbricación y cooperación entre estas tres tipologías de inteligencia antes abordadas está incorporada como cultura y método bajo la fórmula de que la “seguridad nacional” se identifica con la “seguridad económica”. Incluso el Departamento de Ciencia y Tecnología de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) “se asocia con muchas otras organizaciones en la comunidad de inteligencia, el Ejército, la Academia, los laboratorios nacionales y el sector privado para lograr el éxito de la misión”. Por tanto, para aquellos países latinoamericanos donde los sistemas de IE así como IC y la ICT sean

inexistentes o no estén desarrollados, en el marco de una agenda de seguridad geoeconómica desde el Estado, le correspondería a los servicios de inteligencia nacionales existentes, el deber de crear una estructura organizativa como sería la Unidad de Inteligencia Económica con un grupo de analistas que generen sinergias y mecanismos de cooperación entre los sectores académicos, empresariales y los organismos del Estado. Un mecanismo de investigación y creación de estrategias interministeriales, interinstitucionales y de interinteligencias que ante los escenarios de guerra económica internacional hagan las veces de sistema nervioso central para los actores clave de los SNIs a los que sirven directa y naturalmente.

Sin embargo, puede darse por hecho que si no existen mecanismos de cooperación entre los actores clave de los SNI, a saber, el Gobierno, la Industria y las Universidades y otros Centro de I+D+i, cimentada sobre una agenda de seguridad geoeconómica, tampoco se desarrollarán mecanismos de cooperación entre sus respectivas Unidades de Inteligencias. A fin de aportar al desarrollo de este tipo de mecanismo de cooperación de interinteligencias (IE, IC e ICT) en función del Desarrollo y la Seguridad Geoeconómica en América Latina, a continuación se propone un concepto y un modelo en el que se integran los actores clave de los SNIs y los servicios de inteligencia que corresponden a cada uno de ellos de manera natural.

La Inteligencia Científica y Tecnológica para el Desarrollo (ICTD) en la seguridad geoeconómica latinoamericana

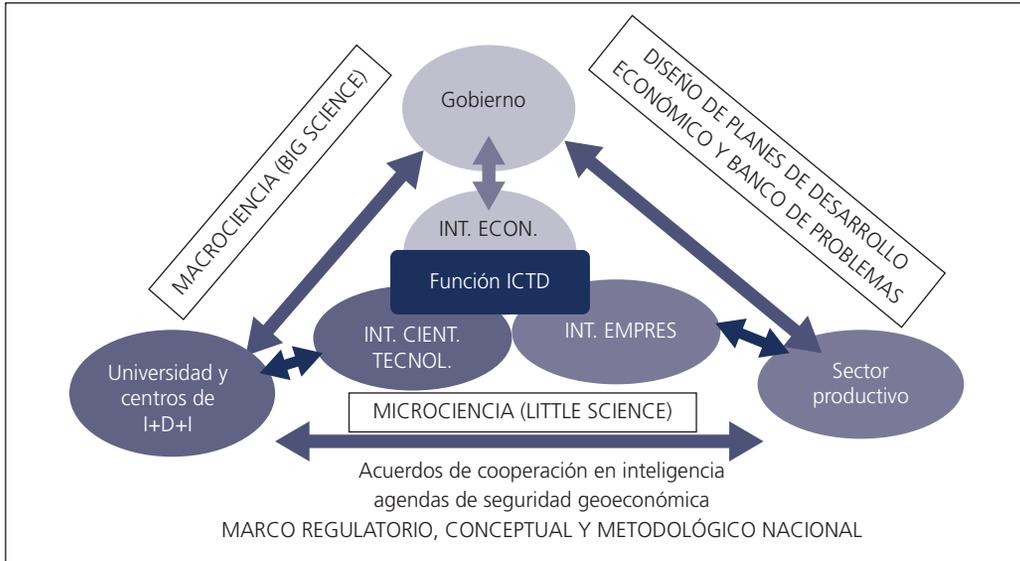
Uno de los pocos modelos que se pueden encontrar en la literatura especializada, don-

de se encuentran integrados los tres servicios de inteligencia antes tratados es el de Klecker (2010, 108). En el mismo se presenta una pirámide en cuya base se encuentra el proceso de Vigilancia Tecnológica y de manera ascendente se encuentran en un proceso de agregación de valor las Inteligencias Científica y Tecnológica, la Competitiva y la Económica, respectivamente, y en la cual esta última representa la cúspide de la pirámide. Para este servidor, la principal ventaja que ofrece el modelo de Kecker está en que resulta en un modelo orientado a la gestión tecnológica, columna vertebral de la seguridad geoeconómica como ya se ha discutido. Sin embargo presenta la desventaja de que aun siendo un modelo orientado a la gestión tecnológica e innovadora, cada uno de los procesos de inteligencia de la pirámide, no aparece vinculado a los actores institucionales a los cuales dichos procesos les sean naturales.

Al no existir en la literatura especializada hasta el presente un modelo en el cual aparezcan vinculados cada uno de los actores clave de los SNIs con las estructuras de Inteligencia que les son naturales a cada actor clave en función de la seguridad geoeconómica, en el presente trabajo se propone como concepto de ICTD al mecanismo en red de integración cooperativa y despliegue articulado de los recursos de las inteligencias económica, científico-tecnológica y competitiva, desde lo local hasta lo global, para generar y absorber los resultados nacionales e internacionales de la ciencia, la tecnología y la innovación al desarrollo económico-productivo e innovativo nacional en función de garantizar la seguridad e invulnerabilidad geoeconómica nacional.

Como se puede observar en la figura 2, el modelo propuesto presenta cuatro partes: 1) los actores clave de los SNIs, a saber, el Gobierno, las Universidades-Centros de I+D+i y

Figura 2. CIDN y su función de Inteligencia Científica y Tecnológica para el Desarrollo (ICTD).



Fuente: elaboración propia.

el sector productivo o industrial; 2) los servicios de IE, IC e ICT, según los actores clave a los cuales sus ámbitos de actuación les son naturales integrados en el mecanismo de cooperación del Consejo Interinstitucional para el Desarrollo Nacional (CIDN) y de interinteligencias (ICTD); 3) los tres pilares que propician las interacciones dinámicas anteriores, y 4) los procesos que tienen lugar en las interacciones inter e intra-actorales-interinstitucionales. En relación a la primera parte, el Estado aparece en su papel de rector y coordinador de las interacciones entre los actores clave de los SNI para lo cual debe crear los marcos regulatorios, conceptuales y metodológicos, que favorezcan las condiciones para que, dentro de una agenda de seguridad geo-económica, los servicios de IE, ICT e IC puedan concretar acuerdos de cooperación en inteligencia, cuyos productos dinamicen y agreguen valor a los marcos conceptuales, regulatorios y me-

todológicos de sus participantes, creando así una Cultura de Inteligencia común que fortalezca las capacidades individuales.

Desde esta perspectiva, el Estado apoyado por la IE planifica y coordina, por una parte, con el sector productivo, el diseño de los Planes de Desarrollo Nacional, y por otra parte, coordina con las Universidades y sus sistemas de ICT con qué recursos científico-técnicos, tecnológicos y humanos se cuenta para responder con efectividad tanto a los Planes de Desarrollo como al Banco de Problemas y Oportunidades derivados de las interacciones con el sector productivo y las conclusiones que a estos les hayan conducido sus estudios de IC. En relación a la centralidad otorgada al concepto de ICT sobre las dos tipologías que con ella interactúan dentro del esquema de cooperación de los actores clave de los SNIs, se debe a que la misma se establece sobre vastos recursos humanos y bibliográficos

de las bibliotecas universitarias y los Centros de I+D+i, generalmente, subvalorados pese a constituir verdaderas minas de *know-how* para el desarrollo y la búsqueda de soluciones e innovaciones para resolver problemas de desarrollo tanto local como nacional.

Si estos recursos fueran auditados de manera sistemática dentro de un esquema de cooperación interuniversitarios e interbibliotecario como parte de proyectos de ICT con el fin de crear y actualizar una Base de Datos de Capacidades Científico-Técnicas y Tecnológicas, tanto desde Universidades individuales como en red y a la vez estos proyectos se imbricaran con otros locales y nacionales que expresen la relación tanto microciencia-microeconomía como macrociencia-macroeconomía, sin duda, tanto los restantes actores clave de los SNIs como sus servicios de inteligencia económica y competitiva podrán ser actualizados y reorientados desde lo local hasta lo nacional y regional a fin de detectar tanto amenazas como oportunidades para el desarrollo de potentes SNIs a partir de contar con un conocimiento certero en base a los cuatro elementos del Rombo de Inteligencia de Olier (2013, 18). A saber, a) las asunciones condicionantes: lo que sabemos que conocemos; b) los vacíos de información: lo que sabemos que no conocemos; c) los puntos ciegos: lo que no sabemos que no conocemos; y d) el conocimiento latente: lo que no sabemos que conocemos; muy particularmente esta última.

Consideraciones finales

Si bien los estudios en seguridad e inteligencia latinoamericanos se encuentran institucionalizados gracias a una ardua labor y

crecientes acciones de cooperación académica-estatal de carácter interinstitucional, que datan desde los inicios del presente siglo gracias a redes académicas como RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina), el Programa de Cooperación en Seguridad de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES-Seguridad), la revista URVIO desde 2007 y más recientemente, la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad e Delincuencia Organizada (RELASEDOR), las agendas tanto académicas como gubernamentales, solo giran en torno a los problemas clásicos de la seguridad latinoamericana. Aunque indudablemente dichas agendas no pierden pertinencia, ya que sus objetos de estudio siguen representando una amenaza, lo cierto, es que tanto la academia latinoamericana como los Gobiernos y sus servicios de Inteligencia han olvidado que desde el fin de la Guerra Fría la guerra convencional ha sido desplazada por la geoeconomía de Luttwak, la guerra económica global de Harbulot y la “Guerra Irrestricada” china, donde el recurso clave para alcanzar la victoria es el mismo que para alcanzar el desarrollo, a saber, el conocimiento y su conversión en capacidades científico-tecnológicas a través de los SNIs. Asimismo, las empresas transnacionales han evolucionado hasta convertirse, dado su peso económico y político, en Estados-Empresas con la que gobiernos como por ejemplo el danés ya establecen relaciones diplomáticas directas. En estos contextos, América Latina, su academia y Estados, siguen mirando el juego desde las gradas.

Bibliografía

- Arocena, Rodrigo, y Judith Sutz. 2002. "Mirando los Sistemas Nacionales de Innovación desde el Sur", <http://www.oei.es/historico/salactsi/sutzarocena.htm>.
- Bonilla Soria, Adrián, y Luis Yépez. 2011. "Presentación". En *Inteligencia estratégica y prospectiva*, coordinado por Freddy Rivera Vélez, 7-9. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Bonilla, Mer. 2017. "Golpe a Monsanto, el gigante de la agricultura transgénica". *Cocinillas*, <http://cocinillas.elespanol.com/2017/09/monsanto-prohibido-europa/>.
- CEPAL. 2014. *Integración Regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Guayaquil: CEPAL. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/141204_unasur_integracion_guayaquil_final_distrib_y_web.pdf.
- CIA. 2007. "Science & Technology", <https://www.cia.gov/offices-of-cia/science-technology>.
- Cirino, Julio A. 2016. "La Geoeconomía: un concepto nuevo en nuestro hemisferio", <http://www.geoeconomicsgps.com/perspectivas-geoconoacutemicas-geoconomic-outlook/la-geoeconomia-un-concepto-nuevo-en-nuestro-hemisferio-julio-a-cirino>
- Clark, Robert M. 1996. "The birth and development of Scientific and Technical Intelligence Analysis", <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol19no1/pdf/v19i1a06p.pdf>.
- Cucovaz, Silvia Beatriz. 2016. "Inteligencia estratégica". En *Conceptos fundamentales de inteligencia*, dirigido por Antonio M. Díaz Fernández, 241-48. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Curti, Samanta. 2015. "Reformas de los Sistemas de Inteligencia en América del Sur", www.kas.de/wf/doc/17940-1442-1-30.pdf.
- Díaz Fernández, Antonio M. 2013. "El papel de la inteligencia estratégica en el mundo actual". En *La Inteligencia económica en un mundo globalizado*, 35-62. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Echeverría, Javier. 2005. "La revolución tecnocientífica". *Revista CONfines*, 1/2 agosto-diciembre: 9-15.
- El Tiempo. 2017. "Automotrices de EE. UU., asustadas con Donald Trump", <http://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/donald-trump-amenaza-a-la-industria-automotriz-en-ee-u-34224>.
- Esteban Navarro, Miguel A. y Andréa V. Carvalho. 2012. "Inteligencia: concepto y práctica". En *Inteligencia*, coordinado por José Luis González Cussac, 17-26. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gobierno de España. 2016. "Informe sobre Diplomacia Científica, Tecnológica y de Innovación", http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Documents/2017_Informe-Diplomacia-Cientifica%20Tecnol%C3%B3gica%20y%20de%20Innovacion.pdf.
- Goubaud, Emilio. 2008. "Maras y Pandillas en Centroamérica". *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 4: 35-46.
- Harbulot, Christian. 2013. "Estudio de la guerra económica y las problemáticas relacionadas". En *Cuadernos de Estrategia 162: La inteligencia económica en un mundo globalizado*, 67-101. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Klecker de Elizalde, Alejandro. 2011. "Inteligencia tecnológica, una aproximación".

- En *Cuestiones de Inteligencia en la sociedad contemporánea*, coordinado por José Julio Fernández Rodríguez *et al.*, 107-121. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Landaburo Sánchez, Liosday. 2016. "Crimen organizado y economía ilegal: Entrevista a Daniel Sansó-Rubert Pascual". *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 18: 125-136.
- Lind, William *et al.* 1989. "The Changing Face of War: Into the Fourth Generation". *Marine Corps Gazette* 22. <https://www.mca-marines.org/files/The%20Changing%20Face%20of%20War%20-%20Into%20the%20Fourth%20Generation.pdf>.
- Lorot, Pascal. 2000. *Introduction à la Geoeconomie*. París: Edit. Économique. http://cvc.cervantes.es/lengua/anuario/anuario_01/avila/-p02.htm.
- Luengo, María Jesús, y María Obeso. 2013. "El efecto de la triple hélice en los resultados de innovación", http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902013000400006.
- Luttwak, Edward. 1990. "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce". *The National Interest* 20: 17-23.
- Maldonado Prieto, Carlos. 2002. "Servicios de inteligencia en Sudamérica. Estado de situación en una perspectiva comparada", <https://fas.org/irp/world/chile/maldonado.html>.
- _____. 2016. "Obtención". En *Conceptos fundamentales de inteligencia*, coordinado por Antonio M. Díaz Fernández, 259-261. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Mazzei Alfonso, Jesús E. 2011. "Orígenes y fases de la globalización". *El Universal*, 24 de noviembre, <http://www.eluniversal.com/opinion/111124/origenes-y-fases-de-la-globalizacion>.
- Moreno, Gloria. 2017. "Casper Klynge: El primer embajador de un país en Silicon Valley". *La Vanguardia*, 5 de agosto. <http://www.lavanguardia.com/gente/20170805/43328282971/embajador-dinamarca-silicon-valley.html>.
- Núñez Jover, Jorge. 2007. "Tratando de conectar las dos culturas". En *La ciencia y la tecnología como procesos sociales*, 55-99. La Habana: Editorial Félix Varela.
- Nye, Joseph S. 1990. "Soft Power". *Foreign Policy* 80: 153-171.
- Olier Arenas, Eduardo. 2012. *Geoeconomía: las claves de la economía global*. Madrid: Pearson Educación.
- _____. 2013. "Inteligencia estratégica y seguridad económica". En *La Inteligencia económica en un mundo globalizado*, 9-95. Madrid: Ministerio de Defensa.
- OMPI. 2017. "Informe Mundial de Innovación 2016", <http://www.wipo.int/econstat/es/economics/gii/>.
- Perruchas, François *et al.* 2005. "La investigación sobre "Sistemas de innovación": radiografía realizada a través del análisis de las publicaciones científicas en bases de datos internacionales". Ponencia presentada en el *X Seminario Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica*, ALTEC, Buenos Aires, 25-28 de octubre.
- Qiao Liang, y Wang Xiangsui. 1999. *Unrestricted Warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House. <http://www.c4i.org/unrestricted.pdf>.
- Sábato, Jorge. 1979. *Ensayos en campera*. Buenos Aires: Juárez Editor.
- Umbría Acosta, Luis. 2016. "Cuatro tesis sobre las economías ilícitas". *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 18: 13-27.

Velasco, Fernando, Diego Navarro, Rubén Arcos. 2008. "Introducción: convergencia disciplinar y diversidad como necesidad en los estudios de Inteligencia". En *La inteligencia como disciplina científica*, editado por Fernando Velasco, Diego Navarro y Rubén Arcos, 17-20. Madrid: Ministerio de Defensa.

Viamonte Garrido, Yoan Israel. 2017. "El rol de la Inteligencia Científica y Tecnológica para el Desarrollo (ICTD) en la capitalización de la diáspora latinoamericana altamente calificada: una cuestión de Segu-

ridad Nacional". Ponencia en diapositivas presentada en *Congreso Interinstitucional de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, 11 de mayo.

Normas Jurídicas

UNE 166006/ 2011, de 16 de marzo, de Gestión de la I+D+i: Sistema de vigilancia tecnológica e inteligencia competitiva. (Agencia Española de Normalización).

Incertidumbres del análisis dimensional de la inteligencia

Uncertainty of dimensional analysis of intelligence

Claudio Augusto Payá Santos¹ y Juan José Delgado Morán²

Fecha de envío: 28 de agosto del 2017

Fecha de aceptación: 28 de octubre de 2017

Resumen

Debido a las características particulares del mundo en el que nos encontramos se hacen especialmente importantes los análisis de inteligencia. En el presente trabajo se discute cómo funciona la mente humana en los análisis de inteligencia, centrando el objetivo en la incertidumbre, las valoraciones de la prueba, los juicios bajo presión y las limitaciones de tiempo, analizando cómo la estructura de nuestra maquinaria mental influye y constriñe los análisis de inteligencia. Nos ocuparemos del funcionamiento de la mente humana, y qué limitaciones encuentra centrándonos en cómo estas características cognitivas afectan a los analistas de inteligencia, cuando no se basan en hechos sesgados; además del impacto que el tiempo y la presión tienen en la exactitud de los resultados.

Palabras clave: incertidumbre y razonamiento; inteligencia; sesgos cognitivos; seguridad.

Abstract

Due to the particular characteristics of the world in which we find ourselves, intelligence analysis becomes especially important. This paper discusses how the human mind works in intelligence analysis, focusing on uncertainty, trial ratings, judgments under pressure and time constraints, analyzing how the structure of our mental machinery influences and constrict intelligence analysis. We will deal with the functioning of the human mind, and what limitations it finds by focusing on how these cognitive characteristics affect intelligence analysts when they are not based on biased facts; as well as the impact of time and pressure on the accuracy of results.

Keywords: uncertainty and reasoning; intelligence; cognitive bias; security.

1 Director del Área de Seguridad y Defensa de la Universidad Antonio de Nebrija. Miembro de la Cátedra Global Nebrija-Santander en Gestión de Riesgos y Conflictos. Miembro del Grupo Nebrija de Investigación en Relaciones Internacionales, Cooperación e Integración en Áreas Regionales (RICINTAR). Correo: cpaya@nebrija.es

2 Miembro del Grupo Nebrija de Investigación en Relaciones Internacionales, Cooperación e Integración en Áreas Regionales (RICINTAR). Conferencista de la Cátedra Global Nebrija-Santander en Gestión de Riesgos y Conflictos. Correo: jdelgado@nebrija.es

Introducción

La capacidad de previsión no se obtiene
ni de dioses ni de los espíritus,
ni por analogía con eventos pasados, ni por
conjeturas. Proviene, únicamente, de las
informaciones de quienes conocen el estado
real del enemigo
Sun Tzu

Habitamos un mundo que es a la vez complejo e incierto. A pesar de las limitaciones, los Gobiernos y los responsables públicos se esfuerzan en obtener la mejor información posible en calidad y cantidad, con el fin de tomar las mejores decisiones y realizar los planes más adecuados. Este hecho es especialmente incierto cuando se interactúa en el escenario internacional y aún más en el caso de ocuparnos de la seguridad nacional. Debido a las particulares condiciones en las que nuestro mundo se encuentra se hace necesario cada vez más, que los servicios de inteligencia realicen análisis cada vez más afinados. Es precisamente sobre el análisis, donde residen gran parte de los errores de inteligencia (Wastell 2010).

Anteriormente, existieron acontecimientos que ofrecieron esquemas de análisis de inteligencia más razonables y cognitivamente más fáciles de procesar que el mundo frenético de las últimas décadas. Los estudios estratégicos de inteligencia han seguido avanzando hasta la actualidad, considerando una multitud de asuntos relacionados con el uso potencial o real del poder con propósitos políticos, ocupando a un número creciente de investigadores y modelándose, por tanto, como un área multidisciplinar, capaz de mejorar sus enfoques y contribuciones con recursos intelectuales con origen en diferentes disciplinas: las Relaciones Internacionales y la Ciencia Po-

lítica, así como de la Psicología, la Economía, el Derecho, la Sociología o las Matemáticas, entre otras.

Las nuevas amenazas en seguridad

El entorno actual de seguridad, por lo general, define las situaciones como “asimétricas” para transmitir mejor el carácter no convencional, no equilibrado y no estatal de la mayoría de las amenazas de nuestros días. Todo el mundo ha tenido algo que decir sobre las amenazas y conflictos asimétricos. La definición, apareció por primera vez en 1997, en una discusión sobre Estrategia Nacional de Seguridad en Estados Unidos. Esta definición se ha utilizado como alternativa para todos los tipos de conflicto que no suponían el enfrentamiento dual clásico que la Guerra Fría había establecido como central en las discusiones estratégicas.

Las únicas características comunes, que parece que se han mantenido a lo largo de todas las posibles interpretaciones, han sido una disparidad absoluta de recursos y activos entre los adversarios, y/o una forma no-convencional (generalmente, entendida como no legal, con referencia a las normas aprobadas que se establecen durante el conflicto) manera de hacer la guerra. Las características compartidas también incluyen una explotación del adversario, y/o de las debilidades políticas y sociales para alcanzar la meta propia y compensar la propia inferioridad recursos (estrategias de compensación), y el hecho de que en la mayoría de los casos se implicaba al menos un actor no estatal (aun cuando es financiada o se utiliza como representación mediante un Estado). Como se puede entender, el fenómeno actual es casi nuevo en la guerra. Sin embargo, se hace referencia de forma continua a la no-

vedad o al menos a algo que requiere formas innovadoras para su manejo donde la inteligencia debe tomar las riendas.

La sociedad internacional comprendió el 11 de septiembre de 2001, que el adversario al que se enfrentaba no podía combatirse con las mismas políticas e instrumentos que habían servido para hacer frente a las amenazas tradicionales existentes hasta el momento. Se trataba de una amenaza asimétrica, vaporosa e impredecible ante la cual el instrumento militar perdía su eficacia en tanto el terrorismo no podía ser embestido al no operar en un territorio delimitado y no tener un ejército profesional. Al Qaeda se caracterizaba por adoptar una estructura reticular. Ante semejante escenario, la intervención militar como instrumento contraterrorista debía de pasar a un segundo plano dando mayor protagonismo a los servicios de inteligencia. El entorno de la seguridad es visto como inherentemente incierto. Fitzsimmons (2006) ofrece una discusión correcta sobre el papel y el efecto de la incertidumbre en la planificación estratégica. Esta incertidumbre dimensional, que abarca no solo la estrategia y la táctica, también la política y la ética, hace que la identificación y evaluación de las posibles amenazas, difícilmente interpretables cognitivamente, hagan que todos los esfuerzos, el trabajo para predecir amenazas, por quién, y por donde surgirán, se hayan vuelto mucho más complejas.

El número de actores estratégicos con la capacidad, la motivación y con recursos para atacar blancos de interés vital ha aumentado gracias, entre otras cosas, a la llegada de las tecnologías de la información. Los efectos de las armas, que de forma creíble podrían causar daños importantes son mejorados constantemente por las innovaciones técnicas. Las amenazas que se originan en cualquiera

de las posibles dimensiones militares, tierra, mar, aire, bajo el agua, el espacio, y ahora el ciberespacio, pueden ser objetivos estratégicos principales, en cualquiera de las dimensiones (Russel 2006). Las “reglas del juego” han cambiado desde la aparición de nuevos actores, las situaciones ya no están limitadas por los tratados, estatutos y costumbres “tradicionales”.

En tal ambiente, maximizar el número y la fiabilidad de la información disponible no es suficiente para garantizar la eficacia de la inteligencia. Las nuevas tecnologías facilitan el trabajo de recopilación de datos y aumentan la enorme cantidad de información disponible, aumentando la presión sobre las capacidades cognitivas de los analistas llamados a sacar conclusiones de esos datos. Por un lado, la cantidad de elementos “secretos” se ha reducido, por el otro, la incertidumbre en torno a nuevos actores y nuevas tendencias de la guerra han aumentado el número de “misterios” que los analistas deben tener en cuenta.

Por lo tanto, los analistas de inteligencia a menudo tienen que lidiar con demasiados datos con el fin de predecir hechos que son, por definición, imposible de conocer. Obsérvese que en los estudios de inteligencia se suele distinguir entre dos tipos de “desconocidos”: por un lado, los secretos o *puzzles*, que suponen información que es cognoscible, en principio, pero casi imposible de conocer en la práctica (como una nota sobre el paradero de terroristas o el programa nuclear de un país), y por otro, los misterios, que es puro material incognoscible, que por lo general hace referencia a sucesos futuros (por ejemplo, la siguiente etapa de una guerra), y que solo puede ser evaluado a través de la probabilidad (Treverton 2005). Esta revolución de la información ha hecho que sea aún más importante que los analistas de inteligencia posean una

comprensión clara de las amenazas a las que se enfrentan. El aumento de la información disponible, en lugar de facilitar su trabajo, hace que sea más difícil a los analistas de inteligencia destilar la información utilizable a partir de una gran cantidad de datos.

La “racionalidad limitada”, del razonamiento humano

Herbert Simon (1995), en sus pioneros estudios sobre la mente humana en la década de los años 40, propuso el concepto de “racionalidad limitada”, argumentando que, frente a la espectacular complejidad del mundo, el hombre no puede cumplir con un ideal exacto de racionalidad, siendo necesario utilizar distintas estrategias para simplificar su entorno. Simon argumentó que, frente a la espectacular complejidad del mundo, el hombre no puede cumplir con un ideal exacto de racionalidad, siendo necesario utilizar distintas estrategias para simplificar su entorno. Unos quince años más tarde, en un ensayo publicado en 1974, el futuro ganador del Premio Nobel Daniel Kahneman y Amos Tversky, explicaron la simplificación del pensamiento intuitivo y explicaron una veintena de sesgos, generados como consecuencias de las formas particulares de la estructura de nuestro cerebro, independientemente de la emocionalidad de la persona (Kahneman 2011). Sin embargo, como anticipamos, el análisis de la inteligencia y en particular, un análisis no estandarizado depende fundamentalmente de la capacidad de pensamiento de las personas que lo llevan a cabo.

El sistema de razonamiento humano

Los filósofos antiguos plantearon la cuestión de dos “almas” en cuanto a nuestra capacidad para pensar: una, irracional, emocional, instintiva y asociada a un lado “animal” de la naturaleza humana; y una segunda, racional, lógica, reflexiva, más cerca de la parte “divina” de nuestro ser. El debate ha sido históricamente más fuerte entre la parte “irracional” de nuestra mente y su contraparte más “racional”. El caso más conocido es la metáfora de Platón sobre el mito del auriga que conduce un carro tirado por dos caballos alados, representando cada uno de ellos la parte racional e irracional del alma, ambos gobernados por el auriga o la razón. Para una discusión más amplia sobre el desarrollo histórico del concepto de racionalidad en oposición a la probabilidad psicológica, se puede consultar a Gigerenzer y Selten (2001).

En el siglo pasado esta vieja dicotomía de pensamiento se plasmó en dos “sistemas” de razonamiento que son complementarios e interactivos, el Tipo o Sistema Uno y el Tipo o Sistema Dos, de acuerdo con la primera definición dada por los psicólogos Stanovich y West (2002). El Sistema Uno es el más antiguo biológicamente hablando, es sobre todo intuitivo, inconsciente asentado sobre la base de la inteligencia emocional, cognitivo y sin esfuerzo; en consecuencia, tiende a llegar a conclusiones rápidas sobre la base de la “heurística”, o a llegar a atajos cognitivos, en lugar de usar la lógica; la característica que le define es el procesamiento autónomo. El Sistema Dos es biológicamente más reciente, deliberado y consciente, se basa en la lógica y supone un esfuerzo cognitivo; en consecuencia, se requiere una mayor cantidad de energía mental

para llegar a una conclusión, y es por lo general más lento que el Sistema Uno. Gracias al sistema dos poseemos unas ciertas características cognitivas indispensables para el pensamiento hipotético (Evans y Stanovich 2013). El Sistema Dos se considera normalmente como el centro de nuestro sentido de la elección y la concentración (Kahneman 2011).

Esta división operativa en dos “tipos” de razonamientos aporta información importante sobre la capacidad de la mente humana para hacer frente a cuestiones complejas. Los seres humanos provienen de una larga historia evolutiva en la que hacer frente al mundo, en circunstancias normales, es más complejo de lo que nos permite nuestra capacidad de procesamiento. La división de nuestras capacidades de pensamiento en dos sistemas que interactúan supone menos esfuerzo y buenos resultados para hacer frente a situaciones de rutina.

El Sistema Uno, es nuestro “equipo” de primera respuesta. Tiene algunos defectos fundamentales que no pueden ser evitados (a pesar de que se pueden corregir, gracias al Sistema Dos) y que se derivan del tipo de razonamiento que se aplica a la situación: este sistema ofrece rápidamente reacciones sin esfuerzo. El Sistema Uno tiene que simplificar la compleja situación en la que se encuentra en algo más manejable, por lo general, mediante la sustitución de esa situación compleja por una situación más fácil que pueda ser comparable (lo que se denomina “sustitución de atributo”). Este proceso no es voluntario sino más bien automático: cada situación se considera dentro de los modelos de lo ya conocido o experimentado (a modo de prueba y error), o se reduce a algo similar para el que ya existen respuestas, lo que implica que cuando sucede la excepcional, nuestras primeras reacciones están poco orientadas a apreciarla y más bien

tienden a inclinarse en algo más familiar que podría no ser lo adecuado para comprenderlas. En pocas palabras, la respuesta rápida y sin esfuerzo del Sistema Uno tiene un precio, ya que su precisión está lejos de ser perfecta y que de hecho puede ser sistemáticamente equivocada (sesgo).

El Sistema Dos, por desgracia, no es inmune a los errores sistemáticos, aunque dichos errores tienen un origen bastante diferente. Mientras que el Sistema Uno no está estructurado para hacer frente a una situación compleja e inesperada (con la excepción de las respuestas instintivas, por ejemplo, salir corriendo al oír disparos), el Sistema Dos puede, mediante un tiempo de respuesta, abordar cuestiones más difíciles y evaluar situaciones inesperadas a través de la lógica y de la razón. Sin embargo, ni siquiera la lógica y la razón, pueden trascender al hecho de que el cerebro humano no está estructurado para ser una calculadora inmediata, sin límites. Si se le pide realizar una tarea difícil, como una multiplicación de dos dígitos, el Sistema Dos es capaz de intervenir y resolverlo, con un costo de tiempo y la inversión de un gran esfuerzo. Si se complica la tarea, por ejemplo, en una multiplicación mental de tres dígitos, sin escribir, una persona promedio puede darse por vencida cuando se enfrenta con el hecho de que no posee la capacidad mental para realizar la tarea. El Sistema Dos, en definitiva, está sometido a limitaciones, diferentes de las desviaciones sistemáticas de atajos cognitivos del Sistema Uno, son limitaciones más bien basadas en el hecho de que nuestra capacidad de esfuerzo mental es, en términos económicos, escasos, y que no se puede gastar más de lo que tenemos.

En resumen, el Sistema Uno no es un sistema de análisis. Trabaja para ofrecer una pri-

mera respuesta, de forma rápida y, dentro de los límites de su experiencia y de los instintos naturales, apropiada. Sin embargo, estas respuestas automáticas están llenas de una serie de desviaciones sistemáticas que pueden distorsionar los resultados. El analista del equipo es el Sistema Dos, que depende en lo que respecta a la información sobre lo que el Sistema Uno deja pasar. Sin embargo, incluso el Sistema Dos tiene sus defectos: a pesar de que está estructurado para resolver problemas complejos, no posee una capacidad de cálculo infinito, en otras palabras, este sistema está limitado por la naturaleza y por las circunstancias.

La medida limitada del razonamiento humano

Cuando Herbert A. Simon (1957) utilizó por primera vez la expresión “racionalidad limitada” para indicar que el poder intelectual humano estaba sujeto a limitaciones, fue consciente de que se situaba en la ruptura directa de la teoría neoclásica de la conducta y la toma de decisiones, que hacía hincapié en un hombre de una casi perfecta racionalidad en la selección de la opción que maximiza sus intereses (Gigerenzer y Selten 2001). Las aportaciones de Simon vulneran las bases de las teorías clásicas de la maximización, racionalidad y equilibrio económico general. Según Simon, los mercados no están totalmente abiertos como afirma el modelo económico clásico, precisamente, porque los tomadores de decisiones, especialmente los más significativos, tienen una capacidad limitada de conocimiento y están sesgados por sus preferencias personales y sociales.

De hecho, los seres humanos no estamos psicológicamente (¿deberíamos decir biológi-

camente?) preparados para calcular grandes cantidades de datos de forma instantánea y perfecta, y mucho menos para hacer predicciones fuera de ellos, pero para la mayoría de las realidades independientes, no poseemos la totalidad de la información. Además, las predicciones realizadas están sujetas a una serie de limitaciones ambientales (tiempo, espacio, normas sociales, emocionales, etc.) que restringen aún más la gama de opciones. Estas limitaciones inherentes tanto a las características cognitivas de los agentes y al entorno en el que se encuentran, implican que la racionalidad humana real puede ser en el mejor de los casos una aproximación muy cruda y simplificada para el tipo de racionalidad global que está implícita (Simon 1955).

Sin embargo, esto no implica que los hombres sean irracionales. La racionalidad no perfecta y la irracionalidad son dos realidades diferentes. Un agente puede ser definido irracional cuando deliberadamente actúa en contra de su propio interés, pone su fe en estrategias ineficaces (probadas), o no tiene ningún control sobre sus propias facultades mentales (Gigerenzer y Selten 2001, 40).

Todo esto implica que, en la formación de una resolución o sentencia, los hombres no son capaces de elegir la mejor opción idealmente, ya que no tienen toda la información necesaria que les permita formularla, ni tienen un tiempo ilimitado o las facultades cognitivas para continuar la investigación. Estas limitaciones no nos llevan a la elección de la primera opción suficientemente buena que se puede encontrar, de hecho, podría, no existir una estrategia óptima (Gigerenzer y Selten 2001, 41). Lo que esto implica para el análisis de inteligencia es que los analistas nunca serán capaces de observar la totalidad de los datos que tienen desde una perspectiva “de-

miúrgica”, la absorción y la conexión de todos los puntos disponibles en pocos segundos se limitará no solo por el tiempo y por las circunstancias, sino por su propia capacidad de imaginar y por su capacidad de apartarse de lo que han aprendido a conocer como “normal”, así como por su capacidad para formular varias alternativas.

Instrumentos de razonamiento mental y heurístico: mentalidad y expectativa; heurística y sesgos

Existen una serie de estrategias simplificadas, a menudo en función del tipo de problema al que nos enfrentamos, con el fin de hacer que el mundo exterior sea más “digerible”. En este sentido, podemos observar dos categorías principales que son particularmente relevantes: las mentalidades y las expectativas, y la heurística y los sesgos. Aunque hay una tendencia a pensar en nuestras capacidades de percepción como un proceso pasivo en el que nos limitamos a grabar la “realidad”, varios estudios han demostrado que tenemos tendencia a reconstruir la realidad de acuerdo con algunas nociones preconcebidas en lugar de acercarnos a dicha realidad con la mente en blanco (Plous 1993). Uno de los experimentos más tempranos y más conocidos de la percepción selectiva se publicó en 1949 por Jerome Bruner y Leo Postman. Otras contribuciones importantes en la percepción son las de Hastorf y Cantril (1954), Bugelski y Alampay (1961), y Wilson y Abrams (1977).

La percepción se entiende mejor como un proceso de inferencia a través del cual las personas conforman su propia versión de la realidad, basada en las entradas y los estímulos que reciben de sus sentidos (Heuer 1999). En

otras palabras, las personas se forman un modelo subjetivo del mundo en el que se encuentran a sí mismos, y basan su interacción con el mundo objetivo en su modelo subjetivo de la realidad (Iwai 1981). Debemos, no obstante, hacer aquí algunas breves distinciones.

Un modo de pensar se define en términos generales como “una actitud mental fija o disposición que predetermina las respuestas de una persona y sus interpretaciones de las situaciones”. Las expectativas dependen de la forma de pensar, en un cierto sentido, son una consecuencia de la forma de pensar, y se definen como “la creencia de que algo va a suceder o la creencia de que algo debe ser de cierta manera”. La distinción es sutil y debido a esto los dos términos se puede utilizar indistintamente. Para centrarnos en esta distinción, podemos pensar en estilos cognitivos y expectativas. Las expectativas son una consecuencia de lo que hemos aprendido y de cómo hemos organizado nuestra forma de pensar. Son categorías de un solo sistema y reacciones automatizadas que dictan lo que va a llegar al Sistema Dos y qué impresiones subjetivas pasarán a él.

Una vez observados estos instrumentos de razonamiento que hemos descrito como mentalidad y expectativa, veamos ahora esta perspectiva respecto a la heurística y los sesgos. Ya hemos introducido el concepto de heurísticas o atajos mentales, como uno de los principales instrumentos que el Sistema Uno utiliza para considerar el medio ambiente circundante. La mayoría de las heurísticas se basan en lo que se ha denominado “sustitución de atributo”, o razonamiento orientado a poder evitar cálculos complicados. Se ha comentado que en circunstancias medias o normales, son muy útiles para hacer frente a la complejidad y a la ambigüedad cuando se dispone de una cantidad limitada de tiempo y con las capacidades

Tabla 1. Sesgos perceptuales y cognitivos.

| Sesgos perceptuales | Pruebas para la evaluación de los sesgos |
|---|---|
| Expectativas. Tenemos la tendencia a percibir lo que esperamos percibir. Es necesaria más información (sin ambigüedades) para reconocer un fenómeno inesperado. | Consistencia. Las conclusiones extraídas de una pequeña cantidad de datos consistentes generan más confianza que los extraídos de un conjunto más amplio de datos menos consistentes. |
| Resistencia. Las percepciones se resisten al cambio, incluso frente a pruebas nuevas. | Falta de información. Es difícil juzgar el impacto potencial de la prueba a la que le falta información, incluso si se conoce el vacío de información. |
| Ambigüedad. La exposición inicial a los estímulos ambiguos o difusos interfiere con la percepción exacta, incluso después de disponer de más y mejor información. | Evidencia desacreditada. A pesar de la evidencia que la soporta una percepción puede estar equivocada, la percepción no puede cambiar rápidamente. |
| Sesgos en la estimación de probabilidades | Sesgos en la percepción de la causalidad |
| Disponibilidad. Las estimaciones de probabilidad se ven influidas por la facilidad con que uno puede imaginar un evento o recordar casos similares. | Racionalidad. Los eventos son vistos como parte de un patrón ordenado, causal. La aleatoriedad de accidentes y errores tienden a ser rechazada como explicaciones para los fenómenos observados. Por ejemplo, se sobreestima el grado en que otras personas o países sigan una política coherente, racional, objetivo de maximización. |
| Anclaje. Las estimaciones de probabilidad se ajustan de forma incremental en respuesta a nueva información o a un análisis más detallado. | Atribución. El comportamiento de los demás se atribuye a una naturaleza fija de la persona o del país, mientras que nuestro propio comportamiento se atribuye a la situación en la que nos encontramos. |
| Exceso de seguridad. En la traducción de los sentimientos de la seguridad en una estimación de probabilidad, las personas a menudo tienen exceso de confianza, especialmente si tienen una experiencia considerable. | |

Fuente: Central Intelligence Agency (2009).

mentales limitadas. Sin embargo, en muchas circunstancias estas estrategias simplificadoras pueden dar lugar a errores sistemáticos conocidos como sesgos cognitivos.

Los sesgos cognitivos no son sesgos posibles que se puedan atribuir al juicio personal (tal como una predisposición emocional o cultural para una determinada respuesta, un impedimento organizacional o social, etc.). Los sesgos cognitivos son los errores más con-

sistentes y predecibles que se producen como consecuencia de determinados procedimientos mentales para el procesamiento de la información (Heuer 1999), y son comparables a las ilusiones ópticas mentales, que apenas podemos evitar ver a modo de respuestas automáticas a situaciones que no desaparecen incluso cuando se es consciente del error. Esto puede suceder tanto con ilusiones ópticas reales como con sesgos cognitivos (Kahneman

2011). Algunos de los sesgos cognitivos más comunes se enumeran en la tabla 1. A pesar de que el primer grupo (sesgos perceptuales) no puede ser adecuadamente catalogados como sesgos cognitivos, ya que más bien se refieren a cómo los acontecimientos se perciben que a la forma en que se procesan, se ha optado por incluirlos ya que representan otro tipo de error sistemático derivado del trabajo inherente de la mente, y están estrictamente correlacionados con la mentalidad.

Los sesgos en el análisis de inteligencia

Las dos herramientas principales de razonamiento que hemos identificado en la argumentación anterior, la mentalidad y la heurística, afectan al juicio en las circunstancias específicas de la realización de un análisis de inteligencia. En este sentido, los analistas de inteligencia trabajan en un ambiente que los hace más propensos a lo que se denomina “cierre prematuro”. El “cierre prematuro” es un término utilizado en la medicina, en referencia al hecho de que los médicos podrían no estar dispuestos a cambiar un diagnóstico que han hecho previamente, incluso a la vista de nuevas pruebas (Kumar, Kanna y Kumar 2011). En general, el “cierre”, cuando se refiere a los conocimientos provenientes de la formación, se refiere a la necesidad de una respuesta definitiva a un tema en particular (o más general), y por lo general implica un rechazo hacia respuestas ambiguas (Krugalsky y Webster 1996). En el caso del análisis de inteligencia, es extraño que los analistas puedan tratar con respuestas ambiguas, y es igualmente extraño que tengan el lujo de poseer tiempo para pensar en todas las posibles respuestas

que los datos propongan. Como tales, son significativamente propensos a cierre prematuro (Heuer 1999).

La incertidumbre

La razón del análisis y en particular el análisis de la inteligencia militar, es escapar lo más lejos posible de la “niebla” de la incertidumbre que cubre los eventos, y por lo tanto, situarnos en una posición adecuada cuando surge la necesidad de hacer juicios y tomar decisiones acerca de dichos eventos. El término original, *nebel des krieges* (“niebla de guerra”, en español) fue empleado por primera vez por Carl von Clausewitz, en referencia a la incertidumbre que a la que se enfrentaban los líderes militares con respecto a las capacidades militares (tanto las suyas como las de sus adversarios), las intenciones, circunstancias, etc.

Sin embargo, la capacidad del análisis militar de inteligencia para resolver esta incertidumbre es limitada: ya se refiera a la incertidumbre sobre hechos desconocidos, como los futuros desarrollos: un tipo de incertidumbre comúnmente llamada “misterio”, por lo general, definidos en los estudios de inteligencia como futuros eventos, pero para los que existen varios resultados posibles y que pueden ser identificados y calificados como probables (Treverton 2005); o se refiera a hechos que son susceptibles de conocimiento en un principio, pero casi imposibles de conocer en la práctica (como el paradero de un terrorista conocido o los programas nucleares de una nación). A excepción de algunos casos en la recogida de información en circulación, el tipo de información que los analistas de inteligencia reciben es incompleta, incierta, e incluso puede llegar a ser contradictoria. Las

mentalidades tienden a ser más relevantes en el proceso de inferencia cuando hay pocos hechos complejos, para dar sentido a una situación. En ausencia de evidencias para sostener un juicio o evaluación de una situación, las experiencias precedentes o suposiciones acerca de ese tipo de situación ofrecen modelos generales de cómo es probable que evolucione de modo que nuestra mente, suministra esquemas previamente organizados en base a los precedentes y otras hipótesis a considerar, mientras que en otros escenarios se correrá el riesgo de adaptarse a la poca evidencia disponible en esquemas mentales, que podrían no ser válidos para la situación considerada (Heuer 1999).

Percepciones sesgadas: la consistencia y el sesgo de confirmación

Entre las propiedades relevantes de razonamiento humano se encuentra la tendencia general a buscar patrones y coherencia que pudieran “dar sentido” al mundo (Fischhoff y Chauvin 2011). Esto implica buscar una cadena causal para explicar los eventos y acciones. La búsqueda de causas y efectos es un proceso inferencial (la causalidad no es algo que pueda ser físicamente “observada”, solo se deduce). Los altos niveles de incertidumbre pueden complicar significativamente cualquier fallo en ese sentido (Heuer 1999). Por otra parte, una tendencia a favorecer las explicaciones causales puede generar varios problemas y, por tanto, basar un juicio en el supuesto de que los hechos consistirán en una relación causal, esta puede generar riesgos, desde la no inclusión de la aleatoriedad o accidentes entre las causas potenciales de la sobreestimación en la con-

sistencia del comportamiento de otros actores (estatales o no estatales).

Estos dos errores (subestimación de la aleatoriedad y una sobreestimación de la consistencia) pueden sesgar significativamente cualquier evaluación sobre la situación actual y su previsible evolución. Tal sesgo hace que “aprender de los propios errores” sea más difícil para un analista de inteligencia que para otras profesiones y, además, complica la definición de las normas que deben cumplir los analistas y las agencias de inteligencia (Heuer 1999). La búsqueda de la causalidad, combinada con una escasez de pruebas, provoca un riesgo significativo de encontrar nexos de causalidad donde no las hay, o, en otros términos, la formación de un juicio prematuro que parece plausible, pero se mantiene mayormente por las expectativas y el deseo de coherencia para de forma intuitiva, formar una hipótesis antes de tener todos los hechos relevantes, puede afectar a los analistas de información, sobre todo para aquellos que confirman su propia hipótesis. Con este planteamiento, la cuestión afecta en muchos casos a la respuesta, produciéndose un fenómeno general denominado “efecto framing”. Si, además, un analista o toda una agencia plantean una hipótesis con una respuesta ya en la mente (como puede ser el caso especial si tenemos presente una mentalidad fuerte y escasas evidencias), se corre el riesgo de caer en el famoso sesgo cognitivo conocido como “el sesgo de confirmación” (Fischhoff y Chauvin 2011).

Los resultados de estos dos fenómenos son dos de los sesgos sobre el juicio que hemos mencionado en el apartado anterior. La primera y más evidente forma en que el sesgo de confirmación puede afectar a un juicio es a través de la percepción selectiva. La definición más simple de este fenómeno es “que percibi-

mos lo que esperamos percibir” (Heuer 1999). Esto significa que nuestra atención se centrará automáticamente en hechos que confirman o refuerzan una idea o hipótesis ya formada. Es necesario tener en cuenta la diferencia entre esperar y desear: la percepción selectiva no proviene de una ilusión (todo lo contrario, ya que el analista puede fácilmente ser arrastrado por la paranoia o pesimismo como por el optimismo); es más bien una forma de atención imperfecta a los hechos que confirman o refuerzan una idea o hipótesis ya formada.

El corolario de esta cuestión es que necesitaremos más información, y esta de manera inequívoca, para evitar el sesgo que se puede producir al reconocer un fenómeno inesperado. En otras palabras, el sesgo de confirmación y las distintas formas de pensar pueden crear expectativas sobre lo que percibimos que guíen nuestra atención y hagan que sea más difícil “ver” eventos o hechos que no se ajustan a esas expectativas. Las implicaciones para el análisis de inteligencia son evidentes: enfocando su atención a lo que se “espera”, los analistas podrían perder o malinterpretar la información relevante que contraste o desacredite su hipótesis, o resaltar un evento completamente nuevo.

Lo que esto implica para el análisis de inteligencia es que una vez que se ha encontrado una explicación para un evento será muy difícil de desacreditarlo, incluso cuando se proporcionan nuevas pruebas, incluso las nuevas pruebas serán adaptadas a la explicación ya existente. Además, incluso cuando se ajusta un juicio para adaptarse a nuevas pruebas, la hipótesis de partida es probable que sirva como un “ancla”, lo que reduce la cantidad de ajuste, por ello, la estimación final será a menudo más cercana a la suposición original de lo que la evidencia justifica. Este fenómeno,

es uno de los prejuicios más sistemáticos en la toma de decisiones humana, llamado “anclaje” (Heuer 1999; Plous 1993).

Plausibilidad, representatividad y el pensamiento alternativo

La mente humana es particularmente sensible a la coherencia, hasta tal punto que la consistencia interna en un conjunto de pruebas puede afectar al propio sentido de la confianza en su juicio final. En promedio, formamos juicios que tienden a seleccionar la opción que abarca la mayor cantidad de pruebas dentro de un escenario consistente lógicamente (Heuer 1999). La consistencia da credibilidad en la imagen formada y su verosimilitud reduce los incentivos para buscar explicaciones alternativas, lo que significa que una explicación que parece plausible a menudo encuentra su razón en el hecho de que es más fácil imaginar, lo que en la literatura se denomina sesgo de representatividad (Tversky y Kahneman 1974).

A pesar de que la plausibilidad es atractiva, no puede convertirse en algo que lo abarque todo: uno de los principales peligros en la búsqueda de una teoría que se adapte a nuestro sentido de la coherencia es que va a ser más difícil oponerse a ella o aplicar un razonamiento alternativo, y el razonamiento alternativo es una de las principales herramientas para contrastar los efectos deletéreos de anular la mentalidad y los sesgos cognitivos. Cuando un escenario no solo se supone, es además convincente en vista de las experiencias pasadas, a la evidencia disponible y a los razonamientos comparativos, hace que la motivación para buscar explicaciones alternativas se reduzca de manera considerable.

La presión del tiempo y la precisión

Existe un último punto sobre el que llamar la atención cuando se habla de análisis de inteligencia, y que supone que los analistas están llamados a hacer una predicción exacta en una cantidad de tiempo muy limitado. De hecho, sobre todo en situaciones de crisis o sorpresa, la demanda de análisis interpretativo es mayor durante los inmediatos dos o tres días después de los eventos (Heuer 1999). Aun cuando no sea el caso de periodos de tiempo ridículamente cortos, la formación de juicios exactos en un calendario “comprimido” no es una tarea fácil, especialmente en el campo del análisis de inteligencia. En general, las personas aumentan su capacidad de ofrecer una respuesta rápida a través del ensayo y error o a través de la práctica repetida.

A medida que los analistas de inteligencia no pueden confiar en un comportamiento repetido, y que si podría formar un precedente razonable en otros campos, como el diagnóstico médico o pensamiento de ajedrez (Chase y Simon 1973). Es un hecho de que la urgencia con la que a menudo se exigen los informes de inteligencia crea las condiciones para un “cierre prematuro”, o al menos en lo que se denomina, “saltar a las conclusiones”. Para empeorar las cosas, si la conclusión se basa en evidencia escasa pero constante, los analistas podrían ser demasiado confiados en su juicio (Heuer 1999) y, de nuevo, reacios a cambiar a la vista de nuevas pruebas.

Sistematización de las técnicas de inteligencia

Un método sistemático que contempla explicaciones alternativas y resultados ofrece

una manera de garantizar que los analistas no descarten hipótesis potencialmente relevantes e información de apoyo que de cómo resultado la pérdida de oportunidades para advertir adecuadamente (Central Intelligence Agency 2009). Motivados por el impulso de una serie de fracasos muy publicitados y el cambio general en el entorno de seguridad, en la última década varios estudios, dentro y fuera de la comunidad de inteligencia, se ha llevado a cabo un gran esfuerzo para entender cómo los sesgos cognitivos y la percepción errónea pueden ser corregidos. Una sistematización de sus resultados ha dado lugar a conjuntos de técnicas que podrían, en teoría, favorecer un mejor análisis. Entre ellas, la más relevante son las denominadas “técnicas de análisis estructurado” (Structured Analytic Techniques, SATs), un conjunto de técnicas desarrolladas por psicólogos y funcionarios de inteligencia (Heuer 1999; Heuer y Pherson 2011; Beebe y Pherson 2012). Las técnicas más destacadas se enumeran en la tabla 2. Una extensa discusión de cómo y cuándo se aplican estas técnicas de trabajo, está, por desgracia, fuera del alcance y el espacio de este trabajo.

En conjunto, estas técnicas ofrecen lo que dos de sus creadores llaman un régimen de ejercicios para el cerebro (Beebe y Pherson 2012). Son en cierto sentido la sistematización de un sistema de alarma e intervención que trabaja en contra de lo que nuestra mente produciría más fácilmente. Su mayor obstáculo es que suponen un esfuerzo: obligar a la mente a trabajar con ciertos patrones significa desalojar nuestra primera respuesta, Sistema Uno, para obligar al Sistema Dos a estar mucho más presente de lo que nuestra asignación de energía normal podría permitir o exigir. Significa renunciar a algunas de nuestras maneras más fáciles de producir un juicio (mentalidades y

Tabla 2. Sistematización de las técnicas de inteligencia.

| Técnicas diagnósticas | Técnicas incorformistas | Técnicas de pensamiento imaginativo |
|--|--|--|
| Técnicas dirigidas principalmente a realizar argumentos analíticos, suposiciones o lagunas de inteligencia más transparentes. | Técnicas que desafían explícitamente el pensamiento actual. | Técnicas que tienen como objetivo el desarrollo de nuevas ideas, diferentes perspectivas y / o el desarrollo de los resultados alternativos. |
| Verificación de supuestos clave Listar y revisar las hipótesis de trabajo, son la clave sobre los que se apoyan los juicios fundamentales | En defensa del diablo Desafiar una perspectiva, fuertemente arraigada puede llevar a una explicación diferente. | Tormenta de ideas Una actividad de grupo que se realiza sin cortapisas y diseñada para generar nuevas ideas y conceptos. |
| Calidad en la verificación de información Evalúan la integridad y la solidez de las fuentes de información disponibles | Equipo a/Equipo b El uso de equipos independientes de análisis que contrastan dos (o más) puntos de vista o hipótesis en fuerte competencia | Dentro y fuera del pensamiento Se utiliza para identificar la gama de fuerzas básicas, factores y tendencias que marcarán indirectamente un problema. |
| Indicadores o paneles de señalización del cambio Revisión periódica de una lista de eventos o tendencias observables para realizar un seguimiento de eventos, los objetivos del instructor, detectar tendencias emergentes, y advertencia de cambios imprevistos | Impacto de la probabilidad del análisis Destaca un evento aparentemente poco probable que tendría importantes consecuencias políticas si hubiera sucedido. | Equipo rojo de análisis Modela el comportamiento de un individuo o grupo, tratando de replicar cómo un adversario podría pensar en un problema. |
| Análisis de hipótesis en competencia Identificación de las explicaciones alternativas (hipótesis) y la evaluación de las pruebas que confirman o niegan las hipótesis. | Análisis. ¿Y si...? Asume que ha ocurrido un evento con un potencial (negativo o positivo) impacto y explica cómo podría suceder. | Futuros análisis alternativos Explora sistemáticamente múltiples maneras en que una situación se puede desarrollar cuando existe una gran complejidad e incertidumbre. |

Fuente: Central Intelligence Agency (2009).

heurísticas) con el fin de comprobar su efecto y pensar intuitivamente. En términos más dramáticos, significa ir en contra de nuestra forma más “natural” de pensar.

La inclusión de estas técnicas en la inteligencia no es fácil ni inmediata, ya que toma tiempo y recursos, dos elementos que rara vez abundan en los procedimientos de inteligencia. Como ya hemos comentado muchas veces, no son una garantía de éxito, sino un instrumento para minimizar el fracaso. Pero, aun

así, ya que el mundo se vuelve más complejo y las amenazas a las que nos enfrentamos se convierten en transnacionales y no estatales, la necesidad de poseer unas capacidades cognitivas lo más afinadas posible, se convierte en algo fundamental. El hecho de que un cierto grado de error es inevitable. Ese grado de error se minimiza esencialmente evitando errores innecesarios, y esta es la contribución que la Psicología Cognitiva puede ofrecer al análisis de inteligencia.

Conclusiones

En términos psicológicos, podemos decir que la información actual en el entorno de seguridad hace que sea fundamental poseer unos procesos mentales particulares, es decir, un conocimiento a priori preciso o un modelo de cómo se originó una situación o evento en particular, con el fin de que al examinar la información disponible y que el analista no se ahogue en los datos. Para realizar un análisis de inteligencia menos propenso al sesgo sistemático, es crucial para los analistas militares, ser conscientes de las dificultades cognitivas que ocasiona el razonamiento sobre eventos inciertos. Los errores sistemáticos en la forma en que procesamos la información incierta son naturales y, en cierta medida, posiblemente inevitables. Sin embargo, pueden ser mitigados, e incluso eliminados totalmente.

Por tanto, se convierte en esencial para superar esos errores sistémicos que son naturales, analizar los modos y los límites de nuestras capacidades mentales. La mayoría de los fallos de inteligencia actuales e históricos casi nunca han sido resultado de un fallo de los datos disponibles, las tecnologías actuales nos permiten un suministro diario casi ilimitado de información de la que extraer conclusiones de inteligencia, sin embargo, a menudo, el resultado se pierde entre una gran cantidad de datos, o “señales”, es decir, los datos de predicción se pierden entre el “ruido” y datos irrelevantes (Wohlstetter 1962). Las señales se pasan por alto, o se rechazan de plano porque no parecen encajar en la visión aceptada sobre el tema (Heuer 1999). Los dos elementos principales causa de fracaso en la inteligencia son más bien la psicología y la política, la capacidad de analizar los datos, y la capacidad de comunicar y actuar sobre ellos (Betts 1978).

Bibliografía

- Beebe, Sarah, y Randolph Pherson. 2012. *Cases in Intelligence Analysis: Structured Analytic Techniques in Action*. Thousand Oaks, CA: CQ.
- Betts, Richard. 1978. “Analysis, war, and decision: Why intelligence failures are inevitable”. *World Politics* 31 (1): 61-89.
- _____. 2007. “Two Faces of Intelligence Failure: September 11 and Iraq’s Missing WMD”. *Political Science Quarterly* 122 (4): 585-606.
- Bruner, Jerome, y Leo Postman. 1949. “On The Perception of Incongruity: A Paradigm”. *Journal of Personality J Personality* 18 (2): 206-223.
- Bugelski, Richard, y Delia Alampay. 1961. “The role of frequency in developing perceptual sets”. *Canadian Journal of Psychology* 15: 205-211.
- CIA (Central Intelligence Agency). 2009. *A Tradecraft Primer: Structured Analytic Techniques for Improving Intelligence Analysis*. Washington D.C.: US Government.
- Clausewitz, Carl von. 1974. *On War*. Harmondsworth: Penguin.
- Chase, William, y Herbert Simon. 1973. “Perception in Chess”. *Cognitive Psychology* 4 (1): 55-81.
- Elster, Jon. 1990. *Tuercas y tornillos, una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Evans, Jonathan, y Keith Stanovich. 2013. “Dual-Process Theories of Higher Cognition: Advancing the Debate”. *Perspectives on Psychological Science* 8 (3): 223-241. DOI: 10.1177/1745691612460685.
- Fischhoff, Baruch, y Cherie Chauvin. 2011. *Intelligence Analysis. Behavioral and Social*

- Scientific Foundations*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Fitzsimmons, Michael. 2006. "The Problem of Uncertainty in Strategic Planning". *Survival: Global Politics and Strategy* 48 (4): 131-146.
- Gigerenzer, Gerd, y Reinhard Selten. 2001. *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*. Cambridge, MA: MIT.
- Godson, Roy, y James Wirtz. 2000. "Strategic Denial and Deception". *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 13 (4): 424-37.
- Hastorf, Albert, y Hadley Cantril. 1954. "Selective Perception: They saw a game: A case study". *Journal of Abnormal and Social Psychology* 49 (1): 129-134.
- Heuer, Richards. 1999. *Psychology of intelligence analysis*. Washington, DC: Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency.
- Heuer, Richards, y Randolph Pherson. 2011. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. Washington D.C.: CQ Press.
- Iwai, Katsuhito. 1981. *Disequilibrium Dynamics: A theoretical analysis of inflation and unemployment*. New Haven and London: Yale University Press.
- Jervis, Robert. 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Kahneman, Daniel. 2011. *Thinking, Fast and Slow*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux. E-pub.
- Kugrasky, Ariel, y Donna Webster. 1996. "Motivated Closing of the Mind: "Seizing" and "Freezing'." *Psychological Review* 103 (2): 263-283.
- Kumar, Bharat, Kanna. Balavenkatesh. y Suresh Kumar. 2011. "The pitfalls of premature closure: clinical decision-making in a case of aortic dissection". *BMJ Case Reports* p. bcr0820114594.
- Plous, Scott. 1993. *The Psychology of Judgment and Decision Making*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Russell, James. 2006. *Proliferation of Weapons of Mass Destruction in the Middle East: Directions and Policy Options in the New Century*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Simon, Herbert. 1955. "A Behavioral Model of Rational Choice". *The Quarterly Journal of Economics* 69 (1): 99-118.
- _____. 1957. *Models of Man*. Nueva York: Wiley.
- Stanovich, Keith, y Robert West. 2002. "Individual difference in reasoning: Implications for the rationality debate?". En *Heuristics and Biases: The Psychology of Intuitive Judgment*, editado por T. Gilovich, D. Griffin y D. Kahneman, 421-440. Nueva York: Cambridge UP.
- Treverton, Gregory. 2005. *Making Sense of Transnational Threats: Workshop Reports*. Santa Monica. California, USA. RAND Corporation.
- Tversky, Amos, y Daniel Kahneman. 1974. "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases". *Science* 185: 1124-1131.
- Wastell, Colin. A. 2010. "Cognitive Predispositions and Intelligence Analyst Reasoning". *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence* 23 (3): 449-460. DOI: 10.1080/08850601003772802.
- Wilson, Terence, y David Abrams. 1977. "Effects of alcohol on social anxiety and physiological arousal". *Cognitive Research and Therapy* 1 (3): 195-210.
- Wohlstetter, Roberta. 1962. *Pearl Harbor; Warning and Decision*. Stanford, CA: Stanford UP

Mujeres con pena privativa de libertad: ¿quiénes son y cómo viven en una cárcel de Ecuador?

Women's imprisonment: Who they are and how they live in a prison in Ecuador?

Laddy Almeida¹

*Fecha de envío: 25 de agosto del 2017
Fecha de aceptación: 10 de noviembre de 2017*

Resumen

Los estudios acerca de personas con pena privativa de libertad tradicionalmente han excluido en el análisis al grupo de mujeres presas bajo el argumento de su escaso número. Esta ausencia en el conocimiento motivó la realización del presente estudio que tiene como objetivo perfilar social y jurídicamente a mujeres reclusas en uno de los Centros de Rehabilitación Social ecuatorianos y, así mismo, conocer su forma de vida mientras cumplen condena, en la mayoría de casos, junto con sus hijos. El enfoque mixto en esta investigación permitió definir un diagnóstico coincidente con los planteamientos de la teoría del desarrollo sobre la delincuencia femenina. Los resultados permitieron ratificar que la falta de educación, el desempleo, la desestructuración familiar y la pobreza caracterizan mayoritariamente la realidad social de mujeres contraventoras de la ley y que los efectos adversos de las penas que cumplen trascienden los muros carcelarios y alcanzan sus redes familiares.

Palabras clave: cárcel; delincuencia femenina; derecho penal; pena privativa de libertad; rehabilitación social.

Abstract

Studies on people with custodial sentences have traditionally excluded in the analysis the group of women imprisoned under the argument of their limited number. This exclusion has motivated the development of the present study that as an objective wants to create a social and legal profile of women in one of the Ecuadorian Centers of Social Rehabilitation. This will help understand their daily life while in prison, which in major cases includes their life with their children. The emphasis of this investigation allows to define a diagnose that consists with the approaches of the theory of development of criminal activity by women. The results allowed to emphasise that the lack of education, employment, the destruction of families and the poverty is part of the social reality of the majority of women who break the law. The adversary effects of the jail sentences transcends prison walls and reaches the families of the women who are in prison.

Keywords: prison; female delinquency; penal law; imprisonment; social rehabilitation.

¹ Magister en Trabajo Social. Docente de la Carrera de Derecho de la Universidad Central del Ecuador. Estudiante del Programa de Doctorado Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca. Correo: lkalmeida@uce.edu.ec.

Introducción

La delincuencia femenina es de especial interés entre académicos y profesionales de diversas áreas, por cuanto la información que proporciona actualmente la ciencia, y en específico la criminología, se fundamenta principalmente en los estudios del hombre criminal, lo que desfavorece la comprensión de este fenómeno en sus diferentes dimensiones e impide o limita la formulación de políticas públicas que prevengan el crecimiento del número de mujeres infractoras de la ley. En la historia del Ecuador se registra la presencia de reformatorios y cárceles para mujeres desde la colonia hasta nuestros días, siendo los más referenciados el camarote de Santa Marta, instaurado en Quito a finales del siglo XVI (Benítez Arregui y Ortiz Batallas 2011, 88), el ala para mujeres de la Penitenciaría Nacional de Quito, el Centro de Rehabilitación Social Quito-Femenino, más conocido como la cárcel de El Inca, y actualmente, el Centro de Rehabilitación Social Regional Centro Norte Cotopaxi-Femenino, que para diciembre del 2014 albergaba a 570 reclusas (Dirección de Indicadores de Justicia, DDHH y Estadísticas 2014).

Algunos estudios han analizado la situación de las mujeres en estas prisiones, la mayoría se desarrollaron en los últimos años motivados por la importancia de recuperar la memoria histórica o probablemente en atención a las alertas que se dieron hace poco más de una década como la de Dammert y Zúñiga cuando afirmaron que existían pocos estudios “sobre la condición de las mujeres encarceladas en América Latina” (2008, 89) o como la de Pontón Cevallos en cuanto a que la realidad penitenciaria que enfrentan las mujeres en Ecuador “ha sido ignorada y desatendida por el sistema carcelario” (2008, 98).

Se puede afirmar que una de las razones que ha impedido conocer suficientemente la situación de las mujeres infractoras de la ley, encarceladas en prisiones del Ecuador, ha sido su escaso número en relación al total de la población penitenciaria. Así por ejemplo, en el análisis estadístico de los perfiles de las personas privadas de libertad que publicó el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos del Ecuador en el 2012, se señala que en el 2008 las mujeres privadas de libertad representaban el 10,5% de la población penitenciaria adulta y con base en este dato justificaron el no haber incluido esta variable en el estudio, con lo que queda en evidencia que consideraciones como el bajo número de mujeres delincuentes presas ha sido un impedimento para conocer las particularidades de este grupo poblacional.

Es importante también señalar que en el 2010, durante el mandato de Rafael Correa, se declaró en emergencia el sistema penitenciario, lo que derivó en medidas como la construcción de más cárceles y la aplicación de un nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. Los resultados de estas acciones deben conocerse más allá de lo que exponen las entidades gubernamentales, a través de investigaciones que permitan la movilidad de la frontera del conocimiento en cuanto a temas inherentes al sistema carcelario y a política criminal. Los antecedentes antes expuestos motivaron la realización de este estudio de caso que tiene como objetivo analizar desde un punto de vista social y jurídico, quiénes son y cómo viven las mujeres privadas de libertad en un Centro de Rehabilitación Social del Ecuador, que normativamente acoge a mujeres en situación vulnerable y que en la mayoría de casos favorece la convivencia con los hijos menores de tres años. Aunque esta investigación no busca establecer causales para la comisión de delitos se exponen algunas teorías acerca de la

delincuencia femenina como eje introductorio. Su consideración permitió determinar que el diagnóstico establecido encontró convergencia con las proposiciones que sustentan la teoría del desarrollo.

Un estudio pionero acerca de delincuencia femenina es el desarrollado por Cesare Lombroso y Guglielmo Ferrero escrito en los primeros años del siglo XX titulado *The female offender*; determinó “que las mujeres delincuentes eran atavistas biológicas, es decir, que en ellas se encontraban caracteres propios de antepasados y no de la época” (López Martín 2013, 2). En otra de sus obras, *La mujer criminal y la prostituta*, estos autores concluyeron respecto a la mujeres delincuentes que “su sexualidad exagerada y sus sentimientos innatos de venganza, avaricia, envidia, celos o maldad, resultaban ser los causantes de sus delitos” (Maqueda 2014, 31). Estos estudios fueron la base para el surgimiento de teorías que trataron de explicar por qué la mujer delinque. La criminología, entonces, inició el estudio de la mujer criminal considerándola un “sujeto débil en cuerpo y en inteligencia, atribuido a fallas genéticas” (Espinoza Mavila y Casas 2010, 77).

Diversas teorías se han propuestos desde entonces. Entre ellas están las biológicas que inician representándose precisamente en los estudios de Lombroso y Ferrero. Para sus proponentes, su condición de mujer la convierte de por sí, en un ser inferior al hombre. Sus características anatómicas, genéticas, psicológicas, fisiológicas u hormonales serían los detonantes para la comisión de delitos. Llegó a afirmarse que los periodos catamenial, de maternidad, lactancia o climaterio podrían alterar tanto a una mujer que la conduciría a trastornos y conductas anormales, algunas de ellas de orden delictivo (Serrano 2015). En nuestro país, en una obra publicada en la década de los 40 del siglo

pasado, se concluyó que el período menstrual causaba una alteración en el estado afectivo y emocional de las mujeres, lo que favorecía un “ambiente propicio para la comisión de los delitos, o de otros actos violentos que denotaban irascibilidad y malestar” (Barrera B. 1943, 80).

Se han propuesto también teorías conocidas como psicoanalíticas o psicologistas. Estas exponen que las mujeres son seres propensos a hacer el bien, gentiles y frágiles y que la ruptura de esta imagen se debe a la presencia en ellas de rasgos masculinos. Se asegura también que la mujer busca su complemento en el hombre y así, más que autora, es cómplice de delitos (Lima Malvido 1998). Otra tendencia explica que las mujeres delinquen menos que los hombres porque no tienen el ego tan desarrollado como ellos y por tanto el impulso hacia conductas negativas es menor. En otros casos, se explica inclusive que la génesis de la conducta delictiva estaría motivada por la envidia que sienten del varón en cuanto a la posesión de sus genitales, encontrando esta afirmación su sustento en el complejo de castración propuesto por Freud (Serrano 2015).

Una corriente crítica plantea la teoría del control social, según la cual la disminución en el dominio que tradicionalmente ha existido sobre las mujeres ha provocado un cambio en sus conductas; algunas de estas se contrapondrían con la ley. El tratamiento igualitario que cada vez más se consigue entre hombres y mujeres propiciaría entonces, una desinhibición de conductas facinerosas. En esta misma línea disruptiva aparece la teoría de la caballerosidad, que explica que las mujeres cometen igual número de delitos, pero que esto no se refleja en la realidad debido a que ellas, considerando su sexo, reciben un trato cortés o privilegiado de los aparatos de control social formal (Gil 2004; Lima 1998). Maqueda (2014), citando

la tesis de Pollak de los años 50, explica que según esta teoría, las mujeres, aprovechándose de sus características y por su astucia, convienen a los hombres para que sus faltas no sean denunciadas o consiguen que los agentes de control formal sean más benevolentes con ellas ante acusaciones o dictámenes de sentencias. Los planteamientos de esta teoría encontraron su contraparte en otra de las teorías, la de la conspiración, según la cual, históricamente las leyes han sido formuladas por los hombres y, así, se han construido delitos exclusivos para las mujeres, como forma de control (Gil 2004).

En este punto y considerando que el objetivo de esta investigación es determinar caracteres sociales y jurídicos de mujeres con pena privativa de libertad, se da especial énfasis al análisis de la teoría del desarrollo, según la cual, si los procesos de desarrollo económico o político no están debidamente planificados, se provocan desequilibrios sociales que, a su vez, gestan problemas como falta de empleo y marginalidad, lo que genera angustia y (en ocasiones) una inclinación hacia los actos delictivos. “El crecimiento, el desarrollo económico y criminalidad están relacionados” (Lima Malvido 1998, 110). En consonancia con este planteamiento hay estudios que efectivamente reflejan ese vínculo, así, por ejemplo, se ha concluido que los casos de delincuencia femenina tienen relación “en su inmensa mayoría, con condiciones de pobreza, marginación, discriminación racial o étnica, trabajos precarios y poco saludables, desocupación o subocupación en los estratos sociales más bajos, con familias problemáticas y bajo nivel de instrucción y de cultura” (Maqueda 2014, 112-113). De igual modo, hay informes en los que se determina que productores, traficantes y vendedores de droga en América Latina “proviene de áreas económica y

socialmente vulnerables, y en la mayoría de los casos son personas que han tenido menos oportunidades, inclusive que han sufrido pobreza familiar y menores niveles de educación” (Comisión Interamericana de Mujeres 2014, 22). Este último dato, sin ser exclusivo para el caso de la mujer delincuente, refuerza la teoría del nexo existente entre crimen y desarrollo.

En el ámbito nacional hay estudios en los que también la teoría del desarrollo encuentra elementos de soporte, tal es el caso de la investigación de Román y Pacheco (2015) que, si bien no contempla un enfoque de género, concluye que los principales clientes del sistema penal penitenciario pertenecen a clases económicas bajas. Otro estudio describe a las mujeres presas en una cárcel de la ciudad de Quito en estos términos: “Mujeres sabidas, guerreras, paqueteras, buscavidas se levantan en medio de la dureza de la vida hipermarginada, mientras cargan a cuestas sus potencias y fragilidades, sus sexualidades y sus maternidades” (Coba 2015, 4). La autora atribuye como agente causal de la criminalización de las mujeres a la aplicación de un modelo neoliberal y las consecuentes repercusiones en los sectores sociales más vulnerables, entre ellos, el de mujeres pobres. En esta misma línea, también se ha afirmado que “las mujeres reclusas ecuatorianas son el producto de la marginalidad, de la estigmatización, del rechazo social, de la falta de oportunidades para tener acceso a mejores niveles de educación, de capacitación, de un trabajo digno que les permita una vida digna” (Narvárez Silva 1998, 177).

Hasta el 2014 en Ecuador el Centro de Rehabilitación Social Femenino Quito, la cárcel de El Inca, fue el centro penitenciario para mujeres más grande del país. Con base en un estudio realizado hace poco más de una década se determinó que durante el 2004 y 2005

este centro acogía al 38% del total de mujeres presas en el país (1.129). El 81% de ellas estaba privada de su libertad por delitos vinculados a sustancias estupefacientes. En cuanto a la instrucción, el 40% tenía primaria y el 41% secundaria. El 90% se reconocía como población mestiza. En lo referente a su estado civil, el 41% vivía en unión libre y el 34% era soltera. El 72% tenía una edad comprendida entre 18 y 39 años. Setenta y siete niños y 80 niñas convivían con sus madres; sus edades oscilaban entre un mes y siete años o más (Dirección Nacional de Rehabilitación Social 2005). No hay afirmaciones concluyentes en lo referente a su situación económica pero considerando que el 81% de las mujeres no tuvo acceso a una escolaridad suficiente puede presumirse una precariedad en este sentido.

Como se puede apreciar, en los estudios citados se encuentra un punto convergente de pobreza, delincuencia y cárcel. Un escenario adverso caracterizado por una mala situación económica, marginalidad y violencia, que impide o limita el acceso a una vida digna, puede convertirse en un caldo de cultivo para una vida delinencial. Cuando a una reclusa de la cárcel del Inca se le preguntó el por qué de sus actividades delictivas asociadas con tráfico de drogas, respondió que la necesidad, el hambre y la búsqueda de recursos para su familia, fueron las razones (Pontón y Torres 2007, 67). Entre el 2009 y el 2016, el 42% de iniciativas productivas financiadas por el Instituto de Economía Popular y Solidaria-IEPS, estuvieron lideradas por mujeres jefas de hogar, 6.782 familias fueron las beneficiadas (IEPS 2017). Este dato permite constatar que la mujer ecuatoriana, bajo ciertas condiciones, sabe enfrentar retos de orden económico y velar por el cuidado y bienestar de sus familias, pero cuando esas condiciones u oportuni-

des son insuficientes o no se presentan, se puede errar en el camino seleccionado.

Para reflexionar respecto al escenario posible de riesgo en el que estaría desenvolviéndose la mujer en Ecuador, se consideró necesario exponer algunos datos que guiarán además ciertas conclusiones. Así, según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo realizada en diciembre del 2013, de la población ecuatoriana que tenía empleo, únicamente el 38,8% eran mujeres y el 61,2% hombres. De la población que tenía un *trabajo adecuado* (categoría inferior al trabajo digno pero en el que no hay insuficiencia en el ingreso y la jornada laboral) el 32,2% le correspondía a las mujeres y el 67,8% a los hombres (Castillo y Rosero 2015). Ahora bien, en lo que respecta al *trabajo no adecuado* (hay insuficiencia en el salario y/o jornada laboral), figura el trabajo no remunerado, que involucra el cuidado de ropa, la limpieza de viviendas, la preparación de alimentos, el cuidado de los miembros del hogar, el cuidado de mascotas y la participación en mingas o trabajo comunitario. Un estudio demuestra que aquí sí, la mujer destaca. El 78,34% del total de horas dedicadas a esta actividad estuvo a cargo de ellas, frente al 21,66% que dedicaron los hombres (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2016). Tradicionalmente y hasta ahora, el trabajo que desempeña la mujer en el plano doméstico no ha recibido reconocimiento social y menos económico.

En Ecuador, según un estudio realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC 2016), el 23,7% de la población se encontraba en una situación de pobreza (ingreso familiar per cápita inferior a USD 84,65 mensuales) y el 8,6% en pobreza extrema (ingreso familiar per cápita inferior a USD 47,7 mensuales). Si bien en este trabajo

no se hace especial referencia a la situación de las mujeres, puede inferirse que considerando el menor número de oportunidades que tiene la mujer en la sociedad para acceder a un trabajo adecuado, gran parte de esta realidad la sufren ellas. A esta desventaja social, laboral y económica se suma como agravante el hecho de que en Ecuador seis de cada diez mujeres han sufrido violencia de género y una de cada cuatro, violencia sexual (INEC 2012).

Materiales y metodología

El estudio se desarrolló en el período marzo-junio de 2016 en uno de los Centros de Rehabilitación Social de la región interandina del Ecuador que normativamente acoge a mujeres en situación vulnerable por condiciones de edad, embarazo, puerperio, periodo de lactancia o enfermedad grave. La investigación tiene un alcance descriptivo y se direccionó bajo el enfoque mixto o híbrido para así obtener datos cualitativos y cuantitativos que permitieron llegar a conclusiones fundamentadas en su complementariedad.

Las técnicas de investigación cualitativa empleadas fueron la observación participante y la entrevista. Al respecto de la última, se consideró que los discursos individuales reproducen discursos sociales (Gordo y Serrano 2008) y por tanto contribuyen en la comprensión de la problemática más allá del yo, por lo que era importante su práctica. El acercamiento y diálogo preliminar con las mujeres privadas de libertad permitieron la identificación de casos representativos, como procedimiento de diseño muestral. A quienes se entrevistó se les explicó previamente el carácter voluntario de la participación en el proceso investigativo así como los objetivos tanto de la investigación como de la

entrevista propuesta. De igual modo, se les garantizó la reserva en cuanto a su identificación personal para prevenir dificultades personales e institucionales. Complementariamente, se identificó uno de los casos con más carga significativa y se solicitó a su protagonista la autorización para construir su historia de vida con base en una serie de entrevistas. Su nombre fue cambiado por motivos de confidencialidad.

Con el propósito de realizar la contrastación estadística de la hipótesis se aplicó un cuestionario a 62 mujeres que estuvieron privadas de libertad en este Centro. No fue posible aplicar la encuesta a un indeterminado, pero reducido, número de mujeres que completarían el universo de la investigación, debido a que en el transcurso del estudio dejaron la institución por culminación de sentencia o proceso judicial; o por traslado a otro centro penitenciario. Para el procesamiento de los datos se utilizó el programa estadístico SPSS. El nombre del Centro de Rehabilitación en donde se realizó el estudio no se menciona para precautelar la seguridad tanto de la institución como de las mujeres y niños que ahí residen.

Resultados

A través de la observación, la entrevista y la encuesta fue posible establecer un perfil social y jurídico de las mujeres contraventoras de la ley que cumplían, en ese tiempo, pena privativa de libertad en el centro. Así mismo, se pudo conocer la dinámica de grupo que se daba entre ellas, con sus hijos y con las autoridades penitenciarias mientras vivían o pervivían esperando el tiempo de su salida. Lugares como este no dejan de causar curiosidad, asombro y fundamentalmente temor. Eso se reflejaba en los rostros de quienes afuera, en la acera, espe-

raban su turno para ingresar y realizar trámites varios de orden personal o en favor de parientes o amigas que se encontraban prisioneras.

Una pequeña puerta permitía atravesar los altos muros de la institución. Un policía, hombre o mujer, dependiendo del sexo del visitante, estaba obligado a realizar una revisión corporal para que ninguna visita ingresara objetos prohibidos como celulares, baterías, cámaras o drogas. Resultaba interesante ver como para algunas mujeres que debían atravesar este proceso, no dejaba de ser incómoda la exploración de sus senos, cintura, caderas y muslos, aunque solo fuera un breve toque de otras manos femeninas; para otras, era algo familiar, indiferente. Unos pocos metros más allá, se presentaba un segundo filtro a cargo de guías penitenciarios quienes luego de solicitar identificaciones y registrar algunos datos necesarios permitían el ingreso al espacio destinado para el cumplimiento de las penas. Al abrirse esta segunda puerta, destacaban los cuerpos de las reas vestidos con camisetas color tomate intenso que delataban su condición.

Este centro contaba con cinco galpones ligeramente diferentes en cuanto a tamaño, estaban dispuestos uno junto al otro y eran vigilados celosamente tanto por los guías que custodiaban el interior de la institución, cuanto por cámaras ubicadas en sitios estratégicos. Uno de estos espacios fue acondicionado como taller de costura por lo que la capacidad de población penitenciaria de la institución disminuía considerablemente. Los cuatro restantes eran identificados como pabellones A, B, C y D; durante el período de estudio albergaron en promedio a 64 mujeres y 41 niños que por razones de edad o salud convivían con sus madres. Cada pabellón contaba con literas para el descanso de las reclusas y sus hijos. Bajo las camas inferiores se observó el depósito de recipientes con vajillas

y cestas plásticas, algunas con implementos de aseo; otras, con alimentos que lograron ingresar a través de sus familiares o de delegados por la Junta de Tratamiento.

En las paredes se apreciaban repisas rebo-sadas de productos para la atención de niños recién nacidos o de corta edad, como pañales, aceites, lociones, jarabes, cremas, termómetros, jabones, juguetes, vinchas, imperdibles, etc. En los espacios posibles, viejos muebles receptaban ropa, cobijas y otros enseres. A lo largo de cada una de las camas que conformaban las literas, un cordón sostenía alguna franela o tela convirtiéndolas así en pequeños cubículos privados, en donde madres e hijos compartían los sueños. Un televisor y un horno microondas ocupaban lugares importantes en cada uno de estos pabellones que al fondo disponían de cuartos de baño con inodoros, lavabos y duchas que las reclusas debían mantener aseados al igual que todos los pisos.

En un día común las mujeres cumplían una diversidad de actividades para su cuidado o el de sus hijos: acudían a los consultorios médicos, lavaban la ropa en los lavaderos, concurrían al llamado de los profesionales del Centro Infantil del Buen Vivir (CIBV) al que asistían sus niños, velaban por los hijos enfermos, etc. Otras en cambio, preparaban ensaladas con los vegetales que les traían sus visitas y que acompañaban en el almuerzo a los alimentos entregados por el Centro, porque en términos generales, consideraban al rancho de baja calidad o insuficiente. El relato de sus historias personales o murmurar alguna novedad del día, era práctica común entre ellas; siempre había algo nuevo que comentar o de quien hablar. Unas pocas trabajaban en el taller de costura o se entretenían en la confección de bisutería con los materiales que ocasional y gratuitamente les entregaban los funcionarios

del centro. Las más alegres y extrovertidas bailaban al son de la *salsa choke* o de cualquier otro género musical popular de moda, como preludio a actos a los que acudían autoridades por alguna celebración. Cuando se presentaba la oportunidad, no faltaban mujeres que se interesaban en asistir a eventos programados por los funcionarios de la institución como charlas o talleres, sobre todo porque eso sumaba para acceder a ciertos beneficios institucionales, “son bien aburridos, pero necesitamos el papel”, se escuchaba decir. Era común verlas disfrutando del descanso extendidas bajo el sol en las áreas verdes o cubiertas por una manta en sus respectivas camas mientras veían televisión o amamantaban a un infante. A diferencia de otros centros, aquí era permitido, por lo que el maquillarse o pintarse el cabello y las uñas era una opción muy frecuente.

Aunque no se imponía la práctica de una religión determinada, asistir a las misas ocasionales era casi obligatorio. Los guías penitenciarios insistentemente convocaban a este rito que con solemnidad se desarrollaba en una de las instalaciones y al que asistían no solo las mujeres privadas de libertad sino también varios funcionarios empeñados en compartir con ellas todas las actividades posibles. Conmovía ver el clamor fervoroso al Dios católico por paz, amor, resignación, fuerza y libertad. Al final, para todos los asistentes, chocolate, pan y bendiciones del cura y personas voluntarias, era la costumbre.

Entre los gritos para que alguna destinataria conteste el teléfono público del que disponían; el desfile vigilante de funcionarios; el escandaloso equipo que proyectaba géneros musicales como salsa, perreo o bachata; la voz estruendosa de los guías llamando a alguna reclusa a gritos; niños corriendo, jugando o llorando en el patio luego haber salido del CIBV;

mujeres yendo y viniendo mientras realizaban diversas actividades, algunas con sus niños en brazos; era así como culminaban las tardes en un día cualquiera. Cuando se daba el aviso, antes de la seis de la tarde, niños y mujeres debían ingresar a sus celdas, en donde encerrados terminaban sus días entre llantos infantiles y el sopor provocado por la humedad y el calor propios del hacinamiento.

Conviene subrayar como punto importante que para este grupo de mujeres el cumplir sus penas en este lugar era un privilegio. Eso lo sabían sobre todo quienes anteriormente habían estado en otros Centros de Rehabilitación Social del país en donde la forma de vida era diferente y el tratamiento mucho más estricto, frío y distante. La mayoría temía que llegue el día en que sus hijos cumplan la edad máxima permitida para convivir con ellos y deban ser trasladadas a otra institución. No faltó aquella que comentó incluso el preferir embarazarse nuevamente a tener que aceptar su traslado a otro centro. Los funcionarios estaban precavidos de que las reclusas eran muy imaginativas o audaces cuando se trataba de impedir o posponer su traslado a otros centros cuando ya no se justificaba su permanencia ahí, ante lo que procuraban orientar y asesorar, como forma de prevenir acciones contraproducentes.

La conducta violenta o irrespetuosa hacia la autoridad era otro de los causales que motivaban el traslado inmediato a otros centros a pesar de arrepentimientos, ruegos, llantos o reclamos. Así sucedió con un grupo de mujeres que protestaron ante medidas que consideraron injustas e inapropiadas. Sin más salida tuvieron que pedir a familiares dispuestos a hacerlo, que vengan urgentemente por sus hijos y los cuiden hasta que la libertad fuera posible para ellas. Nadie se encargó de determinar si estos familiares eran los más adecua-

dos para el cuidado de los menores o si esa medida de sanción podía causar grave perjuicio al menor.

La convivencia ocasional con estas mujeres permitió un diálogo y acercamiento técnico y humano suficiente para comprender que cada mujer presa en esta institución era en sí misma una historia de tragedia, dolor, desgracia y obligada resignación. A la mayor parte de ellas les caracterizaba el factor pobreza y, como era de suponerse, ninguna manifestó un deseo contrario de libertad aunque afuera, para la mayoría, aguardaba la soledad, la miseria, el discrimin y principalmente la violencia de la que conocían muy bien desde temprana edad. Cada narración de sus vidas era sorprendente, pero algunos casos destacaban por su complejidad y porque eran una especie de fusión de males sociales. Así se encontró el caso de Magdalena, quien tranquila, altiva y divertida relató lo que hasta entonces fue su vida. Su historia se tradujo así:

Nací en Quevedo en el 92, tengo un hermano y tres hermanas, una madre y dos padres porque mi mamá hizo creer a dos hombres que vivían en ciudades diferentes que yo era su hija y de ambos cobraba pensión de alimentos. Antes era fácil que a una la inscribieran en varios sitios con solo presentar testigos. Cuando cumplí nueve años, mi madre nos abandonó. Junto con mi hermana quedamos al cuidado de mi abuela y mis hermanos fueron a vivir con sus respectivos padres. Ella nos maltrataba, pasábamos hambre. Estudié hasta sexto grado y a los trece años me fui de la casa, comencé a hacer mi vida, unas tías me ayudaron a entrar en el negocio de las drogas. A los 14 años me uní con un joven que tenía 28 años. Él acababa de salir de la cárcel y juntos vendíamos droga. Dos años después nos fuimos a Lima.

Él robaba y yo me dedicaba a la prostitución. Peleábamos mucho. Tengo cicatri-

ces en mi cuerpo porque él me hería con picos de botellas, tijeras o cuchillos, pero también yo le daba. Regresamos y a los 17 años ya tenía una hija. A los 18 caí presa y para salir tuvimos que entregar a la jueza que llevaba mi caso un auto que teníamos, lo hicimos pasar como una venta. Al poco tiempo el papá de mi hija cayó. Seguí visitándolo en la cárcel pero después me cansé y lo dejé. Me fui a Riobamba, continué prostituyéndome, me iba bien. Allá conocí al papá del bebé que tengo ahora. Él estruchaba [*robaba*] carteras, joyas, pero a mí no me importaba porque él me trataba bien y yo estaba enamorada, pero después también lo dejé porque empezó con el polvo y cuando uno cae en eso se va a la mierda. Caí presa otra vez por asociación ilícita, estuve tres meses detenida, salí, vine a Quito embarazada y como aún no se me notaba la barriga trabajé en un prostíbulo del norte. Después trafiqué droga uno, tres meses y ahora estoy aquí, presa nuevamente.

Me preocupa mi hija que ahora tiene seis años y que vive en Quevedo con mi abuela, porque me llegó la noticia de que un primo la había violado. Quiero que me trasladen allá para estar cerca de ella. Mi condena es de dos años. Aquí no se hace nada sino cuidar al bebé y pasar el tiempo. Cuando salga me voy a hacer la lipo. Después del embarazo me quedé gorda, mi mamá me va a pagar la operación. Después quiero ir a Chile a trabajar, dicen que allá la prostitución es buena, que pagan bien.

Abandono, maltrato infantil, pobreza, corrupción, drogas, delincuencia, pedofilia, violencia física y sexual, prostitución y cárcel son algunas palabras clave que se identificaron en esta historia de vida, que al igual que en tantas otras que pudieron construirse, dejan entrever efectos posibles cuando grupos poblacionales sufren vulneración de derechos sociales, económicos y culturales. Ahora bien, esta proyección cualitativa se complementó con el

análisis estadístico de los datos ofrecidos por 62 mujeres privadas de libertad. Con el análisis se determinó que la mayor parte de ellas eran mujeres ecuatorianas (90,3%) que compartían espacios con otras de nacionalidad colombiana (4,8%), mexicana (1,6%), cubana (1,6%) y sudafricana (1,6%).

Nacieron en diversos cantones del país, principalmente en Quito (46,8%), Guayaquil (4,8%), Nueva Loja (3,2%), Esmeraldas (3,2%) y Tulcán (3,2%), entre otros. La mayoría de las encuestadas (53,2%) expresaron que sus familias estaban domiciliadas en sectores populares de la ciudad de Quito como La Roldós, La Mena, La Planada, La Lucha de los Pobres o la Ferroviaria. Otras, expresaron que las suyas vivían en ciudades como Guayaquil, Tulcán, Ibarra, Ambato, Esmeraldas y Latacunga. El 32,2 % no registró domicilio familiar pues al ser recluidas en la cárcel, de manera inmediata o con el pasar del tiempo, sus familias se desintegraron o fueron abandonadas por sus parejas.

La población total oscilaba entre los 18 y 57 años de edad y considerando únicamente a las mujeres con sentencia, su edad fluctuaba entre los 18 y 43 años, su edad promedio era de 28 años. Este grupo ya sentenciado se caracterizaba por su juventud. El 44,9% tenía 25 años o menos y el 89,8%, 35 años o menos. En cuanto a su estado civil, el 58,1% era soltera, el 33,9% convivía con su pareja en unión libre antes del encierro, el 4,8% estaba casada y el restante porcentaje (3,2%) estaba conformado por mujeres divorciadas o viudas. El 41,9% de mujeres reclusas en este Centro tuvieron hijos (aún menores de edad) con más de una pareja y si se considera que de las mujeres que se han casado o unido más de una vez, el 72,3% sufrió violencia en sus relaciones de pareja (INEC 2013), puede inferirse el nivel de violencia que recibieron de sus compa-

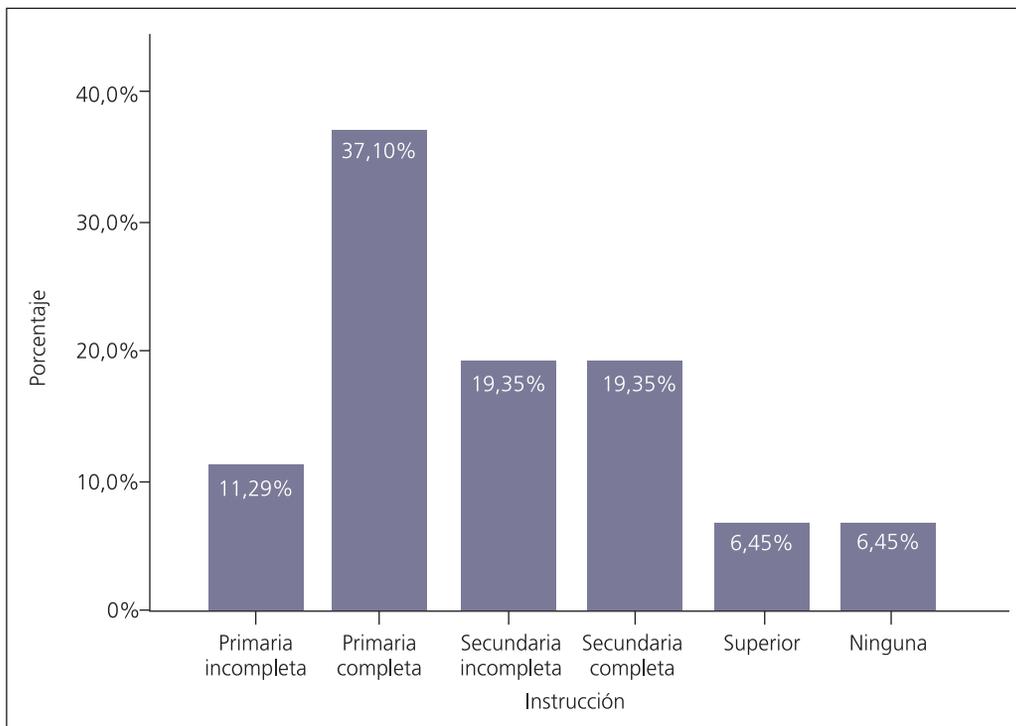
ñeros sentimentales.

El 53% de mujeres que cumplían pena con sentencia, manifestó tener pareja o esposo al momento del estudio, sin embargo, solo el 38,5% de este grupo recibía su visita semanalmente como estaba permitido reglamentariamente. De este mismo grupo ya sentenciado el 77,6% recibía visitas de una o varias personas como padres, hijos, parejas o esposos y otros familiares. El 22,4% no recibía visitas nunca. El nivel de instrucción formal del total de mujeres investigadas era deficiente: el 48% apenas cursó la primaria, algunas (11,3%) de manera incompleta (gráfico 1). El 93% de ellas no asistió a la universidad.

En lo referente a situación o temas laborales, el estudio reveló que antes de ingresar al centro penitenciario el 25,8% de ellas se dedicaban a cumplir tareas domésticas en sus hogares; un 19,4% se ocupaba en la venta ambulante de frutas, verduras, periódico, ropa o implementos de aseo en las calles de diferentes ciudades del país. Otras eran pequeñas comerciantes (16,1%), vendían ropa, cosméticos o perfumes por catálogo o se dedicaban al comercio de ganado en pequeña escala. Un 6,5% de mujeres se desempeñaba como empleada doméstica. Apenas un 3,2% se encontraba estudiando en el momento de su detención y en igual porcentaje cada uno, es decir, 3,2%, eran profesionales en alguna área del conocimiento, modelos o costureras. Las demás ocupaban su tiempo en diversas labores como el aseo y cuidado de autos estacionados en la vía pública, eran agricultoras o cocineras o simplemente se dedicaban al ocio. El 1,6% de los casos expresó su dedicación al trabajo sexual como actividad cotidiana.

Su situación judicial era diversa; así, el 79% tenía sentencia, el 11,3% estaba procesada, el 6,5% cumplía pena por apremio de alimentos y el 3,2% se encontraba allí por contravención.

Gráfico 1. Instrucción de las mujeres con pena privativa de libertad en el centro de estudio.



Un aspecto decidor resulta el hecho de que cuando se les preguntó el motivo por el que fueron privadas de su libertad, se identificó que ellas raramente conocen el término jurídico correcto o apropiado para referir su delito, por lo que en el gráfico 2 se exponen los resultados a esta interrogante con base en respuestas construidas desde su propio lenguaje y entendimiento de la falta que cometieron.

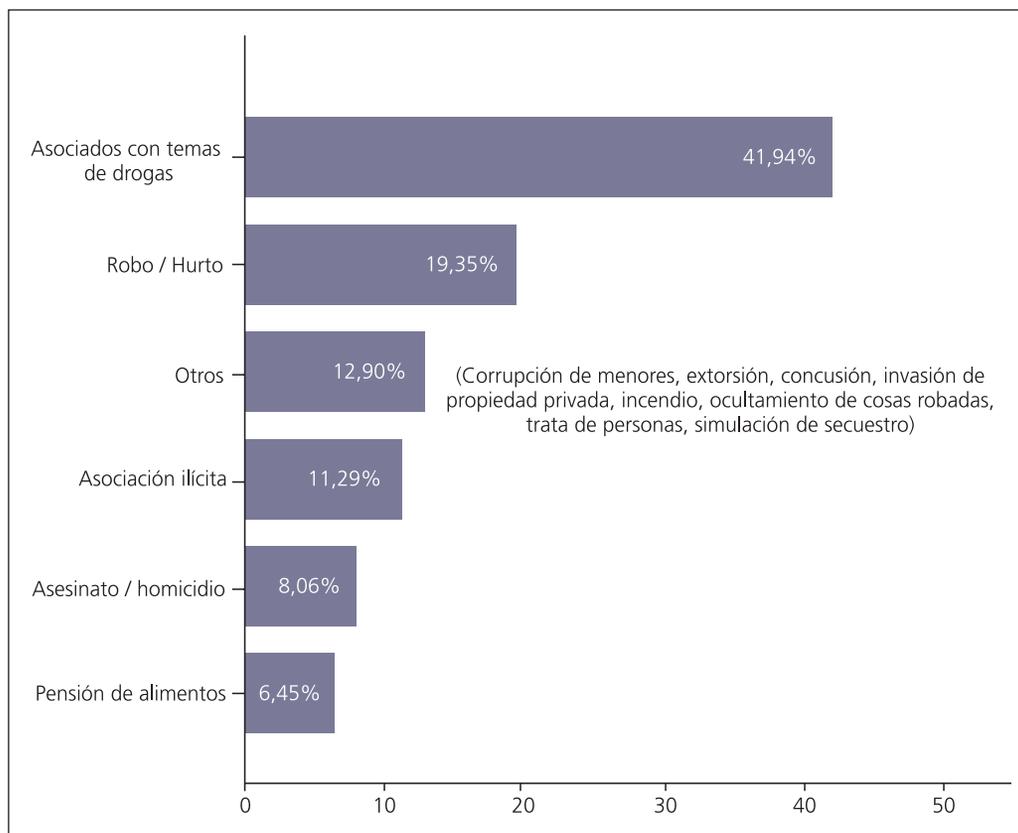
Como indica el gráfico, un alto porcentaje de mujeres cumplía penas por delitos asociados con drogas (41.9%). De conversaciones mantenidas con las reclusas se desprende que en términos generales, entrarían en la figura de traficantes de sustancias sujetas a fiscalización en mínima o mediana escala. Por la imposibilidad de acceso a sus expedientes, no se pudo confirmar lo expuesto. Era recurrente

escucharlas decir que se dedicaron a la venta de pequeñas dosis de marihuana o cocaína como fuente generadora de ingresos para mantener a sus familias.

En cuanto al tiempo de sentencia, este iba desde unos pocos meses hasta 20 años (gráfico 3). El 30,9% tenía una condena que no superaba el año. Excepcionalmente, en uno de los casos, la pena ascendía a 20 años de prisión. La cumplía por homicidio una mujer de 25 años, madre de dos hijos de nueve y cinco años de edad. Llevaba ya seis años presa.

El estudio también desveló que el 59,7% de prisioneras habitaban en las ajustadas celdas de este centro en compañía de uno o dos de sus hijos (24 niños y 15 niñas) quienes durante el día y de lunes a viernes eran acogidos por un CIBV y a partir de las cuatro de la tarde y

Gráfico 2. Delitos cometidos por las mujeres privadas de libertad en el centro de estudio.



los fines de semana, quedaban bajo el cuidado exclusivo de sus madres. Desarrollando el tema de los hijos, la investigación permitió conocer que las 62 mujeres encuestadas tenían un total de 151 hijos, de los cuales 138 tenían edades comprendidas entre 0 y 17 años, es decir, el 91% de los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad en este centro eran menores de edad y de aquellos, el 45% tenía cinco años o menos.

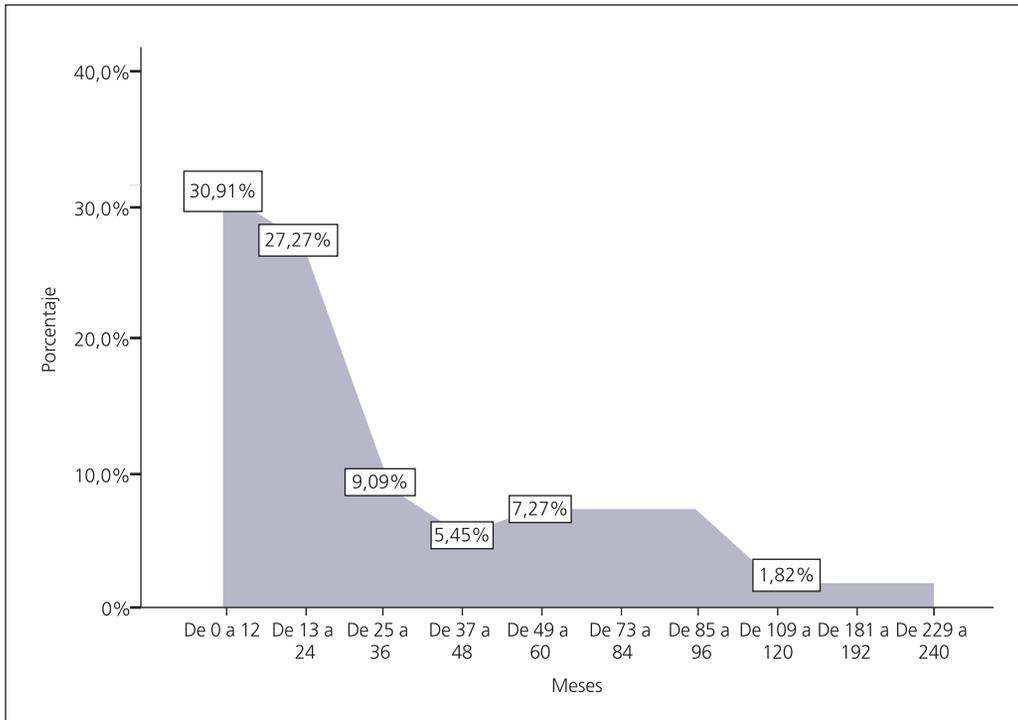
Considerando únicamente el caso de los hijos menores de edad, el 19,4% tenía también a su padre privado de libertad en alguno de los centros de detención provisional o de rehabilitación social del país, lo que significaba que 27 de estos niños tenían a sus dos pro-

genitores presos. Once de las mujeres sentenciadas (22,5%) manifestaron que el padre de todos o de alguno de sus hijos, se encontraba también preso en algún centro penitenciario del país, y era por esa razón que los hijos que estaban fuera del Centro quedaron al cuidado de familiares, principalmente femeninos, como abuelas, tías o hermanas mayores.

Discusión y conclusiones

La privación de libertad de la mayoría de mujeres recluidas en el Centro de Rehabilitación Social donde se realizó el estudio representaba

Gráfico 3. Tiempo de sentencia que cumplían las mujeres.



el resultado final de un camino marcado por la vulneración de sus derechos, la violencia, la marginación y, finalmente, el error, al transgredir las normas que la ley sanciona con cárcel. Como se ha mencionado, la mujer ecuatoriana enfrenta la vida en condiciones hostiles y con menores oportunidades de progreso social y económico que el hombre y las características de la vida de estas mujeres son testimonio de esta realidad. La escasa capacitación laboral o profesional fueron factores que impidieron o limitaron el acceso a trabajos dignos y bien remunerados, por lo que, entre el cumplimiento de actividades domésticas o la práctica de los trabajos informales más austeros, algunas buscaron en el ejercicio del delito una fuente de generación de ingresos económicos para su subsistencia y el de sus familias. Esta

situación es coherente con lo propuesto en la teoría del desarrollo, mujeres víctimas de sistemas en donde priman la inequidad, la injusticia, la falta de oportunidad, entre otros, pueden, bajo determinadas circunstancias, ser atraídas hacia una vida delictiva.

El contravenir las normas jurídicas provocó su reclusión en este centro penitenciario que si bien les proveía del abrigo, alimento y cuidado médico necesarios para llevar una vida mínimamente digna, no dejaba de ser un lugar de encierro y castigo, por lo que la mayoría de ellas esperaban con ansia el día de su salida. Pero para otras, esta posibilidad les era un tanto indiferente porque estaban conscientes de que al salir de ahí, su vida iba a ser igual que siempre: “¡mala!”. Es oportuno mencionar, además, que esta percepción era resultado, entre otros moti-

vos, del incumplimiento institucional respecto a la capacitación laboral que debía proveérseles para que, una vez fuera, tengan la oportunidad de acceder a trabajos que les permitan vivir con decoro junto con sus familias. Esta violatoria a derechos de las personas privadas de libertad contemplados en normativas nacionales e internacionales que hacen alusión a garantías y principios respecto al trabajo o al desarrollo de habilidades y competencias, afecta un objetivo crucial de la pena privativa de libertad, la rehabilitación social.

Analizando un poco más esta conclusión se puede afirmar que en este caso, el encarcelamiento significaba una medida de castigo severo, ya que la institución no dotaba a las transgresoras de la ley de las herramientas necesarias para una reinserción social idónea. El asistir a misas, tejer bufandas, escuchar conferencias que no generaban interés o hacer collares y pulseras no las capacitaba para sobrevivir en una sociedad inclemente que, además, luego de cumplir sentencia, las estigmatizará por su condición de ex-convictas. Los cortos talleres ocasionales que se ofrecían o las charlas motivacionales eventuales, tenían concurrencia principalmente por el interés en ese papel que certificaría su “ejemplar comportamiento”, ya que con él se garantizaba una salida más temprana. La programación de estas actividades eran esfuerzos insuficientes para garantizar que una vez libres, tengan días mejores, con oportunidades de superación que bloqueen o mitiguen la posibilidad de reincidir en conductas alejadas de la ley.

Estas mujeres, castigadas, abandonadas en ocasiones y marginadas, cumplían las penas bajo la esperanza de un acceso a la justicia. Muchas de las reclusas consideraban el castigo desproporcionado, aspiraban retomar sus vidas, que aunque miserables en no pocos casos,

la consideraban mejor, porque la vivían en libertad. La cárcel representaba para la mayoría de ellas un paso más en un camino de miseria y violencia por el que transitaban, a veces, acompañadas de los seres más vulnerables, sus pequeños hijos.

Aunque la situación de las mujeres reclusas puede resultar alarmante, el estudio demostró que hay un problema aún más sensible: la situación de niños que también cumplen condena junto con sus madres y de aquellos que quedan en el desamparo o bajo el cuidado de familiares a los que nadie certifica como idóneos. De los primeros, al parecer, no se advierte que son eso, niños presos. ¿Cuál fue su delito? Ellos no escogieron quien sería su madre y por tanto resulta cruel que en el amanecer de su vida enfrenten una pena, la más severa, la que los priva de su libertad. Es inhumano que existan párvulos que tengan como único horizonte un muro, algunos, desde su primer día de vida. De los segundos, los hijos que quedaron fuera, hay madres que temen los peores escenarios porque saben el lugar en el que quedaron y bajo el cuidado de quién estaban. Eran niños con una alta probabilidad de crecer inmersos en la vergüenza, el abandono, el vicio, el maltrato, la pobreza, la ira. ¿Acaso este no es un escenario ideal para la construcción de una nueva generación en situación de riesgo? ¿Quién vela por los derechos de estos niños, su salud física y psicológica, su formación como ciudadanos que espera y demanda la sociedad? Las respuestas a estas preguntas fueron desalentadoras en este caso. La institución no disponía de los recursos y el personal suficiente para vigilar y así precautelar la seguridad de estos niños.

Como se afirmó anteriormente un alto porcentaje de mujeres que terminan en la

cárcel son víctimas de un sistema en el que la inequidad, la exclusión y la injusticia priman. Los resultados de esta investigación confirman este hecho. Pero específicamente, la determinación de que factores socioeconómicos desfavorables inciden en la comisión de prácticas delictivas no es suficiente para comprender cabalmente el tema de la delincuencia femenina. Mujeres de clases sociales privilegiadas también delinquen por lo que se torna imprescindible el desarrollo de investigaciones que favorezcan la comprensión y atención de este fenómeno. Otras teorías deben ser consideradas para un análisis integral.

A la delincuencia femenina debe entenderse desde diferentes miradas porque no es posible comprenderla desde la monocausalidad. La comisión de delitos generalmente está influenciada por una combinación de factores sociales, biológicos, económicos, culturales etc. Si bien una situación económica adversa puede incidir en el acercamiento a comportamientos criminales, debe puntualizarse que excepcionalmente se presenta esa relación causa-efecto; grupos de mujeres empobrecidas, excluidas y marginadas de la sociedad, enfrentan la realidad de diversa forma según sus características, oportunidades y resiliencia. Los diferentes motivantes de la criminalidad en general deben ser estudiados y atendidos como estrategia para la disminución de los índices delictivos. La verdadera lucha debe ser contra los causales que motivan el delito y no contra los delincuentes. Aislarlos y excluirlos, una vez más, no solucionará los problemas que aquejan a la sociedad en materia criminal.

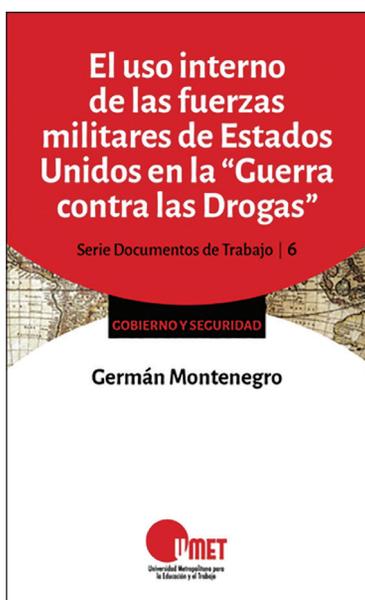
Bibliografía

- Barrera B., Jaime. 1943. *La mujer y el delito*. Quito: Imprenta de la Universidad.
- Benítez Arregui, Silvia, y Cecilia Ortiz Batallas. 2011. *Historia del antiguo Hospital San Juan de Dios. Tomo II. El periodo republicano y los últimos años (1830-1974)*. Quito: Instituto Metropolitano de Patrimonio: Museo de la Ciudad.
- Castillo, Roberto, y José Rosero. 2015. "Empleo y condición de actividad en Ecuador", http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estudios%20e%20Investigaciones/Trabajo_empleo/3.%20REM-Empleo_conduct.pdf
- Coba Mejía, Lisset. 2015. *SitiadAs. La criminalización de las pobres en Ecuador durante el Neoliberalismo*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Comisión Interamericana de Mujeres. 2014. "Mujeres y drogas en las Américas. Un diagnóstico de política en construcción", <http://www.oas.org/es/cim/docs/women-drugsamericas-es.pdf>.
- Dammert, Lucía, y Liza Zúñiga. 2008. *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Santiago: FLACSO-Chile
- Dirección de Indicadores de Justicia, DDHH y Estadísticas. 2014. *Número de personas adultas privadas de libertad (PAFL) por sexo. Diciembre 2014*. PDF. [Información no publicada].
- Dirección Nacional de Rehabilitación Social. 2005. *Boletín Estadístico. El sistema penitenciario ecuatoriano en cifras 2004-2005*. Quito: Dirección Nacional de Rehabilitación Social.
- Espinoza Mavila, Olga, y Lidia Casas. 2010. "Mujeres en conflicto con la Ley". En *Introducción a los problemas de género en la*

- justicia penal en América Latina*, editado por Lidia Casas Becerra, 63-117. Santiago: CEJA.
- Gil, Fernando. 2004. *La delincuencia y sus circunstancias. Sociología del crimen y la desviación*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Gordo, Ángel J. y Araceli Serrano. 2008. *Estrategias y prácticas cualitativas de investigación social*. Madrid: PEARSON EDUCACIÓN, S.A.
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. 2017. “Mujeres cambiaron sus vidas con la Economía Popular y Solidaria”, <http://www.economiasolidaria.gob.ec/mujeres-cambiaron-sus-vidas-con-la-economia-popular-y-solidaria/>.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2012. “Violencia de género”, <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/violencia-de-genero/>.
- _____. 2013. “Cuentas satélite del trabajo no remunerado de los hogares, 2011-2013”, http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Economicas/Cuentas_Satelite/cuentas_satelites_2011-2013/1_Presentacion_TNR_2011-2013.pdf.
- _____. 2016. “Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo. Pobreza y desigualdad. Junio 2016”, http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2016/Junio_2016/Presentacion_Pobreza_201606.pdf.
- Larrauri, Elena. 2008. *Mujeres y sistema penal*. Buenos Aires: Euros Editores y en Montevideo.
- Lima Malvido, María de la Luz. 1998. *Criminalidad femenina. Teorías y reacción social*. Tercera ed. México: Porrúa.
- López Martín, Andrea. 2013. “Las mujeres también matamos”. *Revista Derecho y Cambio Social* 33: 1-7. http://www.derechocambiosocial.com/revista033/las_mujeres_tambien_matamos.pdf.
- Maqueda, María Luisa. 2014. *Razones y sinrazones para una criminología feminista*. Madrid: DYKINSON.
- Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos. 2012. *Análisis estadístico de los perfiles de las personas privadas de libertad*. Quito.
- Narváz Silva, Grimaneza. 1998. “Situación de la mujer reclusa ecuatoriana”. En *criminalidad y criminalización de la mujer en la región Andina*, editado por Rosa Del Olmo, 156-185. Caracas: Nueva Sociedad.
- Pontón Cevallos, Jenny. 2008. “Mujeres en las cárceles del Ecuador: una realidad ignorada”. En *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*, de Dammert Lucía y Liza Zúñiga, 99-104. Santiago: FLACSO-Chile.
- Pontón, Jenny, y Andreína Torres. 2007. “Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas”. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 1: 55-73. Doi: <https://doi.org/10.17141/urvio.1.2007.1053>.
- Román, Alvaro, y Mauricio Pacheco. 2015. *Teoría del delito en el Ecuador. Parte general*. Quito: El Forum.
- Serrano Tárraga, María Dolores. 2015. “Delincuencia Femenina: La invisibilidad del género”. Ponencia en el curso online *La delincuencia femenina y su tratamiento en la sociedad*, Universidad Nacional de Educación a Distancia. <http://extension.uned.es/actividad/9000&idioma=en>



Reseña



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.20.2017.2858>

*El uso interno de las fuerzas militares de Estados Unidos en la "Guerra contra las Drogas"*¹

Sebastián Concha Villanueva²

La relación entre el hombre y las drogas ha estado marcada por una ambivalencia que tiene como extremos a dos sentimientos antagónicos: el placer y la culpa. La predominancia de uno o de otro marca la actitud que tiene la cultura frente al consumo de estupefacientes y

1 Montenegro, Germán. 2017. *El uso interno de las fuerzas militares de Estados Unidos en la Guerra contra las Drogas*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo.

2 Licenciado en Lengua y Literatura Hispánica con mención en Literatura por la Universidad de Chile. Licenciado en Educación por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Maestrante en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Correo: snconcha@uc.cl

a su elaboración. Una curiosa anécdota cuenta que en el siglo XVI después del nacimiento de Cristo, el papa Clemente XVIII fue presionado por sus consejeros a prohibir el acto de beber café, sin embargo, luego de probarlo declaró con jocosidad: "Esta bebida del diablo es tan buena que deberíamos ver cómo engañarlo y bautizarla". Con la aprobación papal, el uso de la cafeína aumentó radicalmente, pudiendo hoy incluso ser probada a través de la popular Coca-Cola.

En sus inicios, esta misma bebida tuvo entre sus ingredientes, como ya se ha comprobado, un narcótico que hoy se considera con vehemencia como uno de los más nocivos: la cocaína. Si a principios de la anterior centuria Freud la recomendaba a sus pacientes proclamando que convierte los días malos en buenos y los buenos en mejores, en la actualidad se intenta vetar a través de múltiples formas, que van desde cristianas campañas que advierten a la juventud de sus peligros, hasta iniciativas estatales, que a través del uso de la fuerza militar, pretenden limitar su oferta. La segunda opción ha sido la tónica de los Estados Unidos desde 1980 no solo para luchar contra el mencionado narcótico, sino contra todos aquellos que son considerados dañinos para la población. Para divulgar el desarrollo de este fenómeno y levantar ciertas interrogantes con respecto a sus implicancias para América Latina en el presente, Germán Montenegro elabora un estudio titulado *El uso interno de las fuerzas militares de Estados Unidos en la "Guerra contra las Drogas"*, publicado por la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo de Argentina.

El objetivo del texto de Germán Montenegro (2017, 9) es, como declara en su inicio, "efectuar una breve descripción del proceso de militarización para el control de drogas que

llevaron adelante las sucesivas administraciones gubernamentales de Estados Unidos desde principios de la década de 1980 en el interior de ese país”. Para lograr su meta, el autor ordena el texto en cinco capítulos en los que hace un recorrido sobre el desarrollo, desde su antecala hasta la actualidad, de las políticas estadounidenses con respecto al uso de las fuerzas militares para erradicar el consumo y la comercialización de estupefacientes ilegales al interior de sus fronteras. Aunque no se hace de manera explícita, se indica que los fines fundamentales de las medidas tomadas por la nación norteamericana son las siguientes: regular estrictamente las funciones de la milicia en su labor de detener las acciones del narcotráfico, controlar la oferta de drogas y realizar actividades focalizadas en el exterior del país, esencialmente América Latina, y en los espacios fronterizos con México.

En el primer capítulo, que se titula *La antecala de la militarización: la definición de las drogas como un asunto de “seguridad nacional”*, se indica que la situación jurídica del control de drogas en Estados Unidos estaba marcada por un discurso prohibicionista y represivo, nacido en los albores del siglo XX a partir de la Convención de La Haya sobre el Opio de 1912. Desde los años 60, bajo el mandato de Richard Nixon, la visión estatal sobre la problemática de los narcóticos ilegales se fue endureciendo, por lo que se comenzó a establecer una base para generar un marco legal más especializado. Quien se encargó de concretar un espacio que tuviera las facultades para enfrentar y controlar con efectividad el consumo y la comercialización de estupefacientes, fue el gobierno de Ronald Reagan con la creación de la *Estrategia Nacional para la Prevención del Abuso y el Tráfico de Drogas* en 1984, la *Oficina Nacional para el Control de la Política de Dro-*

gas en 1988, la *Estrategia Nacional de Control de Drogas* en 1989 y el *Reporte Anual sobre el Progreso de la Estrategia de Control de Drogas*, en el mismo año que la anterior. El objetivo de esta organización y las medidas mencionadas era abordar el inconveniente de los narcóticos (que hasta el momento era tratado fragmentariamente como un fenómeno criminal que debía ser solucionado por la policía, la justicia y los servicios de salud) desde la perspectiva de la seguridad nacional. Por lo tanto, se empezó a involucrar a las Fuerzas Armadas.

El segundo capítulo, llamado *El marco legal del empleo de los militares en la seguridad pública. La Posse Comitatus Act y las normas relacionadas*, tiene el objetivo de describir de manera general el perfil jurídico de Estados Unidos con respecto a las facultades castrenses para solucionar problemas de seguridad nacional a nivel general. Se destaca que la existencia de leyes que regulan el fenómeno tiene una larga data, destacándose la denominada Ley Posse Comitatus, que data de 1978. Su objetivo es prohibir el empleo de las fuerzas militares federales en contextos municipales, salvo en casos excepcionales, ya que, en teoría, las administraciones locales tienen las capacidades para mantener el orden en sus jurisdicciones. Pese a la existencia de esta rígida norma, existen otras que permiten la actividad militar federal en el interior del país, sin embargo, para su aplicación, deben seguir las siguientes reglas: no pueden debilitar la capacidad militar de la nación, los beneficiarios deben solventar la asistencia solicitada y la Secretaría de Defensa debe procurar que las Fuerzas Armadas no sean utilizadas para capturar y arrestar a ciudadanos (Montenegro 2017, 18).

En el tercer capítulo, denominado *El sistema militar de Estados Unidos: las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional*, el autor elabora

una breve descripción del sistema militar de Estados Unidos. En términos generales indica que la institución castrense del mencionado país se divide en dos organizaciones: las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional. La primera está conformada por el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y el Cuerpo de Infantería Marina. La segunda, que contiene un cuerpo aéreo llamado Guardia Nacional Aérea, es un cuerpo militar que funciona como la reserva de las Fuerzas Armadas; por lo tanto, depende del Gobierno Federal a través de la Guardia Nacional del Departamento de Defensa.

El proceso de la militarización del esfuerzo de control de drogas (1981-1990), la cuarta sección del texto, se encarga de describir las primeras fases del desarrollo de la incorporación de las fuerzas militares a la lucha contra las drogas. La voluntad de hacer esto vino de diversos legisladores y líderes políticos, tanto del partido demócrata como del republicano, que se unieron bajo el argumento de que el problema de las drogas se había convertido en una amenaza grave para la seguridad de Estados Unidos. El objetivo principal de la milicia debía ser trabajar para frenar la oferta de drogas, especialmente de la cocaína, con acciones al interior del país, específicamente en las zonas fronterizas con México, y en el extranjero, en particular en Bolivia y Colombia.

Para lograr lo que se pretendía, en primera instancia, se modificó el Acta Posse Comitatus, que, como ya se mencionó, regulaba de manera minuciosa la intervención militar al interior de la nación. En 1982 se aprobó la modificación militar y se logró entregar nuevas facultades a los cuerpos militares para que pudieran enfrentar el problema de los narcóticos ilegales. En términos generales, la iniciativa determinó que las nuevas funciones de las instituciones castrenses debían ser: compartir

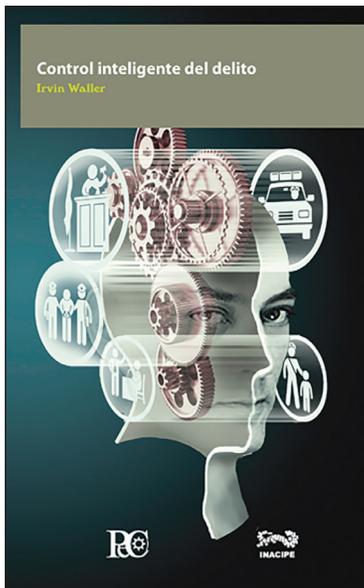
información obtenida por fuentes militares con respecto a las drogas, facilitar equipamientos y personal a las instituciones de seguridad no militares y a los establecimientos que se encargaban de la aplicación de las leyes, brindar entrenamientos y asesoramiento a las mencionadas agencias y, finalmente, instalar infraestructuras bélicas para el uso de agentes federales que estén inmiscuidos en las tareas del control de drogas (Montenegro 2017, 27). Para facilitar ejercicio militar de Estados Unidos fuera de sus territorios, Ronald Reagan emitió en 1986, la Directiva de Decisión Presidencial 211, que permitía a sus Fuerzas Armadas lo siguiente: contribuir a la elaboración de tácticas de asalto contra laboratorios de procesamiento de drogas en el exterior; transportar personal nacional e internacional para desarrollar operaciones; ampliar las operaciones de inteligencia con recursos militares; otorgar ayuda técnica y material a gobiernos extranjeros para que incrementen sus capacidades para luchar contra el narcotráfico y; por último, ejecutar ejercicios prácticos para mejorar la capacidad de su ejército de lidiar con los desafíos que imponía la guerra contra las drogas en países extranjeros (Montenegro 2017, 29).

Finalmente, en el capítulo denominado *Segunda etapa de militarización: el nuevo rol del Departamento de Defensa a partir de la década de 1990*, el autor se propone delinear los principales hitos con respecto a la militarización de la lucha contra el narcotráfico en el último decenio del siglo anterior. Antes de comenzar con su descripción, Montenegro destaca que, pese a los esfuerzos norteamericanos de detener el comercio de estupefacientes por medio del aumento de los recursos y las potestades militares, la presencia de las drogas no disminuyó en Estados Unidos.

Frente a esta situación, el gobierno decidió crear mecanismos que regularan con más precisión las funciones de sus cuerpos castrenses en la labor de controlar la circulación de drogas. Para lograr esto, en 1989 se estableció la Ley de Autorización de la Defensa Nacional, que le asignó las siguientes actividades al Departamento de Defensa: actuar como una agencia federal para la detección y el monitoreo del tránsito aéreo y marítimo de drogas ilegales hacia Estados Unidos, incluir en una red de comunicación entre las direcciones de comando, control, comunicaciones e inteligencia del gobierno, aprobar y financiar planes de los gobiernos de los diferentes estados que necesiten el apoyo de la Guardia Nacional para combatir el narcotráfico en sus jurisdicciones (Montenegro 2017, 34). Con respecto a las medidas que pretendían influir en el extranjero, se indica que el Estado norteamericano amplió el nivel de recursos para profundizar las iniciativas propuestas en la década anterior.

En general, el estudio de Germán Montenegro es un excelente resumen del desarrollo de las políticas estadounidenses que han in-

tentado crear y reforzar un marco institucional que regula las facultades militares en la lucha contra el narcotráfico desde el interior y el exterior del país, sin embargo, carece de un enfoque crítico que arriesgue una interpretación sobre el fenómeno que se describe. Por lo tanto, es posible afirmar que el lector idóneo del texto es más el curioso que no tiene un conocimiento previo sobre el tema que el académico que está al tanto de la discusión sobre el tema y busca alguna contribución sobre el debate. Pese a esto, al final del texto se destacan algunas ideas que levantan ciertas interrogantes para reflexionar sobre la relación entre las acciones de Estados Unidos para aniquilar la producción, la comercialización y el consumo de drogas ilícitas y América Latina. ¿De qué manera el discurso norteamericano sobre la guerra contra las drogas ha contribuido en la elaboración de políticas sobre el problema en América Latina? ¿Cómo se ha visto afectada la soberanía de los países latinoamericanos por la intervención de Estados Unidos en sus territorios para erradicar el problema de las drogas? ¿Ha contribuido la potencia norteamericana a disminuir el problema?



DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.21.2017.3083>

*Control inteligente del delito*¹

Grupo de estudios sobre prevención del delito y la violencia. Programa Jóvenes Investigadores. Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED), Buenos Aires, Argentina

El libro se presenta en el contexto internacional de una crisis del sistema de encarcelamiento y del fracaso de la guerra contra las drogas. Irvin Waller busca otorgar un conjunto de soluciones prácticas que aumenten la seguridad pública, reduzcan la victimización y puedan ser tomadas en cuenta por los legisladores, al mismo tiempo que ahorren impuestos a los contribuyentes. En este sentido, se posiciona en un lugar crítico en relación a la clase política, en defensa de un cambio del paradigma reactivo a otro preventivo.

¹ Waller, Irvin. 2014. *Control inteligente del delito*. México, D.F.: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

A lo largo del texto, el autor enlista diversas experiencias que contribuirían a una seguridad pública “inteligente”, tanto para esta generación como para las futuras. Si bien no hay una definición explícita, se infiere que una acción “inteligente” en materia de control del delito, es aquella eficiente en términos económicos, y eficaz en cuanto a cumplir con el objetivo propuesto.

En el primer capítulo se presentan algunas contradicciones existentes en el sistema de creencias norteamericano sobre la represión y la punición del delito: si bien para el sentido común popular, la pena contribuye a detener el delito, los datos muestran que Estados Unidos es la democracia donde más jóvenes mueren por homicidios, accidentes de tráfico y sobredosis, a pesar de que sus tasas de encarcelamiento son cinco veces mayores que las del Reino Unido y siete veces las de otras democracias del mundo desarrollado.

Waller explica que el sistema represivo de Estados Unidos, cuando funciona, lo hace con los jóvenes hispanos y negros, que son quienes tienen mayores probabilidades de ser víctimas de homicidio o de ser heridos de gravedad. Dicho sistema, además de ser escasamente efectivo, resulta poco razonable en términos de costo-beneficio. La escasa efectividad y los daños sociales y económicos que produce el encarcelamiento masivo (2,2 millones de estadounidenses, que representan el 20% de la población carcelaria mundial) se agrava porque entre el 40 y el 60% de los hombres que salen del sistema penitenciario serán nuevamente capturados tres años más tarde. Lejos de rehabilitar, el sistema solo parece exacerbar las diferencias raciales que causan seis veces más encarcelamiento y diez veces más asesinatos entre los hombres negros respecto de los blancos. Resulta desconcertante para el autor

el hecho de que, aun cuando existen diversas investigaciones que muestran posibilidades de reducir las tasas de delitos con bajo costos y menores exigencias para los contribuyentes, las mismas no formen parte de la agenda política.

Dividido en tres partes, el libro tiene por objetivo llegar a los ciudadanos por medio de un lenguaje común y accesible. Se basa en “datos, investigaciones y evidencias realizadas en Estados Unidos, país donde existe más y mejor documentación sobre la delincuencia y los sistemas para combatirla que en cualquier otra democracia de su tipo” (Waller 2014, 3). Es un material ideal para ser utilizado en planificación de políticas públicas con base en el conocimiento científico estadounidense que permita invertir en especialistas y en programas de prevención. Cada capítulo concluye con un listado de propuestas para promover medidas legislativas en consonancia con los enfoques que plantea.

Primera parte. Acciones para un control inteligente del delito

En este apartado el autor se concentra en el análisis crítico de la actuación policial, el sistema de justicia y el sistema penitenciario que, según él, no contribuyen al “control inteligente” del delito. Para Waller, las respuestas estatales que actualmente se implementan implican un gasto económico demasiado importante que no se condice con la efectividad lograda en términos de control del delito y reducción de la victimización. Lisa y llanamente –como a lo largo de todo el libro– Waller sostiene que los norteamericanos gastan mucho dinero en medidas que no producen el resultado esperado:

- Cuentan con una policía esencialmente reactiva, presentada por políticos y medios de comunicación como la única alternativa para la prevención del delito, pero que resulta costosa y poco eficaz en la consecución de dicha tarea.
- Sostienen un sistema judicial que penaliza delitos que no necesariamente dañan a otras personas; que no es capaz de reducir la reincidencia; que no plantea medidas alternativas a la privación de libertad, sino que más bien continúa alimentando la industria del encarcelamiento masivo.
- Mantienen un sistema penitenciario extremadamente oneroso, en un país que se presenta como defensor de la libertad y los derechos humanos. Lejos de rehabilitar y corregir, el sistema carcelario se muestra ampliamente ineficaz y solo genera más costos y más violencia.

Frente a lo anterior, Waller propone las siguientes salidas “inteligentes”:

- Una gestión policial más orientada “a las personas y lugares problema”, en vistas a mejorar la capacidad de la policía para reducir la victimización. Estas medidas incluyen “la actuación policial orientada a la solución de problemas, la disuasión focalizada, y la retención y el cacheo (cuando se usa con cuidado) así como el énfasis en los infractores reincidentes y la victimización repetida” (Waller 2014, 64). En opinión del autor, este tipo de procedimientos pueden reducir en 30% o más las tasas del delito.
- Una gestión judicial orientada a reducir las altas tasas de reincidencia y el encarcelamiento masivo. “Evitar los tribunales a través de mecanismos alternativos como la justicia restaurativa y la despenalización

de la marihuana ahorraría miles de millones de dólares para los contribuyentes sin ningún incremento en el daño a víctimas potenciales” (Waller 2014, 100). Asimismo, el autor propone un mayor esfuerzo de los tribunales “para analizar las causas primarias del delito e involucrar de mejor forma a las víctimas en el proceso” (Waller 2014, 101).

- Una gestión penitenciaria que desaliente el uso intensivo de la prisión como herramienta para evitar la victimización, que solamente genera un aumento de la reincidencia: a través de la reducción de las consecuencias negativas del hiperencarcelamiento y el apoyo a los jóvenes para que obtengan empleos, regresen a sus familias y eviten situaciones que los conduzcan a victimizar a más personas (Waller 2014).

Segunda parte. Acciones inteligentes de prevención pre-delictiva

La segunda parte se focaliza en las acciones “más inteligentes” para evitar la violencia. El autor identifica cinco ámbitos claves sobre los cuales intervenir y describe cuáles fueron las estrategias aplicadas que tuvieron alto impacto para prevenir el delito y la violencia.

Esta segunda parte se encuentra dividida en cinco capítulos. Cada uno aborda uno de esos ámbitos, y describe en detalle cuáles serían las medidas preventivas inteligentes a implementar. El recorrido de esta segunda parte nos permite tener un panorama más amplio del tipo de propuesta del autor. Se mencionan medidas para prevenir que los jóvenes se vuelvan delinquentes, tomando a estos como “componente central de la cura” (Waller 2014, 134). El au-

tor enfatiza particularmente la prevención de la violencia con armas de fuego, reconociendo el grave problema que tienen los Estados Unidos al respecto. Asimismo, describe acciones de prevención de la violencia contra las mujeres, centrándose en la pareja y la violencia sexual. Aborda la prevención de la violencia en violencias y las relacionadas con el consumo de alcohol. Y finalmente, se ocupa de la prevención del delito contra la propiedad en las comunidades, tomando como referencia las consecuencias económicas y emocionales que los delitos violentos provocan a las víctimas.

Tercera parte. Una agenda de seguridad en la que las víctimas y contribuyentes sean prioridad

En este apartado se retoman las estrategias inteligentes para prevenir el delito, que deberían ser aplicadas en puntos definidos como *zonas problemáticas*. Este concepto es utilizado para referirse a zonas donde las circunstancias sociales adversas conducen con demasiada frecuencia a delinquir. La tercera parte concluye con la descripción de un nuevo paradigma en materia de control del delito, “para pasar de un control *reactivo* (...) a una *prevención* sustentable, proactiva y redituable (...)” (Waller 2014, 288).

El autor recomienda:

- Programas para niños y adolescentes que puedan reducir los niveles de violencia en la juventud y en otras etapas de la vida.
- Programas integrados al sistema escolar para reducir el maltrato crónico, la violencia contra las mujeres y las fatalidades de tráfico.
- El establecimiento de agencias u oficinas de atención comunitaria que presten solu-

ciones proactivas al delito, como anexo a la gestión policial tradicional, que puedan enfocarse en reducir armas de fuego, disminuir las cifras de manejo en exceso de velocidad, y en el abuso de alcohol.

- Programas cognitivo-conductuales y servicios de integración familiar para las personas privadas de libertad, que pueden implicar grandes reducciones de encierro masivo.
- Imponer estándares relativos al manejo a exceso de velocidad, riesgoso y distraído, como la reducción del límite legal de alcohol en la sangre.
- Innovar en estándares de construcción de viviendas resistentes al robo y en dispositivos electrónicos.
- Incentivar a los gobiernos locales a realizar capacitación hacia programas más rentables de protección a las víctimas y a reducir el encarcelamiento a través de una mejor inversión en la seguridad pública.
- Despenalización del uso recreativo de la marihuana.
- Aumento de los impuestos en alcohol y marihuana para controlar su uso.

Waller subraya la importancia de considerar la sostenibilidad financiera desde el inicio de cada programa. En este sentido, las medidas mencionadas podrían significar un ahorro de hasta 100 mil millones de dólares para los contribuyentes, quienes junto con las víctimas son los principales benefactores de la obra. En esta tercera y última parte el autor resume y explica las principales medidas de prevención del delito, y estima el ahorro que ello significaría para toda la sociedad. Entre los ejemplos que menciona, cita a Jeffrey Miron, un experto que identificó la posibilidad de ahorro de mil millones de dólares en relación a la despenalización completa

del uso recreativo de la marihuana a nivel nacional. Asimismo, toma el caso de Nueva York, donde el aumento en los impuestos del licor fuerte significó uno de los factores que redujeron la violencia durante la década de los 90.

A modo de conclusión

El texto puede ser caracterizado como un manual de consulta general sobre acciones concretas de control y prevención del delito común y de la violencia urbana. Es interesante la aguda crítica que el autor hace al populismo punitivo y a la política de guerra contra las drogas. Las medidas que propone apuntan a mejorar las respuestas estatales frente al problema del delito común y la violencia. Sin embargo, no hace referencia a problemas de criminalidad compleja ni vincula las problemáticas que enumera, con fenómenos sociales estructurales más profundos. Al no explicitar este recorte, termina focalizándose en los delitos predatorios sin explicar la complejidad del problema en su conjunto, redefiniendo los mismos territorios como “zonas problema” y abundando sobre los lugares y personas “peligrosas” en un proceso que conlleva el riesgo de legitimar los estereotipos y la criminalización de determinados sectores de la sociedad.

Es interesante su enfoque respecto a la economía de recursos y las acciones eficaces para abordar los problemas delictivos, no obstante, por momentos tiende a caer en un exceso de simplificación. Si bien no explicita los presupuestos teóricos de los que parte ni plantea discusiones teóricas de fondo, es posible deducir las concepciones propuestas sobre los fenómenos sociales que pretende abordar, así como aquellos sobre la política y el Estado: por momentos, su mirada política y su

discurso un tanto eficientista, se despojan de las particularidades y dificultades propias de las discusiones de la arena política, que suelen implicar negociaciones, tensiones y disputas, así como un compromiso ideológico determinado en el cual el autor no se involucra, haciendo prevalecer un enfoque tecnicista que tampoco es neutral.

Si bien apunta a un público general, se dirige al mundo desarrollado, y a una concepción restringida de ciudadanía, asociada al

pago de impuestos. Esto dificulta establecer puentes hacia el contexto latinoamericano. El texto, en suma, proporciona información sobre una perspectiva norteamericana actual de la prevención y ofrece líneas programáticas que deberán traducirse en un enfoque más integral de políticas de prevención, si se quiere considerar dimensiones sociales, antropológicas y políticas más profundas, que vayan más allá de un cálculo de costos y beneficios.

Revista URVIO agradece a las siguientes personas por su colaboración
en la realización del presente número:

Alonso Gurmendi

Andrés Ferrato

Carlos Maldonado

Celeste Schnyder

Daniel Pontón

Diego Pérez

Eduardo Toche

Emilse Calderón

Fuensanta Medina Martínez

Gabriel Constantino

Germán Montenegro

Germán Sánchez Daza

Godofredo Vidal de la Rosa

Javier Jordán

Jenny Pontón

Jorge Jouroff

José Gabriel Paz

Juan Carlos Sandoval Coronado

Julia Pulido

Julio César Spota

Liudmila Morales Alfonso

María de Lourdes Salado

Patricia Liliana Cerda Pérez

Rubén Arcos

Walter Cadena Afanador

Enfoque y alcance de URVIO

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación internacional especializada de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos y decisores de políticas y opinión pública, tanto en Ecuador, como en América Latina y el mundo en general.

La revista URVIO es de publicación semestral. Cada número presenta un **Tema Central** enfocado en un tema específico relacionado con la problemática de la violencia y la seguridad en la región. Las demás secciones (**Misceláneos, Reseñas, Entrevistas**) desarrollan diferentes temáticas en torno a la seguridad.

URVIO se publica en idioma español y sus normas bibliográficas se rigen por el sistema Chicago Deusto. Los artículos se reciben en el formato microsoft word y la revista se publica en PDF. **Todo el financiamiento de la revista sale de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador.**

Políticas de sección

| | | |
|--------------|----------|--------------------|
| Presentación | Indizado | Evaluado por pares |
| Tema central | Indizado | Evaluado por pares |
| Misceláneo | Indizado | Evaluado por pares |
| Entrevista | Indizado | Evaluado por pares |
| Reseñas | Indizado | Evaluado por pares |

Proceso de evaluación por pares

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a evaluadores externos a la institución editora o al país mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

Selección de artículos

Los artículos enviados serán sometidos a un proceso de revisión que se realiza en varias etapas:

1. Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibido.
2. Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial llevada a cabo por el editor y por un miembro del consejo editorial, quienes valorarán la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto.
3. Si el artículo ha sido valorado positivamente entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares. Este proceso consiste en pasar cada artículo por el filtro de al menos dos revisores académicos y anónimos.

Para cada artículo se seleccionan lectores con título de cuarto nivel cuyas publicaciones demuestren un amplio conocimiento de los temas abordados por el texto enviado a revisión. En ocasiones se selecciona también a investigadores que sin título de cuarto nivel que poseen una trayectoria de investigación reconocida en el tema.

Los lectores tendrán en cuenta para su recomendación la calidad del trabajo en relación a su originalidad y aportación a un al tema investigado, solvencia teórica, aparato crítico o argumentativo, metodología y manejo de la información, resultados o conclusiones; bibliografía y claridad de expresión. El proceso de evaluación y publicación no sobrepasará los cuatro meses.

Con base en lo señalado los revisores determinarán si el artículo es:

- a) Publicable sin modificaciones; b) un fuerte candidato para publicación si se realiza ciertas revisiones al manuscrito; c) publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) no publicable.
4. En caso de discrepancias en los resultados, el artículo será enviado a un tercer revisor, cuyo criterio definirá la publicación del artículo.
 5. Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.
 6. El **Consejo Editorial** de la revista, después de enviadas las retroalimentaciones, analizará la pertinencia o no de las incorporaciones hechas por los autores, a raíz de las sugerencias de los revisores. Al **Consejo Editorial** le corresponde el último filtro de la edición, para conservar los estándares de calidad.

Frecuencia de publicación

URVIO es una revista semestral de dos números al año, cada número con una temática distinta. Se publica el 30 de **junio** y 30 de **diciembre** de cada año.

Política de acceso abierto

Esta revista proporciona un acceso abierto a su contenido, basado en el principio de que ofrecer al público un acceso libre a las investigaciones ayuda a un mayor intercambio global del conocimiento.

URVIO no cobra tarifa alguna por el envío o el procesamiento de contribuciones académicas a autores y autoras interesados en publicar a esta revista.

Archivar

Esta revista utiliza el sistema LOCKSS para crear un sistema de almacenamiento distribuido entre las bibliotecas participantes y permite la creación de archivos permanentes en la revista con fines de conservación y restauración.

Código de ética

URVIO, como miembro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), se compromete a promover una conducta ética como publicación científica (<https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/lu0e5rhzxgogy044rl8ku4x711brc.pdf>), y además, toma como referencia también los principios publicados por el *Committee on Publication Ethics* (COPE) en el *Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors* (<https://publicationethics.org/resources/code-conduct>).

El Consejo Editorial y el Comité Asesor Internacional de URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, velarán que editores, revisores pares y autores respeten los principios éticos durante todas las fases del proceso editorial. A continuación, detallamos nuestras normas a toda la comunidad académica.

Sobre autores y autoría:

- Los artículos que envíen a URVIO deben ser **originales e inéditos**.
- **Abstenerse del envío múltiple/repetitivo** de artículos a publicaciones o editoriales diferentes. Ésta es una conducta reprobable en la difusión de investigaciones académicas.
- Respeto a las **fuentes originales** que consulta en su artículo. Las referencias bibliográficas deben estar señaladas de manera correcta y completa.
- **Errores en los artículos publicados**. Cuando el autor/a identifica en su trabajo un error o inexactitud, deberá informar al equipo editorial de URVIO y facilitarle la información necesaria para las correcciones.
- Se comprometen a **revisar la literatura académica más actual y prominente** sobre el tema que investigan.
- **Ordenar la firma de autoría de acuerdo al nivel de responsabilidad e implicación** en el artículo.

Sobre revisores pares:

- **Informar si existen conflictos de intereses.** Cuando un evaluador o revisor tenga alguna opinión o interés de tipo personal o financiero que pudiera afectar su objetividad en su evaluación, debe abstenerse de participar en el proceso editorial.
- **Anonimato.** Los revisores nunca conocerán a los/as autores/as (solo a través del código del OJS) y tampoco tendrán conocimiento sobre la identidad del otro par ciego.
- **Confidencialidad.** Una vez terminado el proceso evaluativo, el revisor se abstendrá de divulgar lo leído a agentes externos a URVIO.
- **Respeto de los tiempos pactados con la revista.** El revisor tiene la responsabilidad de notificar a los editores en caso de existir inconvenientes para entregar la evaluación a tiempo.

Sobre responsabilidad de los editores:

- **Honestidad.** Garantizar la transparencia en los procesos de evaluación, edición y publicación de cada número.
- **Confidencialidad.** El equipo editorial mantendrá el anonimato entre revisores y autores durante todo el proceso.
- **Responder inquietudes vía correo electrónico.** Las consultas y aclaraciones solicitadas por autores, revisores o cualquier persona interesada en URVIO serán contestadas con prontitud.
- **Facilitar rectificaciones.** Se publicarán correcciones o aclaraciones correspondientes a través de la página web de la revista.
- **Difusión.** El número publicado se difundirá a repositorios, bases de datos y redes sociales.
- **Proceso de publicación.** Los editores seleccionarán con apreciación crítica a los revisores más capaces.

Procedimientos para tratar conflictos de intereses. Política de transparencia.

Nuestro proceso editorial se rige por la buena fe. El Consejo Editorial de la revista confía en lo que dicen los autores y en la objetividad/imparcialidad de los revisores pares. Los autores, a su vez, deben confiar en la integridad de los editores y revisores.

Ante conductas inapropiadas.

- Pueden ser identificadas y comunicadas al editor y al Consejo Editorial de la revista, por cualquier persona natural.
- El denunciante tiene el deber de suministrar pruebas suficientes para la investigación formal. Todas las delaciones deberán contar con un proceso abierto, hasta llegar a una decisión.

Proceso investigativo.

- El editor debe iniciar una investigación y buscar asesoramiento jurídico en la institución responsable de la revista.
- Recopilar las pruebas y mantener el anonimato en todo momento, para evitar filtraciones en el ámbito científico.

Infracciones leves.

- Se puede dar solución sin necesidad de mayores trascendencias. El autor podrá responder a las acusaciones.

Infracciones graves.

- Tendrá como primer paso, notificar a los empleadores del acusado. En un segundo paso, se le notificará al autor o revisor mediante carta, que se ha detectado una conducta inapropiada, por ende, una violación al Código de Ética de la revista.

Consecuencias.

- Publicación de un editorial de la revista en el que se detalle la conducta inapropiada.
- Retiro formal de la publicación de la revista.
- Embargo oficial sobre las contribuciones de un individuo/autor por un período definido.

Formulario de arbitraje para publicación

La intención de este arbitraje no sólo es servir a la selección de textos para su publicación en URVIO, sino proporcionar a los autores recomendaciones que les permitan mejorar sus artículos de ser el caso, por esta razón le solicitamos ser específico respecto a sus observaciones y comentarios.

Título del artículo:**Fecha:****Nombre del evaluador:****Afiliación institucional o laboral:****Grado académico:****1. Se considera que el artículo es:**

| | |
|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | Publicable sin modificaciones o con modificaciones menores. |
| <input type="checkbox"/> | Un fuerte candidato para publicación si se realiza una revisión del manuscrito. |
| <input type="checkbox"/> | Publicable solo si se realizan revisiones de fondo. |
| <input type="checkbox"/> | No publicable incluso si se realizan revisiones considerables. |

2. Elementos de la recomendación:

| | Excelente | Bueno | Regular | Malo |
|---|-----------|-------|---------|------|
| Importancia del tema | | | | |
| Originalidad o aportación a un campo del saber | | | | |
| Planteamiento, interpretación, análisis | | | | |
| Metodología | | | | |
| Conclusiones y resultados | | | | |
| Claridad de la expresión, organización y estilo | | | | |

3. Análisis y observaciones generales:

Esta sección es importante para comprender las apreciaciones realizadas en las secciones anteriores y que el autor comprenda la decisión tomada respecto a su texto. Por tanto, su análisis, crítica y observaciones deben responder a una evaluación objetiva, imparcial, constructiva y sistemática. Por favor enuncie cualquier crítica haciendo uso de un lenguaje respetuoso y proporcione clarificaciones generales y ejemplos específicos. Por favor extiéndase todo lo que considera necesario.

| |
|---|
| 1. Importancia del artículo, aportación al tema y utilidad para los lectores: |
| 2. Solvencia teórica, aparato crítico y bibliografía: |
| 3. Estructura y manejo de la información: |
| 4. Observaciones y recomendaciones: |

Lista de comprobación para la preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

- El envío no ha sido publicado previamente ni se ha sometido a consideración por ninguna otra revista (o se ha proporcionado una explicación al respecto en los Comentarios al editor/a).
- El archivo de envío está en formato Microsoft Word.
- Siempre que sea posible, se proporcionan direcciones URL para las referencias.
- El texto tiene un interlineado sencillo, un tamaño fuente de 12 puntos, se utiliza cursiva en lugar de subrayado (excepto en las direcciones URL), y todas las ilustraciones, figuras y tablas se encuentran colocadas en los lugares del texto apropiados, en vez de al final.
- El texto reúne las condiciones estilísticas y bibliográficas incluidas en las **Normas de Publicación**, en Acerca de la revista.
- En el caso de enviar el texto a la sección de evaluación por pares, se siguen las instrucciones incluidas en Asegurar una evaluación anónima.

Directrices para autores/as

Las personas interesadas en escribir para URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, deberán enviar el documento original a través de la plataforma (<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio>); siempre respetando las siguientes normas:

- El Comité Editorial de URVIO se reserva el derecho de decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán.
- URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere para mejorar el trabajo.
- Las investigaciones y artículos de los autores y autoras deberán ser inéditos, escritos preferentemente en español y no estar aprobados o publicados en otras revistas.
- Todos los artículos e investigaciones deben incluir un resumen en español e inglés, no mayor a 10 líneas (un párrafo donde se especifique los objetivos de trabajo y los contenidos), y un listado de palabras clave utilizadas. Esta norma no se aplica a la sección Reseñas.
- Los títulos de los trabajos no podrán ser mayores a 10 palabras, y deberán estar traducidos al inglés.
- Todos los trabajos deberán ser presentados en letra 12 Times New Roman, a espacio sencillo.
- Todos los trabajos deberán ser enviados con una referencia del nombre de su autora o autor, grado académico, lugar de trabajo o adscripción académica. Además deberán incluir la fecha de envío y dirección de correo electrónico. Para citas y referencias bibliográficas, se deberá utilizar el sistema autor-fecha.
- Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro que se reseñe.

La extensión de los trabajos variará según las secciones:

| Secciones | Extensión máxima | Extensión mínima |
|--------------|------------------|------------------|
| Tema Central | 8000 palabras | 5000 palabras |
| Misceláneo | 8000 palabras | 5000 palabras |
| Reseñas | 2000 palabras | 1500 palabras |

Cualquier duda surgida dentro del proceso de envío se podrá consultar a través del siguiente correo electrónico: revistaurvio@flacso.edu.ec

Las referencias bibliográficas estarán acorde al Manual de Estilo Chicago Deusto, formato establecido en FLACSO Ecuador:

Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto.

En el sistema autor-año, la referencia en el texto normalmente aparece entre paréntesis y contiene solo los dos primeros elementos que se hacen constar en la lista de referencias: el autor y el año de publicación, sin puntuación entre ellos. Además, se puede añadir el número de la página u otro elemento de localización, después de una coma. En ningún caso utilizar op. cit., ibid., ibídem.

Ejemplo:

(Cox 2010)

(Cox 2010, 91)

Entradas de la lista de referencias con el mismo autor o autores y el mismo año.

Las obras de un mismo responsable (con independencia que sea autor, editor, compilador o traductor) y del mismo año se deben diferenciar con la edición de a, b, c, etc. y se ordenan alfabéticamente por el título. Las citas en el texto consignan el autor y el año con la letra.

Ejemplo:

Chaume Varela, Frederic. 2004a. Cine y traducción. Cátedra: Madrid

_____2004b. "Modelos de Investigación en traducción audiovisual". *Íkala, Revista de lenguaje y Cultura* 9 (15): 351-365.

(Chaume Varela 2004b, 356)

(Chaume Varela 2004a, 45-46)

Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias.

Cuando se repite el autor (es), traductor(es), editor(es), o compilador(es) en varias entradas seguidas, el nombre (los nombres) se reemplaza por una raya tras la primera aparición. No se escribe tras la raya el signo de puntuación que sigue habitualmente al elemento omitido (aquí, el punto). Las entradas se disponen cronológicamente por año de publicación en orden ascendente, no alfabetizadas por título. Los trabajos sin fechar (marcados como s. f.) o en prensa van después de los trabajos fechados.

Ejemplo:

Segura Munguía, Santiago. 2005. *Los jardines en la Antigüedad*. Bilbao: Universidad de Deusto.
 _____ 2007. *Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.

_____ 2010. *Nuevo diccionario etimológico latín-español y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Libro de un autor o editor único.

Ejemplo:

Duch, Lluís. 1998. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Harder
 (Duch 1998, 99-100)

Libro de dos o tres autores.

En el caso de libros con dos autores, en la lista de referencias solo se invierte el primer nombre.

Ejemplo:

León, Orfelio e Ignacio Montero. 1993. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: Mc Graw-Hill/ Interamericana de España.

(León y Montero 1993, 25)

Libro con tres autores.

Ejemplo:

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Ascencio y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. *El subjuntivo. Valores y usos*. Madrid: SGEL.

(Borrego Nieto, Gómez Ascencio y Prieto de los Mozos 1986)

Más de cuatro autores.

Si el libro tiene cuatro o más autores, se incluye a todos ellos en la entrada de referencias (bibliografía). El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres

autores. En el texto, sin embargo, se da el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

Ejemplo:

(Lago et. al. 2008, 118-19)

Libro publicado electrónicamente.

Si el libro está disponible en más de un formato, citen la versión con la que han trabajado. En los libros consultados en línea hay que añadir el URL.

Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería.

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, aconsejamos indicar el formato en el que lo han consultado.

Ejemplo:

Austen, Jane. 2008. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics. Edición en PDF. URL.

Capítulo de un libro.

Ejemplo:

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. "Ecología urbana y paisaje en la ciudad". En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

Artículos de revista científica.

Los elementos que deben constar en la entrada son los siguientes: Nombre completo del autor o autores, año de publicación, título y subtítulo del artículo, nombre de la publicación periódica, información sobre volumen, número, fecha; indicación de la página cuando es necesario, incluir el URL o el DOI cuando estén disponibles.

Ejemplo:

Bernárdez, Enrique. 2000. "Estrategias constructivistas de la descripción oral". *Revista Española de Lingüística* 30 (2): 331-356.

Artículo en periódicos y magazines en la lista de referencias.

Ejemplo:

Lafuente, Javier. 2015. "Venezuela da la espalda al chavismo". *El País*, 7 de diciembre.
http://internacional.elpais.com/internacional/2015/12/07/america/1449454340_373673.html.

Artículo sin firma tomado de periódicos o magazine en internet.

Ejemplo:

Mundo Diner. 2014. “Japón, una nación que combina la modernidad con tradiciones y costumbres ancestrales”. 29 de diciembre de 2014. <http://www.revista-mundodiners.com/?p=4509>.

Documentos electrónicos en página web.

Ejemplo:

Senescyt. 2011. “Becas docentes universitarios”, <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/becas-para-docentes-universitarios/>.

Ponencia presentada en un seminario, conferencias y otros.

Ejemplo:

Castro Gómez, Santiago. 2013. “El Dasein como Design: sobre el concepto de antropotécnica en Peter Sloterdijk”. Ponencia presentada en el *Coloquio Poder, vida y subjetivación*, Universidad Nacional, Bogotá, 14 de abril.

Tesis, tesinas.

Ejemplo:

Black, John. 1999. “The making of an Indigenous Movement”. Tesis de maestría, Universidad de Nuevo México.

Normas jurídicas.

Las normas jurídicas se citan indicando los siguientes elementos: tipo de norma, número y fecha empezando por el año, separado del número por una barra, seguidos, sin espacio intermedios, del día y el mes entre comas, nombre completo de la norma tal y como figura en la publicación original; lugar y fecha de publicación.

Al citar las más habituales para cada área se puede incluir, ya en la primera mención, sea en el cuerpo del texto o en la nota, la abreviatura por la que se la mencionará en las siguientes citas.

Ejemplos

Ley Orgánica 8/ 1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm.236 de 1 de octubre de 1980), a partir de ahora LOFCA.

Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).

Entrevistas inéditas y comunicaciones personales.

Ejemplo:

Nombre real o ficticio (cualquier elemento identificativo relevante al contexto de la entrevista: ejemplo cargo/ocupación/residencia), día, mes y año. No tiene que estar la entrevista en bibliografía. Con su entrada en el texto es suficiente.

(Manuela Ambas, Barrio Miraflores, Perú, 2 septiembre 2010).

(Manuela Ambas, entrevista, 2 septiembre 2010)

Respecto a siglas, la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente la sigla.

Política frente al plagio académico:

La revista URVIO utiliza el programa informático *Turnitin*, como sistema antiplagio. El proceso de análisis se desarrolla a nivel cuantitativo y cualitativo. El porcentaje de similitud para nuestra revista será el siguiente:

- 1 a 7% Coincidencias menores, se omite el plagio y el trabajo pasa a calificación.
- 7 a 15% Se sugiere verificación cualitativa, devolución al articulista para cambios.
- 16% o más Se considera plagio.

Aviso de derechos de autor/a

Los autores/as que publiquen en esta revista aceptan las siguientes condiciones:

1. Los autores/as conservan los derechos de autor y ceden a la revista el derecho de la primera publicación, con el trabajo registrado con la licencia de atribución de Creative Commons, que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que mencionen la autoría del trabajo y a la primera publicación en esta revista.
2. Los autores/as pueden realizar otros acuerdos contractuales independientes y adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del artículo publicado en esta revista (p. ej., incluirlo en un repositorio institucional o publicarlo en un libro) siempre que indiquen claramente que el trabajo se publicó por primera vez en esta revista.

ÍCONOS 59

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 21
No. 59
Septiembre de 2017
Cuatrimestral

DOSSIER

Los trabajos de campo, lo experimental y el quehacer etnográfico
Presentación del dossier
X. Andrade, Ana María Forero y Fiamma Montezemolo

Resituando el diario/bitácora/sketch en la producción de conocimiento y sentido antropológico
Catalina Cortés Severino

Cultura autóctona: curaduría como proceso etnográfico en la escena del arte cubano actual
Celia Irina González

Representación claroscuro: una exploración audiovisual y teórica de la representación del pasado en el cine documental
Gerrit Stollbrock Trujillo

La dimensión acústica de la protesta social: apuntes desde una etnografía sonora
José Luis Martín y Santiago Fernández Trejo

Ciberactivismo y olas de agitación comunicativa
Consideraciones etnográficas
Nicolás Aguilar-Forero

DIÁLOGO

Lévi-Strauss, el individualismo jíbaro y el *Musée du quai Branly*
Un diálogo con Anne-Christine Taylor
Giovanna Bacchiddu y Marcelo González Gálvez

ENSAYO VISUAL

Rótulos, etnografía y curadurías en el Museo Histórico de la Policía Nacional, Bogotá
Daniel Kraus, X. Andrade, Ana María Forero y Mauricio Salinas

TEMAS

Transitar por América Latina: redes, trabajo y sexualidad
Lidia Raquel García Díaz

Conocimiento ecológico local y conservación biológica: la ciencia postnormal como campo de interculturalidad
Jorje Ignacio Zalles



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

RESEÑAS

Cuerpos en escena. Materialidad y cuerpo sexuado en Judith Butler y Paul B. Preciado
de Martín De Mauro Rucovsky
Antonietta Ramírez

El conejillo de Indias profesional. La industria farmacéutica y el riesgoso mundo de los sujetos de investigación
de Roberto Abadie
Mario Portugal-Ramírez

El sistema es antinosotros. Culturas, movimientos y resistencias juveniles
de José Manuel Valenzuela Arce, coordinador
Isaac Vargas

El audiovisual ampliado
de Santiago Marino, coordinador
Nadia Sabrina Koziner

Número anterior:
ÍCONOS 58: Migraciones internacionales en América Latina: miradas críticas a la producción de un campo de conocimientos

Número siguiente:
ÍCONOS 60: El trabajo político en América Latina: actores, recursos y trayectorias

Íconos. Revista de ciencias sociales está incluida en los siguientes índices científicos: Academic Search Premier; Directory of Publishing Opportunities (CABELLS); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; Directory of Open Access Journal (DOAJ); Emerging Source Citation Index (ESCI) Web of Science Thomson Reuters; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; Hispanic American Periodical Index (HAPI); International Bibliography of the Social Science (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; International Institute of Organized Research (I2OR); LatAm-Studies; LATINDEX-catálogo; MIAR; Political Science Complete; REDALYC; REDIB; Sociological Abstracts; Social Science Journals. Sociology Collection; Ulrich's Periodical Directory; Worldwide Political Science Abstracts (WPSA).

Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)
Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

EUTOPIA-11

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 11 - junio 2017

TERRITORIOS RURALES: ENTRE CRISIS Y PERSPECTIVAS DE DESARROLLO

Tema central

Bienes comunes y territorios rurales: una reflexión introductoria
Luciano Martínez y Cristina Cielo

Propiedad y territorio como (diferentes) bienes comunes. El caso de las tierras de comunidades en la costa norte peruana
Alejandro Diez Hurtado

Lucha comunitaria y mercado de tierra en Tepoztlán, México
Sergio Vargas Velázquez y Emmanuel López Chávez

Defensa de bienes comunes naturales y decolonialidad: caso Xochicuautla, México
Laura Mota Díaz y Oliver Gabriel Hernández Lara

La tierra como acervo de bienes comunes. Los conflictos sociales sobre bienes comunes ligados a la extranjerización de la tierra en la Argentina reciente
Jimena Andrieu y Agustina Costantino

Estudio de caso

Pensando los procesos de acumulación en sistemas comunales: desarrollo de las fuerzas productivas, innovaciones tecnológicas y Estado. El caso de Colonia Jaime, Argentina
María Victoria Suárez y Raúl Gustavo Paz

Contrapunto

El sentido de comunalidad y la lucha del pueblo Mixe
Edith Barrera Pineda

Reseñas

Luciano Martínez Valle
Asalariados rurales en territorios del agronegocio: flores y brócoli en Cotopaxi
Martine Dirven

Gabriela Torres-Mazuera
La común anomalía del ejido posrevolucionario. Disonancias normativas y mercantilización de la tierra en el sur de Yucatán
Carolina Pecker Madeo

ISSN: 1390 5708

Disponible en: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>



FLACSO
ECUADOR

No. 22

LetrasVerdes

REVISTA LATINOAMERICANA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES FLACSO - ECUADOR

ISSN 1390 - 6631

ECOLOGISMOS EN AMÉRICA LATINA: HISTORIA Y PRESENTE

DOSSIER

Introducción: ecologismos en América Latina, historia y presente

Nicolás Cuvi

Esfuerzos colectivos para la conservación de las tortugas marinas en el Golfo de California

Graciela Tiburcio Pintos y Martha Micheline Cariño Olvera

Los guardianes del agua: cosmopolítica y conservación del agua en los Altos de Morelos, México

Radamés Villagómez Reséndiz

Nuevas territorialidades frente a la megaminería: el caso de la Reserva Comunitaria de Junín

Diana Carolina Murillo y William Sacher

Las aguas de São Paulo: reconexión de la ciudad y los ciudadanos con sus ríos

Camila Cavalheiro Ribeiro da Silva

Sembrando agroecología en campesinos indígenas y afrodescendientes de Colombia, Ecuador y Perú

Jhonny Villafuerte

Los Sistemas Participativos de Garantía en el Ecuador. Aproximaciones a su desarrollo

Mauricio Pino Andrade

Trayectorias de vida y ecologismos desde Suramérica. Un entrecruzamiento entre lo individual y lo colectivo

Erika Judith Barzola

Creando redes por una América Latina libre de transgénicos

Elizabeth Bravo, María Isabel Cárcamo y María Isabel Manzur

ENSAYO

¿Caras de una misma moneda? Conservación de la biodiversidad y extractivismo en América Latina

Gabriela Klier y Guillermo Folguera

Transformaciones territoriales en las fronteras productivas: ¿hibridación de usos o profundización del extractivismo en Argentina?

Ada Graciela Nogar y Brenda Ayelén Larsen

Conflictos en los Sitios Ramsar de Argentina: aportes para una ecología política de los humedales

Sofía Astelarra, Victoria de la Cal y Diego Domínguez

Lo ambiental del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en Texcoco, Estado de México

Enrique Moreno Sánchez

Vulnerabilidad social por género: riesgos potenciales ante el cambio climático en México

Abraham Granados Martínez

Tendencias de participación y utilitarismo de la naturaleza en Chiapas-México. Un análisis comparativo

Elizabeth Céspedes Ochoa y Rady Alejandra Campos Saldaña

La Guajira como territorio de "Espacios Basura". Una mirada a la Economía de la subsistencia

Eduardo Forero Lloreda, Ronald Mattod Orozco y Arturo Andrés Amador Arévalo

Disponible en: revistas.flacsoandes.edu.ec/letrasverdes/index

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales
FLACSO Sede Ecuador

