

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



## Cultura de inteligencia y sociedad

# 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 - Septiembre 2022 - No. 34

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.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- 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.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Número 34, septiembre 2022  
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto. La revista se edita en español, además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

#### Disponible en:

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/indx.php/URVIO>

#### Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #34

- Número de trabajos recibidos: 15 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 46,66%
- Índice de rechazo de manuscritos: 53,33%.
- Número de revisores internacionales: 24
- Número de revisores nacionales: 4
- Internacionalización de revisores: 6  
(Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos).
- Internacionalización de autores: 6 países  
(Argentina, Austria, Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos).

#### Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista\_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



**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.

#### **Editor Jefe (Editor in Chief)**

Dr. Freddy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

#### **Editor Asociado (Associate Editor)**

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

#### **Cuidado de la edición**

Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Universidad de Salamanca, España.

#### **Asistente Editorial (Editorial Assitant)**

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.

#### **Consejo Científico Internacional (International Scientific Council)**

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

#### **Consejo Internacional de Revisores (International Review Board)**

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.

- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vázquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.
- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaille Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidade de Guadalajara, México.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.

- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
- Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
- Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Dr(c). Santiago Lujan Cunial, University of Pennsylvania, Estados Unidos.
- Dra. Angela Toso Milos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- Dr. Silvano De la Torre Barba, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Claudia Torres Rodríguez, Universidad de Guadalajara, México.
- Dr. Oscar Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Dra. Paloma González del Miño, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sandra Colombo, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina
- Dr. Fernando Gil Villa, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Mauricio Manchado, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Dr. Miguel Medina Abellán, Universidad Abat Oliba - Centro de Estudios Universitarios, España.
- Dr. William H. Godnick, Centro de Estudios de Defensa William J. Perry/Universidad Nacional de Defensa, Estados Unidos.
- Dr(c). Dhyana Stephania Serrano Suárez, Universidad de León, España.
- Dr. Víctor M. Martín Solbes, Universidad de Málaga, España.
- Dr. Edgar Ortiz Arellano, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Dra. Ángela Iranzo Dosdad, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España.
- Dra. Rosa María Marcuzzi, Universidad Nacional del Litoral, Argentina.
- Dra. Kenia María Ramírez Meda, Universidad Autónoma de Baja California, México.
- Dra. Lenny Liz-Rivas, Universidad Nebrija, España
- Dra. Karen Isabel Manzano Iturra, Universidad San Sebastián, Chile.
- Dra. Teresa de Jesús Portador García, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
- Dr. Gonzalo Basile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede República Dominicana.
- Dra. Laura Glanc, Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), Argentina.
- Dr. Éric Lair, Uniminuto, Colombia
- Dr. Alejandro Frenkel, Universidad Nacional de San Martín - CONICET, Argentina
- Dra. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México
- Dr. Sergio Peña Medina, El Colegio de la Frontera Norte, México
- Dr. Giuliano Bifolchi, Special Eurasia

- Dr. Rubén Laufer, Centro de Investigaciones Históricas, Económicas, Sociales y de Relaciones Internacionales (CIHES-RI), Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Dr. Santiago Galar, Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, CONICET, Argentina
- Dra. Angélica Rosas Huerta, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México
- Dr. Valery N. Konyshv, Saint-Petersburg State University, Russia
- Dra. María José Castaño, Universidad Pontificia Comillas, España
- Dra. Patricia Britos, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina
- Dr. Vasily K. Belozerov, Universidad Estatal Lingüística de Moscú, Rusia
- Dr. Miguel Ángel Esteban Navarro, Universidad de Zaragoza, España
- Dr. Antonio Muñoz Cañavate, Universidad de Extremadura, España

#### **Redes y Consejo Técnico (Social Media and Technical Board)**

- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.
- Lic. Wendy Panchi, Universidad San Francisco de Quito, Ecuador.

#### **Edición de estilo**

- Alas Letras Consultoría Académica

#### **Dirección de arte**

- Ileri Ceja y Martín Scarpacci

#### **Imagen de portada y carátulas**

- Vivian Saldivar y Cheshvan Santana

#### **Diagramación**

- Unidad de diseño - FLACSO, sede Ecuador

#### **Próximas convocatorias**

- **Convocatoria #36:** El ascenso de China en América Latina: (des) encuentros y complejidades
- **Coordinan:** Dra. Juliana González Jáuregui (Flacso Argentina / CONICET) y Dra. Claudia Labarca (Pontificia Universidad Católica de Chile)
- **Entrega de artículos hasta:** lunes, 9 de enero de 2023.

#### **Dirección**

FLACSO, sede Ecuador  
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.  
Quito, Ecuador  
www.flacso.edu.ec  
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

# 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 - Septiembre 2022 - No. 34

## Tema Central

---

- Cultura de inteligencia y sociedad ..... 8-19  
*Daniel Sansó-Rubert Pascual y Julia Pulido-Gragera*
- Enemigos internos e institucionalidad de inteligencia fuerte: León Febres Cordero  
y Rafael Correa Delgado. .... 20-35  
*Lorena Piedra*
- El desarrollo de la política de cultura de inteligencia en España:  
un caso de isomorfismo institucional ..... 36-51  
*Álvaro Cremades-Guisado y Alberto Bueno*
- Apreciación de la cultura de inteligencia para apoyar  
estrategias de geoseguridad ..... 52-67  
*Jaime Castillo-Arias*
- Inteligencia Nacional Argentina: funcionalidad y presupuesto.  
Sus impactos en la cultura de inteligencia (1989-2022) ..... 68-81  
*Jorge-Gabriel Vitti*

## Misceláneo

---

- Prediciendo el crimen en ciudades intermedias:  
un modelo de “machine learning” en Bucaramanga, Colombia ..... 83-98  
*Juan-David Gelvez-Ferreira, María-Paula Nieto-Rodríguez y Carlos-Andrés Rocha-Ruiz*

## Estudios Globales

---

- El acuerdo comercial con la Unión Europea: ¿derrota del movimiento  
antineoliberal en Ecuador? ..... 100-115  
*Manuel Preusser*
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana  
de Estudios de Seguridad. .... 117-126

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

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

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Septiembre 2022 - No. 34

## Central topic

---

Intelligence culture and society. . . . .	8-19
<i>Daniel Sansó-Rubert Pascual and Julia Pulido-Gragera</i>	
Internal Enemies and Strong Intelligence Institutionalality: León Febres Cordero and Rafael Correa Delgado . . . . .	20-35
<i>Lorena Piedra</i>	
The Development of the Intelligence Culture Policy in Spain: A Case of Institutional Isomorphism . . . . .	36-51
<i>Álvaro Cremades-Guisado and Alberto Bueno</i>	
Appreciation of intelligence culture to support geosecurity strategies . . . . .	52-67
<i>Jaime Castillo-Arias</i>	
Argentinian National Intelligence: Functionality and Budget. Its Impacts on Intelligence culture (1989-2022) . . . . .	68-81
<i>Jorge-Gabriel Vitti</i>	

## Miscellaneous

---

Predicting Crime in Middle-Size Cities. A Machine Learning Model in Bucaramanga, Colombia . . . . .	83-98
<i>Juan-David Gelvez-Ferreira, María-Paula Nieto-Rodríguez and Carlos-Andrés Rocha-Ruiz</i>	

## Global Studies

---

The Trade Agreement with the European Union: Defeat of the Anti-Neoliberal Movement in Ecuador? . . . . .	100-115
<i>Manuel Preusser</i>	
<b>Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad. . . . .</b>	<b>117-126</b>



# Tema Central



# Cultura de inteligencia y sociedad<sup>1</sup>

## *Intelligence culture and society*

Daniel Sansó-Rubert Pascual<sup>2</sup> y Julia Pulido-Gragera<sup>3</sup>

*Recibido: 30 de abril de 2022*

*Aceptado: 10 de julio de 2022*

*Publicado: 30 de septiembre de 2022*

### Resumen

La doctrina identifica mayoritariamente la cultura de inteligencia como una política de sensibilización pública, que tiene por objetivo mejorar el conocimiento de la sociedad en lo que respecta a los objetivos y las funciones de los Servicios de Inteligencia. La motivación común es que todos los actores sociales adquieran conciencia de que tienen un papel activo en la salvaguarda de la seguridad, y que solo la suma de esfuerzos puede garantizar la seguridad y la defensa de los valores democráticos y constitucionales compartidos. Los objetivos prioritarios serían, por tanto, dar a conocer la labor de los servicios de inteligencia, su funcionamiento, la vocación orgánica de servicio, la legislación que los regulan y su contribución fundamental para garantizar la seguridad del Estado. En definitiva, trasladar a la ciudadanía que la inteligencia es cosa de todos y que demanda complicidad y reconocimiento social.

**Palabras clave:** cultura, democracia, inteligencia, seguridad, servicios de inteligencia


### Abstract


The doctrine largely identifies intelligence culture as a public awareness policy, which aims to improve society's understanding of the objectives and functions of the Intelligence Services. The common motivation is that all social actors become aware that they have an active role in safeguarding security, and that only the sum of efforts can guarantee security and the defense of shared democratic and constitutional values. The priority objectives would be, therefore, to publicize the work of the intelligence services, their operation, the organic vocation of service, the legislation that regulates it, and its fundamental contribution to guaranteeing the security of the State. In short, convey to the public that intelligence is everyone's business and that it demands complicity and social recognition.

**Keywords:** intelligence, culture, intelligence services, security, democracy

1 Investigación vinculada al Grupo de Investigación en Políticas Públicas, Seguridad Internacional y Gobernanza Global de la Universidad Europea y del Grupo de Investigación Seguridad, Estudios Estratégicos y Geopolítica de Flacso Ecuador.

2 Universidad Europea (Madrid), España, daniel.sansorubert@universidadeuropea.es,

 [orcid.org/0000-0003-2283-1393](https://orcid.org/0000-0003-2283-1393)

3 Universidad Complutense de Madrid, España, jupulido@ucm.es,  [orcid.org/0000-0002-8554-1214](https://orcid.org/0000-0002-8554-1214)



## Los servicios y la actividad de inteligencia

La necesidad de información (valorada, integrada, contrastada y evaluada), para el ejercicio de las diversas funciones de gobierno representa una constante a lo largo de la Historia (Navarro 2009; Keegan 2021). Sobre todo, si se tiene en consideración que dicha información —técnicamente caracterizada por tratarse de un conocimiento útil informado, cuyo tratamiento por analistas expertos mediante la aplicación específica de herramientas y técnicas de análisis le confiere un valor añadido, transformándola en inteligencia—, proporciona al decisor una ventaja estratégica, al contribuir a minimizar los niveles de incertidumbre y de desconocimiento respecto del proceso decisorio.

Esta actividad hoy, *grosso modo*, recae en los servicios de inteligencia. Son órganos permanentes que realizan las funciones de inteligencia dentro de un Estado, “un instrumento de poder exclusivo del mismo para aumentar el grado de eficacia en la conducción política de la defensa nacional y del propio orden de un país, reduciendo el grado de incertidumbre que envuelve a la toma de decisiones (Carlos Brandão 2016)”.

Simplificando,

son organismos públicos responsables de facilitar al presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas, que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial del Estado, los intereses nacionales y la estabilidad del estado de derecho y de las instituciones (Sansó-Rubert 2019).

Los modelos organizativos de estas burocracias han ido experimentando una continua evolución en el tiempo (Ruíz Miguel 2002). Se trata de transformaciones motivadas en gran medida por la propia evolución de los sistemas políticos y la forma de entender el ejercicio del poder. No puede obviarse el hecho de que la obtención de información que permita fundamentar la toma de decisiones y la estructura de inteligencia que se dedica a ello son deudoras de un diseño concreto y de una determinada dinámica de funcionamiento del sistema político en el que fructifican (González Cussac 2012; Pulido y Sansó-Rubert 2020).

En ese sentido, si bien originariamente

los modelos primigenios de servicios de inteligencia copiaron estructuras de agencias y servicios de naturaleza policial y/o militar, circunstancia que, a la postre, explicaría en gran medida por qué elementos militares y policiales, tradicionalmente forman parte activa de los servicios de inteligencia actuales (Díaz Fernández 2016).

Estos han mutado hacia formas más especializadas de organización. Cuestión lógica, si se parte de la premisa de que las organizaciones no pueden surgir del vacío. Muy al contrario, las estructuras de inteligencia reflejan en mayor o menor medida las características propias del régimen político en el que se insertan. Por ello, resulta crucial atender los diferentes objetivos que el decisor político asigna a sus respectivas organizaciones de inteligencia en cada sistema político. En consecuencia, el tipo de régimen adoptado por un Estado tiene repercusiones directas sobre su aparato de inteligencia (Dandeker 1990, 43-56).

Dicha cuestión, como se verá, no resulta baladí desde la perspectiva de los estudios sobre los procesos de democratización de los ser-

vicios de inteligencia (Gill y Andregg 2015), vinculados de forma directa con la cultura de inteligencia y su futuro.

## ¿Cultura de inteligencia? La recomposición de la imagen social de los servicios de inteligencia

Adoptando como referente la obra *Conceptos fundamentales de inteligencia*, texto básico indispensable para la comprensión del tema, se describe el concepto “cultura de inteligencia” como una dinámica en la que se incardina la política de apertura de los servicios de inteligencia occidentales a inicios del siglo XXI, con el fin de fomentar “la comprensión cívica sobre la realidad de los organismos de inteligencia” (Velasco y Díaz 2016, 109-117). Ese mandato va más allá de constituirse en un mero mecanismo de fiscalización de sus actividades por parte de la ciudadanía (estrategia de control a través del conocimiento del desempeño). Su esencia es el de una “estrategia de fomento real de la cultura en el campo de la inteligencia” y el fin sería la búsqueda de una “ciudadanía informada” en materia de seguridad, defensa y, en especial, en el campo de la inteligencia.

En el texto especializado *Glosario de Inteligencia* se define conceptualmente la “cultura de inteligencia” como el “conjunto de conocimientos que la sociedad debe tener sobre la necesidad, el fin y la función de un servicio de inteligencia, de manera que perciba como propias las cuestiones relacionadas con su seguridad, su libertad y la defensa de sus intereses” (Esteban Navarro 2007, 68-69). Iniciativa política e institucional que se inserta como una tipología específica derivada de una estrategia más amplia de difusión cultural de los asuntos de seguridad y defensa.

Su materialización requiere de la realización de un corolario de actividades de divulgación y de formación sobre qué es la inteligencia y cuál es su aportación a la seguridad, en diferentes ámbitos y con diversos niveles de profundidad y de especialización, en función del público al que vaya destinado la campaña divulgativa. Estas actividades varían su enfoque en función del “target social” al que van destinadas: desde el ámbito académico altamente especializado hasta escolares y adolescentes (Díaz y Del Real 2018a; 2018b), con un recorrido ambicioso por la diversidad de escalones sociales intermedios. Esos aportes no solo redundan en el conocimiento social compartido y las percepciones positivas sobre la labor de los servicios de inteligencia, sino que contribuyen de forma notable a reforzar su legitimidad.

Por lo tanto, la cultura de inteligencia permite a la sociedad la acumulación de capital cultural sobre sus servicios. Ayuda a crear las condiciones pedagógicas propicias, que favorezcan la comprensión y el entendimiento por parte de la ciudadanía acerca de las realidades, vicisitudes y prolegómenos propios del ámbito de la actividad de inteligencia, así como acerca de las funciones, objetivos, misión y desempeño (González Cussac et al. 2012). En definitiva, los ciudadanos comprenden el valor y la necesidad de disponer de un servicio de inteligencia, de manera que la sociedad perciba como propias las cuestiones relacionadas con su seguridad, su libertad y la defensa de sus intereses.

Sin embargo, el objetivo de la cultura de inteligencia no queda aquí. Es más ambicioso. Trasciende lo social y se diversifica en los espacios económico y académico, con el propósito de convertir la inteligencia en una disciplina de estudio e investigación en las universida-

des. Aspira a lograr la normalización de los estudios de inteligencia y su inclusión en los currículos académicos, fomentando la implementación de títulos universitarios de grado y de posgrado, y la realización de proyectos de investigación sobre la materia incluso a nivel de doctorado (Goodman 2006, 50).

La estrategia de cultura de inteligencia engloba también la apertura de vías de comunicación bilaterales, no solo con el ámbito académico, también con la esfera empresarial, artística-cultural, política, diplomática... entre las más representativas que, a la postre, faciliten a los servicios de inteligencia el poder beneficiarse de la experiencia y los conocimientos que estos ámbitos atesoran sobre asuntos que son objeto de su tratamiento. Es decir, posibilitar en clave colaborativa que los servicios de inteligencia dispongan de una reserva de conocimiento que contribuya a su proceso de producción, así como colaborar en su adaptación a los nuevos escenarios. En contrapartida, por recurrir en modo ejemplificativo a una realidad en boga, en lo que respecta al mundo de la empresa, lo que se pretende conseguir es que la inteligencia se aplique de forma normalizada en este campo (económica y competitiva), al considerarla un instrumento clave de la gestión en el actual contexto de internacionalización de la economía, con el objeto de mejorar la competitividad, la influencia y la seguridad del tejido empresarial nacional.

Por supuesto, este aprendizaje no está exento de obstáculos. Su éxito demanda de la sociedad no solo su interés y predisposición a conocer, sino también a respetar y comprender la naturaleza de los servicios de inteligencia. En especial, el carácter parcialmente secreto del trabajo de inteligencia (Navarro 2004; Lowenthal 2003). Por consiguiente, la

inteligencia no es ni debe ser secreta, pero sí tiene que salvaguardar secretos. Esa realidad no supone una contradicción, sino parte de la esencia de la actividad de inteligencia, regulada a través de los cauces de legalidad pertinentes establecidos para la gestión del secreto, que debe ser interiorizado. En palabras de Herman (1991, 106), “el sello de la inteligencia: la base de su relación con el gobierno y la sociedad y de su propia autoimagen”. Por consiguiente, el secreto no está reñido con el imperativo democrático. El equilibrio entre secreto y ejercicio de transparencia y publicidad, junto con la regulación normativa de la actividad de inteligencia, sirve en gran medida de contrapeso frente a cualquier tipo de desvío en el uso correcto de las capacidades de inteligencia, que contravenga el ordenamiento jurídico.

Hay que reconocer que, para que fructifique la cultura de inteligencia, se requiere un esfuerzo bilateral. Es indispensable la implicación tanto de los ciudadanos como de los servicios. De una parte, es imprescindible que la sociedad manifieste interés y receptividad por la temática, de otra, la predisposición a abandonar prejuicios manidos y visiones distorsionadas sobre los servicios y la actividad de inteligencia. Existen imágenes negativas motivadas por episodios desacertados protagonizados por “los servicios de inteligencia a lo largo de la historia” (Navarro 2017). A ellas hay que añadir otras, cuyo origen subyace en el imaginario colectivo construido durante años de difusión de estereotipos desdibujados, propios de novelas y películas en las que los contenidos fehacientes sobre lo que es la inteligencia, sus usos y razón de ser quedan relegados a un segundo plano, a veces inexistente, en beneficio del atractivo de la ficción y el relato fantasioso, volcados en estimular la imaginación y satisfacer el entretenimiento.

Acabar con mitos y prejuicios nocivos contribuye a asimilar la relevancia de los organismos de inteligencia como pieza clave del Estado, y coadyuva a garantizar la seguridad y estabilidad del sistema democrático, al tiempo que posibilita poner el acento en su vocación de servicio.

Además, los servicios de inteligencia deben ceñir su labor a los dictámenes del mandato político y del imperio de la ley, centrándola en la protección de las personas y sus derechos y libertades públicas, característicos de un sistema político democrático (Sansó-Rubert 2022). Solo así la actividad de inteligencia recaerá *stricto sensu* en los servicios de inteligencia. Como se explicará a continuación, estos son los únicos modelos organizativos de la inteligencia que tienen cabida en un régimen democrático constitucional de derecho: forman parte del Estado democrático, actúan al amparo de la legislación y están sometidos a varios y rigurosos controles institucionales. Su naturaleza constitucional (Sánchez Barrilao 2019) la aleja de otros modelos organizativos “como las policías políticas o las agencias autónomas de seguridad e inteligencia”, característicos de regímenes dictatoriales totalitarios y autoritarios. Esas son realidades opuestas a la esencia y el espíritu de la cultura de inteligencia.

### Los servicios de inteligencia como servicio público en y para la protección del orden constitucional y la democracia

Siguiendo el hilo argumental de la cultura de inteligencia como política de sensibilización pública, cuyo objetivo radica en mejorar el conocimiento de la sociedad en lo que respecta a los objetivos y funciones de los servicios de

inteligencia, cabe reseñar que la motivación “es que todos los actores sociales adquieran conciencia de que tienen un papel activo en la salvaguarda de la seguridad, y que solo la suma de esfuerzos puede garantizar la seguridad y la defensa de los valores democráticos y constitucionales compartidos” (Velasco y Díaz 2016, 109-117). Por todo ello, democracia y desconocimiento de la labor de los servicios de inteligencia no son en modo alguno compatibles.

Según la opinión consensuada de la mayoría de los expertos, los Estados democráticos son los únicos que pueden albergar un servicio de inteligencia. Las democracias se caracterizan por la libertad de sus ciudadanos y por ello, carece de sentido que el aparato de seguridad del Estado catalogue a sus ciudadanos como enemigos. En consecuencia, los esfuerzos de los organismos de inteligencia se dirigen hacia el enemigo exterior e interior, pero dentro del ordenamiento legal y el marco constitucional. El enemigo exterior pone en peligro los intereses legítimos del Estado; y el enemigo interior trata de subvertir el régimen constitucional y conculcar los valores reconocidos y protegidos por el Estado en su Constitución.

Hay que lograr que la sociedad interiorice “a los servicios de inteligencia como elementos básicos del sistema de seguridad de un país”, vinculados con la seguridad y defensa nacional, volcados con el aseguramiento del ejercicio de las libertades públicas y derechos inherentes a la democracia (Martínez 2006). Se trata de un proceso natural de adquisición de conocimiento y aprendizaje, claro indicador de madurez democrática.

Parece vital despejar toda duda respecto de la naturaleza, necesidad y garantía de las actividades de inteligencia. Si lo simplificamos, un servicio de inteligencia es la organización

de inteligencia de los Estados democráticos (Díaz Fernández 2005). A pesar de las diferencias existentes, fruto de las particularidades derivadas de los procesos históricos acontecidos en cada país, comparten determinados elementos constitutivos que les imprimen el carácter de “servicios de inteligencia”, diferenciándolos de estructuras similares como las policías políticas o los organismos autónomos de seguridad que, si bien desarrollan actividad de inteligencia, distan de asemejarse. La distinción obedece, sobre todo, al hecho de que en los estados de derecho esos servicios, al igual que cualquier otro órgano público o privado, están sujetos al “imperio de la ley”. Por ello, deben responder y ceñirse a parámetros de legalidad y ética. Es decir, la cultura de legalidad y la existencia de controles internos y externos, tanto legales y judiciales como políticos, determinan los límites a su actuación.

Si damos por sentada la legitimidad de los servicios de inteligencia, es relevante la solución que se adopte acerca de qué estructura organizativa, qué abanico de competencias y qué control deben regir para los servicios secretos. Ello se realizará en función de cuál se considere que son las necesidades a cubrir por el servicio en cuestión y la tradición política, organizativa y de configuración de la administración pública, afines a la historia de cada Estado constitucional (Ruíz Miguel 2002).

La inteligencia, bajo el rubro del principio de legalidad, propio de una democracia constitucional y del estado de derecho, logra satisfacer las necesidades de conocimiento especializado del Poder Ejecutivo para su empleo en la formulación de políticas públicas. Circunscribe su ámbito de actuación al marco jurídico vigente y contribuye a lograr los fines y objetivos esenciales del Estado (Berkowitz y Goodman 2002). La anticipación, la preven-

ción y la proactividad (prospectiva) están al servicio y protección del orden constitucional frente a cualquier amenaza o riesgo susceptible de atentar contra la seguridad y la paz de la nación, contra sus instituciones reconocidas constitucionalmente, así como contra el sistema de derechos y libertades fundamentales.

En su labor de dirección política de los servicios de inteligencia, el ejecutivo democráticamente electo determina de forma previa cuáles serán los objetivos sobre los que la organización de inteligencia debe focalizar su atención y esfuerzos. Ello implica averiguar quiénes son y qué propósitos tienen los enemigos de la democracia, con el fin de combatirlos con mayor efectividad a través de las medidas previstas en la Constitución (Ruíz Miguel 2002, 134). Se desarrolla inteligencia útil para

proteger y promover los intereses nacionales de cualquier naturaleza (políticos, comerciales, empresariales), 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 2022, 210-215).

De igual forma, su utilidad redunda en el empleo como un elemento de análisis del éxito de las políticas públicas y las decisiones adoptadas. Es relevante destinar capacidades de inteligencia para analizar 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 maximizar o no los medios y capaci-

dades estatales empleados. Para ello, hay que identificar las implicaciones de las decisiones adoptadas y esquemas preventivos para evitar incurrir en futuros equívocos.

Gracias a la consolidación de la naturaleza pública de los servicios de inteligencia como una institución más de la administración estatal, y su carácter democrático, la percepción sobre estos servicios y sobre la propia labor de inteligencia ha comenzado a cambiar, de la mano de las iniciativas en favor de la cultura de inteligencia. El marco legal y cultural democrático es requisito *sine qua non* para una adecuada garantía de la democratización de la inteligencia. Esta no puede ser nunca

un pretexto para olvidar el compromiso del estado de derecho que caracteriza a las democracias, incluso en las situaciones más extremas. Por ello, el uso de poderes excepcionales por parte de los servicios de inteligencia debería estar previsto en las leyes (cuándo, quién, qué, por qué, cómo) (Sansó-Rubert 2004).

Tal objetivo final “viene acompañado de las necesidades de ejercicio del control democrático de la inteligencia estatal, lo cual no significa limitar la capacidad de acción de los organismos que poseen estas facultades” (Sansó-Rubert 2006, 49-68). Por el contrario, se debe entender como aquellos mecanismos que permiten desarrollar las capacidades y el uso de los medios de obtención de información y elaboración de inteligencia, acordes a los imperativos legales propios de un régimen democrático constitucional. Todo ello “en aras de avanzar hacia la consolidación de la democracia, como modelo de Gobierno prevalente” (Pulido y Sansó-Rubert 2020).

En democracia, los servicios de inteligencia no intervienen en la definición de los ob-

jetivos de la seguridad nacional (ausencia de autonomía), ya que la política de seguridad no es superior al resto de los objetivos y políticas nacionales. El papel de los servicios se restringe a la dimensión técnica, esto es, asesorar y alertar al poder político sobre posibles fuentes de riesgo para el Estado. Pero será el decisor político el que fije los objetivos de la política de seguridad y, por ende, de los servicios de inteligencia.

Empleando la terminología de Felipe Agüero y Stark (1998), se está produciendo una inercia de “civilización” de los servicios de inteligencia. Ello deviene del hecho de que prime la dirección civil de estos, así como del personal integrante (incremento del número de civiles entre sus miembros), sin que ello suponga que no se nutran de miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad estatales y de las fuerzas armadas (Agüero y Stark 1998).

En conclusión, resulta primordial que la sociedad tenga una visión objetiva y fidedigna de la labor que realizan los organismos de inteligencia y que los valore en su justa medida. Estos organismos desarrollan sus actividades en el difícil ámbito de la prevención y con la más estricta discreción. Los ciudadanos deben tener la certidumbre de que sus servicios de inteligencia operan con el más absoluto respeto al estado de derecho y dentro de reglas y controles políticos, legales y judiciales definidos, para asegurar la inviolabilidad de los derechos recogidos por la Constitución y las leyes.

Para alcanzar los objetivos planteados, Velasco y Díaz recogen un corolario de iniciativas sobre las que construir y poner en funcionamiento políticas públicas favorables a la implementación de una cultura de inteligencia, dirigida a promover el conocimiento sobre la misión, funciones, legislación y sistemas

de control de las estructuras de inteligencia por parte de la sociedad (Llavador Piqueras y Llavador Cisternes 2015, 213). Estas se resumen en las siguientes:

- Contribuir a la percepción de los servicios de inteligencia como organizaciones democráticas, dignas de respeto y confianza.
- Generar conocimiento en materia de inteligencia.
- Aportar conocimiento a los servicios de inteligencia a través de la creación de las reservas de inteligencia.
- Generar canales a través de los cuales los servicios de inteligencia se mantengan en contacto con la realidad en la que y para la que trabajan.
- Formar ciudadanos para que puedan ejercer un control eficaz sobre los servicios y la actividad de inteligencia.
- Contribuir a que el ciudadano se interese por los asuntos que afectan su seguridad, al igual que acontece en otros ámbitos del ejercicio de políticas públicas.
- Contribuir a generar confianza en los servicios de inteligencia, mediante un ejercicio de transparencia de sus funciones, misión, actividad y desempeño, sin que esta opción represente un menoscabo de los requisitos de discreción y secretos intrínsecos de la actividad de inteligencia. Ello empata con el ejercicio de desclasificación de la información de forma responsable (Velasco y Díaz 2016, 112-113).

Las contribuciones a la cultura de inteligencia que recogen en mayor o menor medida las legislaciones de los modernos servicios de inteligencia de los países democráticos regulan todo lo concerniente a los organismos de inteligencia y su desempeño. Representan, sin lugar a

duda, un reto nada desdeñable a futuro para los servicios de inteligencia, no exentos de dificultades (Ruíz Miguel 2003; Revenga, Díaz Fernández y Jaime 2009).

## Una mirada hacia el futuro

La apuesta por el desarrollo y la difusión de una cultura de inteligencia no es tarea fácil. A pesar de los logros, no cabe la autocomplacencia. La ausencia de una arraigada cultura de seguridad e inteligencia en muchos países continúa representando un obstáculo difícil de superar para su materialización.

Más aún si, como se ha indicado en este trabajo, los ciudadanos todavía “perciben o imaginan las actividades de la inteligencia como un referente de lo tenebroso, perverso, oculto y secreto”. Esto se debe, sobre todo, a los escándalos motivados por la politización del uso de la herramienta inteligencia para satisfacer intereses alejados del beneficio nacional (Díaz Matey 2011). Cada escándalo no solo ocasiona un grave deterioro de su imagen pública y la pérdida de fiabilidad y confianza por parte de la sociedad, sino que aleja al ciudadano, al sospechar de una actuación antideocrática. Se entorpece así todo avance en la cultura de inteligencia.

Para corregir la situación, se han dado los primeros pasos encaminados a que la ciudadanía tome conciencia de la necesidad que tienen las democracias de contar con organismos de inteligencia, su utilidad y la responsabilidad de los Gobiernos en la utilización de esta herramienta fundamental del estado de derecho constitucional. Gracias a esas iniciativas, la percepción sobre los servicios de inteligencia y sobre la propia labor de inteligencia empezó a cambiar de manera progresiva. No obstante,



parece que la fuerza y el dinamismo de hace unos años, cuando se dieron los primeros pasos en esta dirección, tienden a enfriar. Desde la crítica constructiva, es necesario hacer una llamada de atención a los poderes públicos y a los responsables de los servicios de inteligencia, porque sobre ellos recae la responsabilidad y el esfuerzo de potenciar la cultura de inteligencia y lograr captar el interés social al respecto. Ese impulso debe ser sostenido en el tiempo; de lo contrario, poco o ningún rédito se obtendrá.

En relación con esta perspectiva, es muy importante entender que los sistemas políticos no son monolíticos y que evolucionan. Por lo tanto, se producen intervalos de transición de un tipo de régimen a otro, propios de los cambios hacia modelos de democracia avanzada, fruto de la madurez social y política, que redundan en el desarrollo del propio régimen político. La transición afecta a las instituciones del Estado y, por descontado, a los aparatos de inteligencia, que no permanecen ajenos a los cambios. La clave en pro de la democratización de la inteligencia como parte de la estrategia de fomento y consolidación de una cultura de inteligencia es invertir dedicación y esfuerzos en conformar estructuras de inteligencia dinámicas, que favorezcan los cambios e, incluso, se conviertan en vanguardia y defensoras de los mismos. Hay que configurar servicios de inteligencia alineados con los principios, valores y objetivos democráticos, que irradian cultura de inteligencia.

Así, el compromiso con el Estado democrático constitucional se ve reforzado a través del desarrollo y la consolidación de la cultura de inteligencia, determinante para avanzar hacia una concepción democrática de la seguridad. De ahí el enfatizar hasta la saciedad la importancia de implementar y reforzar polí-

ticas de sensibilización pública e institucional respecto de la cultura de inteligencia. Esto es, *ad intra* y *ad extra* de los servicios, para alcanzar efectos plenos y que el intercambio y la transferencia de conocimiento resulten enriquecedores para todas las partes implicadas.

La seguridad es una responsabilidad de todos. De ahí la necesidad de fomentar el debate público riguroso sobre las cuestiones que afectan a los servicios de inteligencia, de manera que la sociedad participe de los asuntos de seguridad, tal y como establecen muchas de las Estrategias de Seguridad nacionales aprobadas en fecha reciente. Se debe dinamizar la implicación institucional y social a través de programas de formación, encuentros y diálogos, orientados a conseguir un mejor dominio y comprensión de los temas relacionados con la inteligencia nacional; fomentar el intercambio más fluido de ideas, la transparencia con los medios de comunicación, así como una estrategia editorial que propicie la circulación de libros, artículos, tesis doctorales y otras publicaciones con reflexiones innovadoras y esclarecedoras en favor del estudio y la divulgación del ámbito de la inteligencia.

Recapitulando, las estructuras de inteligencia y la labor desempeñada por estas en los Estados democráticos constitucionales han experimentado profundas transformaciones en las últimas décadas. Cambios sustanciales en sintonía con los nuevos tiempos, auspiciados por el encaje constitucional de la inteligencia. Un elemento clave en el desarrollo del relato constitucional actual, así como en los esfuerzos en aras de la defensa y protección del Estado y la salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales amparados por la Constitución. Todo ello es fruto de la madurez institucional alcanzada por los servicios de inteligencia bajo el rubro del Estado consti-

tucional. Dichas transformaciones de calado, lejos de ser reconocidas, son percibidas de forma negativa por un amplio espectro de una ciudadanía desinformada y contaminada por informaciones falsas y estereotipos respecto a qué son y para qué sirven los servicios y las actividades de inteligencia.

Ante ese panorama, urge aproximar a la sociedad, a través de la cultura de inteligencia como vehículo de difusión, la relevancia constitucional de los servicios de inteligencia y su labor, conducente a favorecer la consolidación de la democracia constitucional. Para ello, cobra relevancia difundir la legitimidad de los servicios de inteligencia y el desempeño de sus funciones de protección del Estado y la sociedad, conforme a la legalidad, como un elemento relevante en términos de calidad democrática.

Aún falta mucho recorrido para la cultura de inteligencia, pero cada vez más los ciudadanos tienen un conocimiento claro y profundo sobre un tema hasta ahora caracterizado por su opacidad. Esta es, sin duda, la simiente para construir un nuevo relato, como apuntan Velasco y Díaz (2016, 109-115), que contribuya a construir una relación más responsable y basada en la confianza mutua entre los servicios de inteligencia y una sociedad más madura.

El valor de la cultura de inteligencia es el de abrirse, compartir, dialogar, reflexionar. Un ciudadano bien informado y con sentido crítico es determinante en la consecución de una seguridad democrática de calidad. En consecuencia, incrementar la capacidad de entendimiento sobre la labor de los servicios de inteligencia constituye un compromiso y una responsabilidad primordial compartida. No en vano, “una sociedad que ignore a sus servicios de inteligencia es una sociedad incompleta democráticamente” (Velasco y Díaz 2016, 114).

## Bibliografía

- Agüero, Felipe y Stark, Jeffrey. 1998. *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: University of Miami.
- Berkowitz, Bruce, y Allan E. Goodman. 2002. *Best Truth: Intelligence in the Information Age*. Yale: Yale University Press.
- Carlos Brandão, Priscila. 2016. “Servicios de inteligencia”. En *Conceptos fundamentales de inteligencia*, dirigido por Antonio M. Díaz Fernández, 351-359. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Dandeker, Christopher. 1990. *Surveillance, Power, and Modernity. Bureaucracy and Discipline from 1700 to the Present Day*. Cambridge: Polity Press.
- Díaz Fernández, Antonio M. 2005. *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la Guerra Civil hasta el 11-M. Historia de una transición*. Madrid: Alianza Editorial.
- Díaz Fernández, Antonio M. 2016. *Espionaje para políticos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Díaz Fernández, Antonio M., y Cristina del Real Castrillo. 2018a. “Espías y seguridad: Evaluación del impacto de vídeos animados sobre los servicios de inteligencia en escolares”. *Comunicar: Revista científica iberoamericana de comunicación y educación* 56: 81-89.
- Díaz Fernández, Antonio M., y Cristina del Real Castrillo. 2018b. “The animated video as a tool for political socialization on the intelligence services”. *Revista Comunicación y sociedad* 3 (31): 281-295.
- Díaz Matey, Gustavo. 2011. *Los servicios de inteligencia ante el siglo XXI*. Madrid: D.V. Chavín/Servicios Gráficos y Editoriales.
- Esteban Navarro, Miguel Ángel. 2007. *Glosario de Inteligencia*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Defensa de España.

- Gill, Peter y Andregg, Michael M. 2015. *Democratization of Intelligence*. Londres/ Nueva York: Routledge.
- González Cussac, José Luis. 2012. *Inteligencia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Goodman, Michael. 2006. "Studying and Teaching About Intelligence: The Approach in the United Kingdom". *Studies in Intelligence* 2 (50): 57-65.
- Herman, Michael. 1991. "Intelligence and Policy: A Comment". *Revista Intelligence and National Security* 1 (6): 229-239.
- Keegan, John. 2021. *Inteligencia militar: conocer al enemigo, de Napoleón a Al Qaeda*. Madrid: Ed. Turner.
- Llavador Piqueras, Javier, y Hilario Llavador Cisternes. 2015. *El régimen jurídico de los servicios de inteligencia en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Lowenthal, Mark M. 2003. *Intelligence. From secrets to policy*. Nueva York: CQ Press.
- Martínez, Rafael. 2006. "Cultura política sobre Inteligencia: Hacia un encuentro con la sociedad". En *Terrorismo global, gestión de información y Servicios de Inteligencia*, editado por Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro, 165-206. Madrid: Instituto Juan de Velásquez de Velasco de investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa.
- Navarro Bonilla, Diego. 2004. "Introducción". *Cuadernos de Estrategia* 127.
- Navarro Bonilla, Diego. 2009. *Espías: tres mil años de información y secreto*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Navarro Bonilla, Diego. 2017. *Orígenes de la inteligencia en el Estado moderno: tratadística militar, diplomática y política en Europa (siglos XVI-XVIII)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pulido Gragera, Julia, y Daniel Sansó-Rubert Pascual. 2020. "Estado, servicios de inteligencia y controles democráticos: el modelo español". En *Seguridad y Derecho. Principales desafíos a debate*, coordinado por Julia Pulido Gragera y Daniel Sansó-Rubert Pascual, 173-190. Madrid: Dykinson.
- Revenge, Miguel, Antonio M. Díaz Fernández y Óscar Jaime Jiménez. 2009. *Cooperación europea en inteligencia: nuevas preguntas, nuevas respuestas*. Navarra: Aranzadi.
- Ruíz Miguel, Carlos. 2002. *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Ruíz Miguel, Carlos. 2003. "Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia". *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario* 15: 13-46.
- Sánchez Barrilao, Juan Francisco. 2019. *Inteligencia y seguridad como objeto constitucional. El CNI y la comunidad de inteligencia ante los nuevos retos de la sociedad del riesgo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC).
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel. 2004. "Seguridad vs. libertad: el papel de los servicios de inteligencia". En *Inteligencia y seguridad nacional: el estado de la cuestión, Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, coordinado por Joseph M.<sup>a</sup> Felip Sardá. Valencia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel. 2006. "La articulación de la comunidad de inteligencia española: realidad y perspectiva de futuro". *Boletín de Información del CESEDEN* 297: 49-68.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel. 2019. "Los servicios de inteligencia como objeto extraño de regulación constitucional". *Revista de Estudios de Seguridad Internacional (RESI)* 2 (5): 127-138.

- Sansó-Rubert Pascual, Daniel. 2022. *Democracia sin democracia. El escudo constitucional frente al poder del crimen organizado*. La Coruña: Colex.
- Velasco Fernández, Fernando, y Rubén Arcos Martín. 2012. *Cultura de inteligencia. Un elemento para la reflexión y la colaboración internacional*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Velasco Fernández, Fernando, y Antonio Díaz Fernández. 2016. “Cultura de inteligencia”. En *Conceptos fundamentales de inteligencia*, dirigido por Antonio M. Díaz Fernández, 109-117. Valencia: Tirant lo Blanch.

# Enemigos internos e institucionalidad de inteligencia fuerte: León Febres Cordero y Rafael Correa Delgado

## *Internal Enemies and Strong Intelligence Institutionalality: León Febres Cordero and Rafael Correa Delgado*

Lorena Piedra<sup>1</sup>

Recibido: 1 de abril de 2022

Aceptado: 30 de junio de 2022

Publicado: 30 de septiembre de 2022

### Resumen

En este artículo se describen y comparan la estructura y la directiva de trabajo de la función de inteligencia en Ecuador en las gestiones presidenciales de León Febres Cordero y Rafael Correa Delgado. Al comparar dos periodos que institucionalizaron fuertemente la función de inteligencia ecuatoriana, el objetivo es dar cuenta sistemáticamente de sus similitudes y diferencias. A través de una metodología de base comparativa, limitada por la clasificación de las fuentes primarias, característica del estudio de los sistemas de inteligencia, se trabaja desde una perspectiva institucionalista, que supera la esfera normativa e incluye el análisis de prácticas no declaradas. Se concluye que los periodos analizados coinciden en una fuerte capacidad de determinación de la agenda por parte del ejecutivo, que por distintos motivos se enfocó en enemigos internos. Además, bajo un marco legal incapaz de establecer controles horizontales a la actividad. Por otro lado, las diferencias encontradas residen en el aspecto económico y en el beneficiario directo de la agenda de trabajo.

**Palabras clave:** directiva; Ecuador; historia; inteligencia; presupuesto

### Abstract

The following analysis describes and compares the structure and mainframe directions of the intelligence function in Ecuador during the presidential administrations of Leon Febres Cordero and Rafael Correa Delgado. By comparing these two periods that strongly institutionalized the Ecuadorian intelligence function, the objective is to systematically account for their similarities and differences. Through a comparative-based methodology, limited by the classification of primary sources, characteristic in the study of intelligence systems, an institutionalist perspective is used, which goes beyond the normative sphere, and includes the analysis of non-declared practices. It is concluded that those analyzed periods coincide in a strong ability to determine the agenda by the executive branch, that for different reasons focused on internal enemies. In addition, in a legal framework incapable of establishing horizontal controls on the activity. On the other hand, the differences found reside in the economic aspect and in the direct beneficiary of the work agenda.

**Keywords:** Directive; Ecuador; history; intelligence; budget

<sup>1</sup> Facultad de Ciencias Humanas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ecuador, [lorenapiedracobo@puce.edu.ec](mailto:lorenapiedracobo@puce.edu.ec), [orcid.org/0000-0001-8589-8355](https://orcid.org/0000-0001-8589-8355)



## Introducción

En esta investigación, se describen y comparan el presupuesto, la estructura y la directiva de trabajo de la función de inteligencia en Ecuador en dos administraciones presidenciales. La primera, entre 1984 y 1988, y la segunda, entre 2007 y 2017. Se escogió esta temporalidad por corresponder a las dos únicas gestiones presidenciales en las que la función de inteligencia contó con el nivel de prioridad requerido para operar con directrices claras y sin limitaciones presupuestarias. Cabe aclarar que podrían considerarse problemáticas las diferencias entre los periodos mencionados en el contexto de las características del Estado ecuatoriano: la estructura institucional, el funcionamiento más allá de lo declarado, la directiva de trabajo, el nivel y la calidad de información oficial a la que es posible acceder. Sin embargo, estas no restan pertinencia al ejercicio.

La comparación realizada da cuenta del fortalecimiento y la construcción de capacidades institucionales de la función de inteligencia en momentos usualmente comparados, pero que no cuentan aún con un análisis profundo.

## Metodología

La metodología de base del trabajo es comparativa, a pesar de los obstáculos del acceso a información oficial se sistematiza y contrasta información correspondiente a directrices, prioridades y estructuras de la función de inteligencia ecuatoriana. Así se fundamenta el análisis desde una perspectiva institucionalista que, en contraste con el institucionalismo clásico, trasciende lo normativo, dejando un es-

pacio a las prácticas no declaradas, que dejan huella en entrevistas y otros documentos.

Ecuador no cuenta en su historia un solo proceso de desclasificación de información que permitiera el acceso directo a documentos sobre la función de inteligencia estatal sin una interpretación. Las desclasificaciones existentes a la fecha se realizaron ante un público selecto. Los documentos generados desde el Estado, de acceso público, son interpretaciones construidas con mayor o menor rigurosidad y cargadas de juicios de valor. La información utilizada disponible en documentos académicos, e información oficial se logró triangular a través de entrevistas. Las entrevistas realizadas son resultado de un proceso de investigación integral sobre el sistema de inteligencia ecuatoriano iniciado en el año 2008.

## Debate

Este trabajo se inserta en el debate propuesto por Dujmovic (2010), quien plantea la necesidad de “obtener la historia correcta” en los estudios sobre los servicios de inteligencia. Sin una abundante elaboración de trabajos históricos el estereotipo sobre la inteligencia estatal continuará. La ausencia de estudios otorga base a falencias serias en los procesos de democratización, institucionalización o profesionalización de los servicios de inteligencia.

Los esfuerzos que construyen un punto de referencia en el momento de comprender el funcionamiento de la actividad de inteligencia estatal en Ecuador son escasos. Este hecho es síntoma de la falta de transparencia, una característica de la inteligencia ecuatoriana. También se constituye como consecuencia del aislamiento de la comunidad académica y quienes trabajen historia de las Fuerzas Ar-

madas y la Policía Nacional. Aislamiento que dejó a las pocas personas que trabajan el tema sin contacto con los debates teóricos sobre la historia. Las voces autorizadas para estudiar el tema se limitaban a aquellos poseedores de acceso privilegiado a fuentes de información por haber formado parte de las instituciones involucradas. Las personas habilitadas para conocer y generar una opinión sobre inteligencia estatal se limitaban a oficiales en servicio activo o pasivo de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional.

Destacan entre los estudios históricos profundos sobre el funcionamiento de la actividad de inteligencia estatal en Ecuador desde dos trabajos: *The FBI in Latin America: The Ecuador Files* (Becker 2017) y *¿Dónde está el pesquisa? Una historia de la inteligencia política en Ecuador* (Rivera, Barreiro y Guerrero 2018). Becker (2017) explica las operaciones del Buró Federal de Investigaciones de los Estados Unidos (FBI) en Ecuador durante el siglo XX, desde el nivel de relación e injerencia real de los miembros del FBI en la toma de decisiones políticas, existente en 1940 (Becker 2017). El trabajo de Rivera, Barreiro y Guerrero (2018) supera las limitaciones de una compilación clásica, al analizar la presencia y rol de la figura del “pesquisa”, evidenciando los mecanismos rastreados para producir inteligencia política entre el inicio de la Guerra Fría y fines del siglo XX.

Aparte de los libros mencionados existen reseñas y trabajos históricos publicados de manera oficial desde instancias como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Aunque no profundizan en el análisis o incluyen detalles operativos de datos que podrían ser sensibles para la seguridad nacional, establecen líneas de tiempo y dotan a la narrativa de elementos que estarían ausentes en otras publicaciones.

Hasta el momento de presentación de este trabajo no se identificaron ejercicios comparados que profundicen en presupuestos y directrices de trabajo de la actividad de inteligencia entre periodos presidenciales en Ecuador.

## Febres Cordero

Entre 1984 y 1988, la superioridad de la inteligencia militar era una característica de la actividad a nivel nacional, como consecuencia del alto nivel de profesionalización dentro de las Fuerzas Armadas. El orden de posicionamiento ante el presidente de la República, de las instancias que cumplían funciones de inteligencia era el siguiente: inteligencia militar, inteligencia policial y la Dirección Nacional de Inteligencia, constituida por miembros en servicio pasivo de Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional (Bonilla y Camacho 2001). El director nacional de Inteligencia fue siempre un miembro en servicio pasivo de las Fuerzas Armadas, menos antiguo que el jefe del Comando Conjunto (Bonilla y Camacho 2001).

### *Estructura*

El detalle de la estructura enfatiza en las instituciones de inteligencia estatal consideradas claves en el periodo. La instancia central de inteligencia en 1984 era la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI). Durante este periodo no existió ley alguna que regulara su funcionamiento. El reglamento orgánico funcional de la institución se publica el 21 de octubre de 2005 (Rivera 2011). La DNI se encontraba jerárquicamente bajo la autoridad de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) (Registro Oficial 1979, art.13-17), y era el presidente de la República

quien presidía el Consejo de Seguridad Nacional (Registro Oficial 1979, art.9). En apoyo al COSENA, la DNI era la responsable de proporcionar información estratégica y coordinar las acciones de todas las instancias estatales productoras de inteligencia dentro del estado (Registro Oficial 1979, art. 16-17).

Más allá de la norma legal, en la práctica el secretario del COSENA, o el director de la DNI no tenían mayor peso (Bonilla y Camacho 2001). En circunstancias críticas como el secuestro de Nahím Isaías, el mando de las operaciones fue asumido directamente por el presidente de la República (Oficial Superior, 5 de febrero 2018; Juan Cuví, UASB, Quito, 7 de septiembre 2020; Rivadeneira 1989). En lo referente a los gastos reservados, en este periodo se los define como los “gastos en que se incurre para asegurar la estabilidad del Estado o del Gobierno” (Alarcón 2020). Llama la atención que se considere al mismo nivel la estabilidad del Gobierno y del Estado.

Las referencias al presupuesto dedicado a las actividades de inteligencia entre 1984 y 1988 no son accesibles como consecuencia de la clasificación de información. Se conoce que el presupuesto de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) era mínimo (Bonilla y Camacho 2001).<sup>2</sup> Esto provocaba que no se contara con ninguna capacidad de soportar económicamente la coordinación entre los organismos de inteligencia.<sup>3</sup> También que inclusive su fidelidad pueda ser compartida y que se considerara que la agenda era determinada por los Estados Unidos de América, los principales proveedores de fondos para que la

actividad opere en el país (Bonilla 1991). En este gobierno la DEA entregó más de “400 000 dólares” destinados a fortalecer unidades policiales especializadas (Rivadeneira 1989). Se evidencia la buena relación bilateral en declaraciones del Subsecretario de Estado norteamericano, y en la visita a los Estados Unidos de León Febres Cordero (Velástegui 2005; Reagan 1986).

### *Inteligencia militar*

El inicio de la actividad de inteligencia estatal tuvo lugar en las Fuerzas Armadas ecuatorianas, a través de las primeras actividades de capacitación en inteligencia. La Ley Orgánica Militar, aprobada en 1904, incluía la oficina de informaciones como parte de los servicios otorgados al Estado Mayor General (Castillo 2009). Esta funcionó en la década de los 50 como “II Departamento de Informaciones del Ejército” (Macias 2008, 49). Posteriormente, el 11 de junio de 1963 se crea el Destacamento de Inteligencia Militar. En el año 1978, el destacamento se convirtió en Batallón de Inteligencia Militar (Macias 2008).<sup>4</sup>

En la época, los considerados movimientos subversivos fueron parte importante de la historia del Ejército ecuatoriano. En textos institucionales se reseña, cómo a inicios de la década, la guerrilla colombiana inició sus incursiones en el territorio nacional (Macias 2008). Dentro de fuerzas armadas a grupos como “Alfaro Vive Carajo” se consideran amenazas a la seguridad interna y externa del Estado, con base en los actos delictivos que desarrollaban en el territorio nacional, y a las conexiones internacionales que poseían

2 2010: 1 194 813,34 dólares (Dirección Nacional de Inteligencia 2010).

3 Permitted que la SENAIN ejerciera estas funciones mediante la asignación de fondos para financiar operaciones a través de Gastos Especiales.

4 En 1991, el Departamento de inteligencia se transforma en dirección.



con otros de similares características (Macías 2008). En la caracterización de los grupos armados influyeron de manera importante la doctrina de Seguridad Nacional y la Ley de Seguridad Nacional, vigente desde 1979.<sup>5</sup>

Si la lucha contra toda forma de subversión y el terrorismo era prioridad en temas de seguridad, considerar que las Fuerzas Armadas no participaron en el combate, al entonces considerado flagelo, es poco lógico. La Comisión de la Verdad menciona, entre las estructuras operativas en actividades antisubversivas, a las secciones de inteligencia de las tres ramas de las Fuerzas Armadas (Comisión de la Verdad 2010). Además, menciona al Destacamento Especial de Inteligencia de la Presidencia de la República (Barreiro y Rivera 2011). También existía la escuela de perfeccionamiento y entrenamiento de inteligencia militar. En el año 1984 el Agrupamiento de Escuela de Inteligencia Militar (AEIM) se trasladó a instalaciones en Conocoto (Macías 2008).

En 1987 el ataque de miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia al destacamento de Cuembí (El Comercio 2016) evidenció que Ecuador no era ajeno a la dinámica violenta que imprimía la guerrilla en la zona fronteriza con Colombia. El trabajo en esta línea no implicó un descuido en el continuo monitoreo del problema limítrofe con el Perú que constituía la prioridad militar (Ordoñez y Cruz 2017).

### *Inteligencia policial*

La instancia de policía más antigua que realizaba funciones de inteligencia es la Dirección General de Seguridad Pública creada el

<sup>5</sup> La doctrina de Seguridad Nacional constituyó a “la defensa de la nación [como una ...] misión por encima de cualquier interés” (Rivera 2011, 51).

23 de febrero de 1937 (Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional 2010). Formalmente, la Policía Nacional asume esta dirección en 1971 sus funciones consistían en “asesorar al ministro de Gobierno y al comandante general de Policía en las áreas de inteligencia y contrainteligencia inherentes a la seguridad interna del país y al mantenimiento del orden público” (Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional 2010, 87).

El Servicio de Investigación Criminal (SIC) existía como parte de la Guardia Civil Nacional desde 1946. Fue asumido por la Policía Nacional Civil el 8 de junio de 1961 (Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional 2010, 80-81, Finanzas 2014). Existen versiones enfrentadas con respecto al SIC. Mientras la Comisión de la Verdad asegura la existencia del “SIC10” como una unidad antisubversiva especializada en “infiltración [e...] indagación mediante tortura” (Barreiro y Rivera 2011, 170), la documentación oficial asevera que los números utilizados luego de la palabra SIC eran utilizados para ser referencia a automotores (Molina y Gallegos 2012). El Servicio de Investigación Criminal operaba en la década de los 80 y corresponde a la forma de la década para lo que hoy es la Policía Judicial.

Antes del año 1984 la estructura existente dentro de la Policía Nacional que realizaba actividades de inteligencia era el Departamento de Informaciones que, en 1975 se convierte en la Dirección Nacional de Investigaciones (Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional 2010, 82). Esta estructura continúa en operaciones durante la temporalidad descrita. En 1982 se creó el Grupo de Operaciones Especiales (GOE), bajo el nombre de “Fuerzas Especiales” (Contraloría General del Estado 2015a, 6). Este ya operaba en el

año 1984 y existe hasta hoy. La mencionada unidad operativa también se considera en el informe de la Comisión de la Verdad.

El año 1984 es aquel en el que se otorga importancia a las actividades de inteligencia policial en Ecuador (Mena 2014). Esto sucede porque antes la inteligencia policial fue una “fuerza auxiliar [...] militar” (Comisión de la Verdad 2010, 149). En este mismo año se crea, mediante Acuerdo Ministerial 1528, el “Grupo de Intervención y Rescate de la Policía Nacional” (Ministerio de Gobierno y Policía 1984).<sup>6</sup> Sus funciones se delimitan dentro de procedimientos especializados como “lucha antinarcoóticos [...], lucha antiterrorista [...], rescate de personas [...], seguridad de instalaciones [...], y [...] adiestramiento policial” (Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional 2015, 2). Los miembros fundadores de la mencionada unidad fueron doce agentes provenientes del SIC de Pichincha (Ortega, Silva y Arcos 2005).

Las operaciones de “Alfaro Vive Carajo”, “Montoneras Patria Libre”, entre otras estructuras calificadas como subversivas, eran consideradas como “grupos de carácter netamente delincencial” (Comisión de Defensa Jurídico-Institucional de la Policía Nacional 2009, 9). En operativos de combate a estas fallecieron dos miembros de la Policía Nacional, que se convertirían en insignes: los Mayores Eduardo Zea López y Galo Miño Jarrín (Comisión de Defensa Jurídico-Institucional de la Policía Nacional 2009, 143). En el año 1986 se asigna al GIR el nombre de Mayor de Policía Galo Miño Jarrín. De igual manera, en el año 1989 la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES) asignó a su unidad el nom-

bre de Mayor de Policía Eduardo Zea López (Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional 2010).

Según fuentes de la Policía Nacional asignaron los nombres a las unidades especiales porque su trabajo fue considerado heroico de manera oficial. El GIR aún conserva el nombre, la UIES desaparece luego de los eventos de Angostura,<sup>7</sup> pero mantiene la referencia a Zea López con el nombre de Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado.

### *Ámbitos*

Cumpliendo con la normativa establecida en la Ley de Seguridad Nacional, el trabajo de las distintas instancias de inteligencia entre 1984 y 1989 se desarrollaba a través de cuatro frentes de trabajo: frente externo, interno, económico y militar (Registro Oficial 1979, art.18). La DNI continuó hasta el año 2010 cuando tiene lugar la reforma al estatuto orgánico de la SENAIN.

Con base en lo expuesto en los dos primeros acápites de la descripción puede establecerse que de todos los frentes fuera del conflicto limítrofe con Perú, prevalecía el frente interno y, específicamente, el combate a la subversión y el terrorismo como prioritarias. Incluso se consideraba a todas las organizaciones con discurso subversivo como delictivas. Las prioridades, en cumplimiento de la Ley de Seguridad Nacional, fueron establecidas por el presidente de la República, por medio de un discurso imperante sobre la seguridad, finan-

<sup>6</sup> El centro de actividades se estableció en la Hacienda “La Remonta” (Ministerio de Gobierno y Policía 1984).

<sup>7</sup> Evento que implicó una incursión armada del ejército colombiano el primero de marzo de 2008 en territorio ecuatoriano. Se ejecutó un bombardeo no autorizado en Angostura para destruir un campamento de las FARC. Luego de estos hechos se redujo el mínimo la cooperación proveniente de Estados Unidos en el ámbito de inteligencia civil, militar y policial, así como en algunas unidades especiales.

ciado desde la cooperación que fue enviada desde los Estados Unidos de América.

Un elemento que aparte de la fuente predominante de financiamiento de la función puede explicar el establecimiento claro de la prioridad de lucha antisubversiva, fue el efecto que causó en la población y en las autoridades estatales el despliegue de la violencia que inicio en 1977 con el secuestro de José Antonio Briz López, y el asesinato de Enrique Echeverría en 1986 (Rivadeneira 1989). Los grupos responsables retaron las capacidades de los servicios policiales y militares de la época, en tal dimensión que los miembros de la organización no fueron sujetos de seguimiento o intento de infiltración estatal, antes de volverse públicos por decisión propia (Juan Cuvi, UASB, Quito, 7 de septiembre 2020). Cuando esta agrupación realizó acciones para visibilizarse tuvieron lugar enfrentamientos armados, casi en condiciones de igualdad con el uso de la fuerza de los miembros policiales. Pero, en otros aspectos, la policía: “No se encontraba equipada, ni preparada” para hacerle frente a amenazas de esta naturaleza (Gallegos 2009).

### *Rasgos institucionales*

Durante el periodo 1984-1988, la función de inteligencia se fortaleció de manera general con base en los fondos asignados como resultado de la cooperación con Estados Unidos, que siguiendo una tendencia presente desde la salida de la Misión Militar Italiana (Becker 2017), consolidó su influencia en Ecuador. Los fondos no solo serían dirigidos a profesionalizar la inteligencia policial, sino a robustecer y especializar en lucha antisubversiva a la inteligencia militar. La incapacidad de coordinación entre instancias de inteligencia militar y policial otorgó preeminencia a la figura del

presidente de la República quien asumió la dirección de operaciones, y estableció de manera clara la prioridad conjunta en la lucha antisubversiva. Dentro de la misma línea llama la atención que incluso en los reglamentos, se considerara al Gobierno y al Estado como el mismo objeto referente a proteger. En el fondo entre 1984 y 1988 la función de inteligencia se concentró en su conjunto en la amenaza de los distintos enemigos internos.

Otro rasgo determinante es la rapidez con la que tuvo el nivel de institucionalización y profesionalización alcanzado por inteligencia. Se adquirieron capacidades inexistentes, basadas en la creación de unidades especializadas. Esto, en contraste con la ausencia de normativa que asegurara se garanticen los derechos de la población civil, frente a posibles abusos de la función.

### **Correa Delgado**

El gobierno de Rafael Correa Delgado inicia en enero del año 2007 representando el acceso de una coalición de múltiples sectores sociales, entre los cuales constan ciudadanos que fueron en un momento blanco de la función de inteligencia estatal. Este hecho provocó una aspiración de modificación del enfoque en los enemigos internos. Como consecuencia de diversos factores, que por cuestión de espacio no es posible profundizar el periodo presidencial con el que cumplirá Correa, culmina en el año 2017. A diferencia del período 1984-1988, en este caso no se divide en secciones detalladas por cada componente de la función, si no que se analiza la totalidad, ya que la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN), instancia que reemplaza a la DNI, se fortalece y consolida en los diez años analizados.

Antes de los eventos de Angostura en el año 2008, la función de inteligencia no existió como parte del discurso de reforma institucional posicionado por Correa. En los medios de comunicación se encuentra referencia de un supuesto altercado entre inteligencia militar, en una reunión del presidente con activistas de derechos humanos para tratar el caso Dayuma,<sup>8</sup> donde un miembro del sistema de inteligencia militar habría intentado infiltrar un supuesto activista el 11 de marzo de 2007 en Carondelet. Como consecuencia de estos hechos, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos realizó declaraciones en las que solicita al presidente se “reestructuren los organismos de inteligencia” (La Hora 2007). Las referencias presentadas a continuación inician en el año 2008 donde por decreto se crea la SENAIN. La política de seguridad establecida en este período buscó marcar una diferencia frente al discurso de la doctrina de Seguridad Nacional. Esta posición se explicita con la aprobación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

Antes del año 2010, el presupuesto que manejaba la DNI era insuficiente para su funcionamiento (Dirección Nacional de Inteligencia 2010). Esto se reflejaba en equipos para el monitoreo de medios de comunicación e informáticos obsoletos. Los medios técnicos con los que contaba la institución eran resultado de donaciones provenientes de otros Estados (Funcionario DNI, 3 de agosto 2013). La situación económica y de equipamiento de la agencia centralizadora era la más precaria si la comparamos con las unidades de inteligencia policiales y militares. A pesar del abandono del Estado en los años 2007, 2008

8 En la reunión con representantes de la APDH, representantes de CEDHU, INREDH y SERPAJ (La Hora 2007).

y 2009, estas unidades continuaban contando con el apoyo de Estados Unidos, Francia, etc.<sup>9</sup> El problema de presupuesto que caracterizó a la SENAIN en sus inicios (secretario nacional de Inteligencia, UASB, Quito, 8 de marzo 2019), fue rápidamente solucionado. Si bien, durante el año de expedición del Decreto Ejecutivo número 1798 la SENAIN únicamente heredó el presupuesto mínimo asignado a la DNI (Subsecretario de Inteligencia, UASB, Quito, 29 de julio 2018), en el año 2010 la institución contaba con recursos independientes asignados en el Presupuesto General del Estado (Contraloría General del Estado 2014).

Como consecuencia de la clasificación de muchos de los datos relacionados con la actividad de inteligencia no se accedió a información sobre el presupuesto asignado al órgano rector de inteligencia durante los años 2010 y 2011. Sin embargo, por medio de documentos oficiales<sup>10</sup> se conoce que durante el año 2010 el monto presupuestado correspondiente a consultorías fue de 32 885,20 (Contraloría General del Estado 2015b). En el año 2011 esta cantidad ascendió a 104 097,00 (Contraloría General del Estado 2015b).<sup>11</sup> La tendencia al alza en la cantidad asignada en el Presupuesto General del Estado, que se puede apreciar con los montos, se acentúa al transcurrir los años. Entre el año 2012 y 2016 el total de los valores asignados al órgano rector

9 La Unidad de Investigaciones Especiales de la Policía Nacional recibía por parte del presupuesto de su institución únicamente 200 000 dólares al año, mientras que la Embajada de Estados Unidos entregaba [de dos a tres millones de dólares] anuales para gastos operativos, además de brindar capacitación y tecnología cada año.

10 Exámenes realizados por parte de la Contraloría General del Estado.

11 Cifras otorgadas corresponden únicamente al rubro de consultorías durante estos años también se realizaron gastos necesarios para el funcionamiento de la institución

Tabla 1. Valores asignados a la función de Inteligencia 2012-2016. Proforma presupuesto general del Estado consolidado por función-sectorial-entidad

2012	2013	2014	2015	2016
18 433 890,39	51 372 740,94	49 172 775,94	60 306 819,00	37 383 722,00
	32 938 850,55	16 233 925,39	11 134 043,06	- 22 923 097,00

Fuente: Ministerio de Finanzas (2012; 2013; 2014; 2015; 2016). Elaboración propia.

de la actividad de inteligencia corresponde a 216 669 948, 27.<sup>12</sup>

En la tabla 1 se aprecia que, con excepción del año 2016, la tendencia de crecimiento cantidad asignada a la institución se mantiene. El aumento en el presupuesto más significativo tiene lugar entre los años 2013 y 2014 donde la cantidad aumenta en más del 50 % (Ministerio de Finanzas 2013; 2014). Los datos del Ministerio de Finanzas son evidencia de que la actividad de inteligencia contó con prioridad política y financiera para el cumplimiento de sus funciones. Las cantidades incluidas en la tabla no toman en cuenta el presupuesto de gastos especiales,<sup>13</sup> que es bastante mayor al de gastos corrientes y proyectos de inversión. Como parte de gastos especiales en el año 2011 se asignó \$24 540 000,00 en el año 2012 la cantidad correspondió a 26 828 475,15 (Contraloría General del Estado 2015a).

### Estructura

A partir de los eventos que tuvieron lugar en Angostura el 1 de marzo de 2008 (Ope-

ración Fénix), la DNI ganó importancia para el titular del poder ejecutivo.<sup>14</sup> En mayo del mismo año se establece “la Comisión para la investigación de los Servicios de Inteligencia Militares y Policiales Ecuatorianos” (Rivera 2011) que, en resumen, concluyó la falta de autonomía en la gestión de inteligencia de las estructuras que cumplían con esta actividad de manera general, así como una serie de fallas existentes en los procedimientos internos de cada instancia (Rivera 2011).

Con base en que el informe incriminaba directamente a la UIES, a Inteligencia del Ejército y su titular, se removió a la cúpula policial y al director nacional de Inteligencia (Piedra 2012). Un año después en el mes de junio a través del Decreto Ejecutivo 1798, se “dispone la reorganización de la DNI, [...] instancia que tomaría el nombre de SENAIN”. La reorganización se realizó a través de decreto ejecutivo, luego de tres meses, la Ley de Seguridad Pública y del Estado otorga a la SENAIN un marco legal base desde el cual actuar (Rivera 2011). Entre las innovaciones contenidas en esta ley se pueden destacar cuatro puntos.

Primero, la creación de la figura de gastos especiales (artículo 18, Ley de Seguridad Pública y del Estado) a través de la cual la institución cuenta con un presupuesto que: “No se

12 Cálculo realizado con base en datos oficiales del Ministerio de Finanzas. Consolidado por Función-sectorial-entidad Gastos (US DÓLARES) Ejercicios 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016.

13 El artículo 18 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado otorga a la Secretaría de inteligencia “un fondo permanente de gastos especiales asignados a actividades de inteligencia y contrainteligencia, para la protección interna, el mantenimiento del orden público y de la defensa nacional” (Registro Oficial 2009, 14).

14 La institución que en ese año continuaba siendo la encargada de coordinar “las actividades de los Organismos de informaciones que forman parte de la estructura de seguridad nacional” (Registro Oficial 1979, art. 17), y proporcionar información estratégica (Registro Oficial 1979).

someterá a las normas previstas en la ley que regula el sistema nacional de contratación pública” (Registro Oficial 2009, 14). Segundo, el requerimiento de autorización judicial para “retener, abrir, interceptar o examinar documentos” (Registro Oficial 2009, 15), “como parte de las operaciones encubiertas” (Registro Oficial 2009, 15). Tercero, la destrucción de información que no da lugar a acción penal (artículo 22, Ley de Seguridad Pública y del Estado) y sobre todo el requerimiento de que previo a la destrucción se notifique “a la persona que fue objeto de la investigación” (Registro Oficial 2009, 16), de “las piezas procesales” levantadas sobre ella (Registro Oficial 2009, 16). Finalmente, el cuarto elemento establece la prohibición de

obtener información, producir inteligencia o almacenar datos sobre personas, solo por el hecho de su etnia, orientación sexual, credo religioso, acciones privadas, posición política o de adhesión o pertenencias a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, [...] así como la actividad lícita de cualquier esfera de acción (Registro Oficial 2009, 16).

Todos estos elementos, además con la determinación de carácter político de que la primera autoridad de la agencia centralizadora de la función de inteligencia debe ser civil. La institución debía esperar hasta agosto del año 2010 para modificar su estructura orgánica.<sup>15</sup> La nueva estructura permitió que la Secretaría cuente con instancias para generar productos de inteligencia en los niveles táctico, estratégico y prospectivo. La refor-

15 En comparación con el orgánico antes vigente de la DNI, se crearon tres coordinaciones generales: Planificación, Administrativa financiera y Asesoría jurídica; la Coordinación de Gastos especiales; y las direcciones de Auditoría interna e Información Estratégica (Registro Oficial 2010, 7).

ma integral al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SENAIN explicitó la manera en la que el órgano rector del Sistema de Inteligencia se relacionaría con los subsistemas hasta entonces existentes militar, policial, organismos destinados a la seguridad de la presidencia de la República, Corporación Aduanera Ecuatoriana, Servicio de Rentas Internas (a través de la Unidad de Inteligencia Tributaria) y otros que se crearen (Registro Oficial 2010).

Posteriormente, a través del acuerdo No. SIN-001-2015, tiene lugar una reforma integral al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos de la Secretaría de Inteligencia. Esta es la última reforma registrada en la institución. Entre los elementos más importantes que modifica este acuerdo ministerial se encuentra la estructura orgánica de la Secretaría. En esta nueva estructura, entre las instancias bajo responsabilidad del secretario de Inteligencia, se crea la Dirección de Comunicación.<sup>16</sup> La Coordinación General de Planificación pasa a ser la cuarta dirección en la estructura. Se mantienen las Coordinaciones de Gastos Especiales, y Jurídica, así como la Coordinación General Administrativa Financiera (Registro Oficial 2015). En referencia a la segunda instancia jerárquica de la institución, la Subsecretaría<sup>17</sup> cambia su nombre a Subsecretaría General de Inteligencia (Registro Oficial 2015). Además, se establecen tres subsecretarías

16 En lugar de la Dirección de Información Estratégica (Registro Oficial 2010, 7), que no llegó a ser funcional bajo esa figura en la anterior estructura orgánica.

17 En la estructura orgánica de la entonces Secretaría Nacional de Inteligencia, el Subsecretario General de inteligencia se encargaba de la Coordinación General de Inteligencia, la Coordinación General de Infocomunicaciones y Proyectos Especiales, la Coordinación General de Análisis Estratégico y la Coordinación General de Contrainteligencia. En total cuatro coordinaciones generales (Registro Oficial 2010, 7).

adicionales: Inteligencia, Seguridad de Información del Estado y Contrainteligencia (Registro Oficial 2015).

El ejercicio del rol coordinador fue una de las tareas más complicadas de ejercer en la práctica. Cuando nace la SENAIN por decreto, el proceso de establecimiento de reglas para efectivizar el intercambio de información de manera segura y oportuna tomó cuatro años. Hasta el 30 de septiembre del año 2010, los funcionarios que contaban con acceso a información proveniente de fuentes cerradas dentro de la institución eran los enlaces parte de los subsistemas militar y policial. Los informes difundidos al presidente de la República, como parte del procedimiento operativo normal, eran elaborados por los mencionados funcionarios, que se ubicaron hasta el año 2013 en lo más alto del escalafón.

A mediados del año 2013, inició un proceso de consolidación institucional apuntalado por la estabilidad de los mandos medios y bajos que, sin nombramientos se mantuvieron en las administraciones de Patiño y Romero. Desde gastos especiales se financiaron proyectos provenientes de los subsistemas de inteligencia. El flujo “normal” de gastos especiales, dirigido específicamente a operaciones de inteligencia y contrainteligencia, creció más allá de los subsistemas; llegó a abarcar instancias como el Ministerio del Interior y otras dentro de la Policía Nacional.

El segundo mecanismo que fortaleció el trabajo conjunto entre la SENAIN y los subsistemas fue la capacitación. Desde el año 2011 se implementó la práctica de involucrar de poco en poco a oficiales, oficiales superiores, personal de tropa y clases de los subsistemas militar y policial en capacitación especializada. Para el año 2013, la SENAIN

organizaba eventos masivos de capacitación con personal de la Secretaría y de todos los subsistemas de inteligencia.

A pesar de que el trabajo prioritario delegado por el entonces presidente de la República<sup>18</sup> se movía dentro del ámbito de gobernabilidad y democracia, se desarrollaron redes temáticas de trabajo alojadas en la sección de producción de inteligencia y lideradas por los analistas de mayor experiencia dentro de cada ámbito. El trabajo de las redes se suspendió en la práctica en el año 2014. La consecuencia fue la desactivación casi por completo de la línea de trabajo enfocada en estructuras de delincuencia organizada. Esta pérdida de personal con sus contactos y confianza afectó negativamente el trabajo efectivo con los otros miembros del subsistema de inteligencia, como el Servicio de Rentas Internas y el Servicio Nacional de Aduanas. La relación formal no se suspendió, pero el cumplimiento de tareas decayó significativamente. El único canal constante de comunicación fueron los pedidos de información y la respuesta a estos pedidos. Incluso la retroalimentación de los productos entregados desapareció (Personal SENAE, SRI, Domicilio, Manta, 6 mayo 2021).

Por otro lado, la relación fluida que había existido con el subsistema militar se rompió en 2014. La frecuencia de reuniones entre el representante del subsistema militar y el secretario de inteligencia no llegó ni a los mínimos de una relación institucional diplomática durante un periodo de cuatro años, el secretario de Inteligencia se reunió con el jefe del Subsistema de Inteligencia Militar una sola vez (Oficial Superior 2, Domicilio, Quito, 7 de

<sup>18</sup> El expresidente otorgaba disposiciones a través del uso de Twitter, y de su espacio televisado de los días sábados (Tweet de Rafael Correa Delgado, @mashirafael, tweet, 2013).

febrero 2018). El vacío dejado por los demás subsistemas desde el 2014 fue llenado por el subsistema policial.

## Ámbitos

A partir del año 2011, siguiendo las directrices del Plan Nacional de Seguridad Integral, se modificaron los ámbitos permanentes de trabajo a Justicia y Seguridad Ciudadana, Relaciones Internacionales y Defensa, Democracia y Gobernabilidad, Ambiente y Gestión de Riesgos y Ciencia y Tecnología (Ministerio de Coordinación de Seguridad 2011). Los rezagos de la Ley de Seguridad Nacional que dividían el trabajo en frentes interno, externo, económico y militar fueron entonces erradicados de esa dimensión. Pero a pesar de los cambios legales la concepción del enemigo interno nunca se superó, entre las evidencias sobre este hecho de conocimiento público y con respaldos válidos.

En primera instancia se encuentran las órdenes a la SENAIN de investigar tuitos salidos de la cuenta de Twitter oficial de Rafael Correa en los años 2012 y 2013 (La Hora 2013), que no han sido desmentidas. Un hecho menos conocido, es que, en el año 2012 desde la SENAIN, se habría accedido a través de “Dato Seguro” sin autorización judicial, a datos personales de cientos de personas (Plan V 2015).<sup>19</sup> Llama la atención que, aunque la Ley lo exige, no existe una sola experiencia en la cual la información almacenada por parte del sistema de inteligencia sobre una persona sin resultados positivos haya sido dada a conocer

(artículo 21 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado).

El principal cambio que provocó el surgimiento de la SENAIN corresponde a la suspensión de la fuerte línea de cooperación existente con los Estados Unidos de América, que duró 52 años bajo el Acuerdo Marco de Seguridad. Desde su creación, la SENAIN recibió asesoría de una variedad de países: Chile, Argentina y España. Posteriormente, la institución empezó a apoyar su trabajo en asesoramiento recibido de la inteligencia cubana, pues desde el año 2010 se realizaron procesos de entrenamiento masivo y funcionarios del servicio de inteligencia cubano realizaron trabajos (Personal SENAIN, SENAIN, Quito, 18 julio 2012). En el caso de Venezuela, el nivel de importancia de la cooperación en el sector se fortaleció desde el 2012.

### *Características*

La Secretaría de Inteligencia se caracterizó por consolidarse como una instancia donde se ejercieron fuertes “prácticas de contraespionaje interna que [se convirtieron ...] en espionaje político” (Coloma 2020). Ello dejó de lado su misión institucional declarada en la ley y en los planes de inteligencia vigentes entre los años 2011 y 2017, la generación oportuna de información para la anticipación de riesgos y amenazas que podrían poner en peligro la Seguridad Integral.

El rol de coordinación se cumplía al contar con mecanismos efectivos para controlar que las disposiciones, sin importar de qué tipo fueran, se cumplieran. El flujo y la disponibilidad de fondos se fortaleció en el caso de las unidades policiales. En contraste el subsistema militar experimentó serios problemas en sus capacidades institucionales al sufrir

<sup>19</sup> Constituye la violación a los artículos 20 y 22 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.



las consecuencias de su exclusión del sistema nacional de inteligencia. En el caso de otras instancias partes del sistema, las relaciones permanecieron al mínimo, se anularon los espacios conjuntos y su rol se redujo a proveedoras de información.

En el periodo señalado, y más allá de lo declarado en la legislación, los pedidos provenientes del Gobierno de turno se establecieron como la prioridad del desempeño institucional. Las áreas temáticas establecidas en el Plan y Agendas de Seguridad Integral de los años 2011 y 2014 se declararon, pero no se cumplieron. En su lugar se visibilizó un sistema de inteligencia cooptado por el partido gobernante (Zurita 2020), manipulado como actor del escenario político nacional y poseedor de facultades atrofiadas para predecir oportunamente amenazas, como las vinculadas a la dinámica del narcotráfico (Pinto 2020).

Con el tiempo el peso estratégico que llegó a tener la institución atravesó una serie de variaciones, con un eventual, pero marcado declive como consecuencia de una “reducción de su capacidad asertiva y el incremento de la incompetencia en el elemento humano” (Pinto 2020, 62). Lo antes mencionado desencadenó en el cumplimiento de tareas de la inteligencia estatal de manera completamente funcional al presidente de la República y representante del “Movimiento Patria Altiva i Soberana”. Esta aseveración se comprueba en eventos posteriores al periodo analizado como la explosión de una bomba en el cuartel policial de San Lorenzo el 27 de enero de 2018 (Piedra, 2018), que no tuvo anticipación o respuesta desde un sistema de inteligencia concentrado en la cotidianidad política nacional, con mínimas capacidades efectivas en el área de la seguridad.

## Conclusiones

El rasgo que caracteriza a los dos periodos analizados es la fuerte capacidad de determinación de la agenda por parte de quien encabezaba el ejecutivo. En ambos casos, la figura presidencial fortaleció la función y modificó la dirección del trabajo institucional. De igual manera, la actividad institucional refleja una confusión entre lo que implica un trabajo de inteligencia estatal que sirve al Estado y uno que sirve al Gobierno.

La diferencia más radical entre ambos periodos fue la capacidad de mantener una agencia propia, directamente relacionada con el origen de los fondos que financiaban la función de inteligencia. En el periodo de Febres Cordero, la fuente principal eran los Estados Unidos y las prioridades se alineaban al 100 % con las establecidas en el acuerdo marco de seguridad con ese país. En el periodo de Correa, el financiamiento fue propio y la cooperación con otros países no llegó a determinar la agenda. Aun así, esta diferencia no implicó que en ambos periodos los productos de inteligencia interna desarrollados estuvieran enfocados en el mismo tipo de enemigo; en el caso de Febres Cordero fueron los grupos subversivos y en el caso de Correa destacan los opositores políticos.

Como correlato de las similitudes antes mencionadas, cabe destacar que en ambos periodos el desarrollo del marco legal tuvo desventajas, en comparación con el trabajo y las capacidades reales. La prioridad fue la consolidación institucional para enfrentar la amenaza detectada y la garantía de derechos se dejó de lado. Consecuencia de una serie de elementos que por motivos de espacio no se profundizan en este artículo, el direccionamiento que recibieron las instancias de la Policía Nacional y

las Fuerzas Armadas en el periodo 1984-1988 se convirtió en el motor de sus unidades especiales, sobre todo en la Policía. La directiva explicitada en el primer periodo de institucionalización de la función de inteligencia en Ecuador permaneció en el tiempo como idea y práctica no declarada.

Aunque un gobierno considerado de izquierda llegó al poder en el periodo 2007-2017, y existían expectativas de modificaciones importantes en el ejercicio de la inteligencia esto no sucedió. El frente interno creció e incluyó una multiplicidad de actores considerados amenazas para la supervivencia del gobierno. La tarea realizada, por la que tomó el nombre de Sistema Nacional de Inteligencia, se cumplió sin limitaciones tecnológicas y de recursos.

## Bibliografía

- Alarcón, Mauricio. 2020. "El discreto manejo de los gastos reservados". *Plan V*, 8 de julio. <https://n9.cl/lxr40>
- Barreiro, Katalina, y Fredy Rivera. 2011. "Rendición de cuentas, Democracia e Inteligencia". En *Inteligencia estratégica y prospectiva*, coordinado por Fredy Rivera, 147-176. Quito: Flacso.
- Becker, Marc. 2017. *The FBI in Latin America: The Ecuador Files*. Durham: Duke University Press.
- Bonilla, Adrian. 1991. "Ecuador actor internacional en la guerra de las drogas". En *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*, editado por Bruce Bagley, Adrián Bonilla y Alexei Páez, 9-45. Quito: Flacso.
- Bonilla, Adrián, y Cristina Camacho. 2001. "NDU", <https://bit.ly/3RoO48w>
- Castillo, Jaime. 2009. "La cultura nacional y su influencia en la estructura de inteligencia nacional en el Ecuador". En *Democratización de la función de inteligencia*, editado por Russell Swenson y Susana Lemozy, 91-112. Washington DC: NDIC Press.
- Coloma, Santa. 2020. "La inteligencia, la ética y los derechos humanos en un Estado democrático de derechos y justicia". En *Transtopía en los Servicios de Inteligencia: un análisis ético*, editado por Jean Paul Pinto, 121-137. Paris: Edilivre.
- Comisión de Defensa Jurídico-Institucional de la Policía Nacional. 2009. *Terrorismo y Subversión*. Quito: Comisión de Defensa Jurídico-Institucional de la Policía Nacional.
- Comisión de la Verdad. 2010. *Informe de la Comisión de la verdad: estructuras*. Quito: Ediecuatorial.
- Contraloría General del Estado. 2014. *Secretaría de Inteligencia. Examen especial a la contratación de asesores para el secretario, así como de sus actividades cumplidas, en la Secretaría de Inteligencia, por el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 30 de septiembre de 2013*. Quito: Contraloría General del Estado.
- Contraloría General del Estado. 2015a. *Secretaría de Inteligencia. Examen especial al proceso precontractual, contractual y ejecución de contratos de servicios de apoyo-consultoría 2010-2013*. Quito: Contraloría General del Estado.
- Contraloría General del Estado. 2015b. *Secretaría de Inteligencia: Examen especial a la programación anual de la política pública de la Secretaría Nacional de Inteligencia 2011-2012*. Quito: Contraloría General del Estado.
- Dirección Nacional de Inteligencia. 2010. *Gastos*. Documento sin clasificación. Quito.

- Dujmovic, Nicholas. 2010. "Getting intelligence history right: reflections and recommendations from the inside". En *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, compilado por Johnson Lochk, 472-484. Nueva York: Oxford University Press.
- La Hora. 2007. "Inteligencia militar quiso interferir en reunión del presidente de Ecuador y DDHH. 11 de diciembre. <https://bit.ly/3SroGjt>
- El Comercio. 2016. "Luis Hernández: La paz está en el papel, Ecuador debe controlar su territorio". 1 de octubre. <https://n9.cl/2tace>
- Gallegos, Gustavo. 2009. "Un episodio en el caso del secuestro del señor Nahim Isaías Barquet". *Revista INEHPOL* 11: 5-12.
- Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional. 2010. *Historia gráfica de la Policía Nacional del Ecuador*. Quito: TecnoPrint.
- Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional. 2015. *Breve reseña histórica de las unidades policiales*. Quito: Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional.
- El Universo. 2013. "Rafael Correa pide que Senain investigue a dos tuiteros por insultarlo". 24 de enero. <https://n9.cl/u2bjgw>
- Macias, Edison. 2008. *Historia general del ejército ecuatoriano: el ejército ecuatoriano antes y después del conflicto de la Cordillera del Cóndor*. Quito: Instituto Geográfico Militar.
- Mena, Santiago. 2014. "Inteligencia Policial y su contribución al mantenimiento del Estado Democrático". En *Cultura de inteligencia Tomo I*, editado por la Secretaría de Inteligencia, 272-282. Quito: Eskeletra Editorial.
- Ministerio de Finanzas. 2012. "Presupuesto General del Estado", <https://n9.cl/e4ukp>
- Ministerio de Finanzas. 2013. "Presupuesto General del Estado", <https://n9.cl/45sfg>
- Ministerio de Finanzas. 2014. "Presupuesto General del Estado", <https://n9.cl/2eyg2>
- Ministerio de Finanzas. 2015. "Presupuesto General del Estado", <https://n9.cl/zykxs>
- Ministerio de Finanzas. 2016. "Presupuesto General del Estado", <https://n9.cl/7muzc>
- Ministerio de Gobierno y Policía. 1984. *Acuerdo 1528*. Quito: Comandancia General de la Policía Nacional.
- Molina, Alfredo, y César Gallegos. 2012. *Caso Restrepo: el engaño de Yambo*. Quito: Gráficas Israel.
- Ordoñez, María, y Galo Cruz. 2017. "La inteligencia militar ecuatoriana en la sociedad del riesgo". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 21: 56-69.
- Ortega, Ramiro, Manuel Silva y Ángel Arcos. 2005. *Historia de la unidad de investigaciones especiales: Mayor Eduardo Zea López*. Quito: Policía Nacional del Ecuador.
- Piedra, Lorena. 2012. *Coyunturas críticas en los sistemas de inteligencia*. Quito: Flasco.
- Piedra, Lorena. 2018. "Ecuador's Border Security Failures: An Analysis of the Institutional Characteristics of the Coordination Bureau of Intelligence". En *Proceedings of the General Sir John Kotewala Defence University*, editado por General Sir John Kotelawala Defence University, 63-72. Colombo: General Sir John Kotewala Defence University.
- Pinto, Jean Paul. 2020. "Prospectiva para una inteligencia más proactiva y ética". En *Transtopía en los Servicios de Inteligencia: un análisis ético*, coordinado por Jean Paul Pinto, 309-328. París: Edilivre.
- Reagan, Ronald. 1986. "Toasts at the State Dinner for President León Febres-Cordero Ribadeneyra of Ecuador". *The American Presidency Project*. <https://n9.cl/bgabq>

- Plan V. 2015. “Tres historias de espionaje ciudadanos”. 3 de agosto <https://n9.cl/mjedj>
- Registro Oficial. 1979. “Ley de Seguridad Nacional”. 2 de agosto.
- Registro Oficial. 2009. “Ley de Seguridad Pública y del Estado”. 28 de septiembre.
- Registro Oficial. 2010. “Resolución N SENAIN-051-2010”. *Registro Oficial Órgano del Gobierno Del Ecuador*, 24 de agosto.
- Registro Oficial. 2015. “Reforma Integral al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos”. *Registro Oficial Órgano del Gobierno del Ecuador*, 3 de julio.
- Rivadeneira, Miguel. 1989. *Terrorismo y narcotráfico, sus vinculaciones en la vida del Ecuador*. Quito: IAEN.
- Rivera, Fredy. 2011. “La inteligencia ecuatoriana: tradiciones, cambios y perspectivas”. En *Inteligencia estratégica y prospectiva*, coordinado por Fredy Rivera, 47-73. Quito: Flacso.
- Rivera, Fredy, Katalina Barreiro y Gilda Guerrero. 2018. *¿Dónde está el pesquiza? Una historia de la inteligencia política en Ecuador*. Quito: Centro de Publicaciones PUCE.
- Ministerio de Coordinación de Seguridad. 2011. *Plan Nacional de Seguridad Integral*.
- Velástegui, Carlos. 2005. “Relaciones Ecuador – Estados Unidos 1984 – 1988”. En *Las Relaciones Ecuador-Estados Unidos*, editado por Juan Ponce, 51-88. Quito: Abya Yala.
- Zurita Cristian. “Epílogo”. En *Transtopia en los Servicios de Inteligencia: un análisis ético*, coordinado por Jean Paul Pinto, 333. París: Edilivre.

# El desarrollo de la política de cultura de inteligencia en España: un caso de isomorfismo institucional

## *The Development of the Intelligence Culture Policy in Spain: A Case of Institutional Isomorphism*

Álvaro Cremades-Guisado<sup>1</sup> y Alberto Bueno<sup>2</sup>

*Recibido: 24 de marzo de 2022*

*Aceptado: 30 de mayo de 2022*

*Publicado: 30 de septiembre de 2022*

### Resumen

Desde su creación en 2003, la política de cultura de inteligencia ha tenido como propósito la sensibilización social acerca de la labor y necesidad del Centro Nacional de Inteligencia (CNI). Esta política ha servido como marco de diferentes acciones dirigidas a favorecer una mayor interlocución del servicio de inteligencia español con la sociedad civil, con la política pública de fomento de la cultura de defensa como precedente más cercano e inmediato. El presente artículo traza las similitudes en el desarrollo de ambas políticas públicas, a partir de la consulta de fuentes primarias y secundarias de acceso público, y las analiza a través del concepto de isomorfismo institucional. Como conclusión principal, se señala que la política de cultura de inteligencia es producto de un proceso de emulación de las prácticas de instituciones que comparten un mismo campo organizacional, como las que entonces se desarrollaban en el ámbito de la defensa.

**Palabras clave:** cultura; defensa; España; institución; inteligencia; política

### Abstract

Since its creation in 2003, the purpose of the intelligence culture policy has been to raise social awareness about the work and the need for the National Intelligence Centre (CNI). This policy has served as a framework for different actions aimed at promoting greater dialogue between the Spanish intelligence service and civil society, with the policy of promoting the culture of defense as the closest and immediate precedent. This article traces the similarities in the development of both public policies throughout the consultation of primary and secondary sources of public access and also analyzes them through the concept of institutional isomorphism. As the main conclusion, the political culture of intelligence is pointed out as a product of a process of emulation of the practices of institutions that share the same organizational field, as those that were already developed in the field of defense.

**Keywords:** culture; defense; institution; intelligence; policy; Spain

<sup>1</sup> Universidad Nebrija, España, [acremades@nebrija.es](mailto:acremades@nebrija.es),  [orcid.org/0000-0001-9347-5061](https://orcid.org/0000-0001-9347-5061)

<sup>2</sup> Universidad de Granada, España, [albertobueno@ugr.es](mailto:albertobueno@ugr.es),  [orcid.org/0000-0002-9772-1343](https://orcid.org/0000-0002-9772-1343)



## Introducción

Con la creación del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) español en 2002, el servicio de inteligencia español inició, frente a su marcado pasado militar, un proceso de transformación hacia una institución de carácter civil. Uno de sus objetivos era acercarse a la sociedad española, dentro de las lógicas restricciones de secreto y confidencialidad, para que esta conociese su trabajo y se “desprendiese” de ciertos estereotipos mantenidos desde la represión franquista, los años de la transición y los años de lucha contra el terrorismo. Fue lo que dio en llamarse “cultura de inteligencia”, política pública iniciada formalmente en 2003 (Díaz Blanco 2016) y que, desde entonces, ha tenido un desarrollo sostenido. Un área de especial dedicación fue la academia, con la cual se buscó el estímulo y el refuerzo de las relaciones con profesores universitarios interesados en asuntos de inteligencia y, así, la puesta en marcha de jornadas de divulgación científica, congresos, programas de posgrado o cátedras, entre otras acciones (Centro Nacional de Inteligencia 2006).

Como se reconoce en la literatura especializada, la cultura de inteligencia ha sido uno de los vectores de progreso de los estudios de inteligencia en España. Se ha resaltado la influencia del fomento de esta política tanto en el proceso de institucionalización de aquellos como en el estímulo de un concepto de comunidad de inteligencia extendido más allá de los servicios del ramo. Se trataba de incluir así a los especialistas universitarios como “reservas de inteligencia” o “comunidad ampliada” (Goberna 2006; Sansó-Rubert 2006; Arcos y Antón 2010; Díaz-Matey 2010; Velasco, Navarro y Arcos 2010; Arcos 2013; Moyano, Gaete y Rivas 2014; Blanco y Díaz-Matey

2015; Van Puyvelde et al. 2020). Sin embargo, la implementación de esta política no ha recibido un examen en mayor profundidad desde el análisis de políticas públicas, que explique su formulación y avance durante las dos últimas décadas. En otros países, durante los últimos años también se vienen implementando políticas dirigidas a socializar públicamente la actividad de los servicios de inteligencia, que reciben denominaciones diversas (Dumitru 2014; Juneau y Carvin 2021).

Un análisis exploratorio de esas políticas permite observar su puesta en marcha bajo parámetros temporales, discursivos y materiales coincidentes con otra política iniciada unos años antes por las Fuerzas Armadas españolas (FAS, en adelante) en el seno del Ministerio de Defensa, organismo de engarce jerárquico tanto para el CNI como para las FAS: la política pública de fomento de la cultura de defensa. Aunque sus antecedentes inmediatos se rastrean desde finales de los años ochenta, se estableció oficialmente a partir del año 2000, con la Directiva de Defensa Nacional (2000, 3, 4) y el Libro Blanco de la Defensa (LBD) (2000, 74-76). Se dirigió al mundo universitario y a otros ámbitos sociales con el fin de elevar la conciencia acerca de la importancia de la defensa nacional y mejorar el conocimiento sobre estas cuestiones entre la sociedad española. El proceso culminó con la promulgación del Plan Director de Cultura de Defensa (PDCD, en adelante) (Directiva 2002) y sus planes derivados (Directiva 2003). Se entendía que dicha cultura era baja entre la población española, por lo que había que mejorar las relaciones entre las FAS y la sociedad en un momento de cambio de época, marcado por la incertidumbre creada tras el fin de la Guerra Fría y, de forma más cercana en el tiempo, por los ataques terroristas del 11-S de 2001.

El lógico paralelismo temporal y material en el arranque y la conformación de ambas políticas públicas lleva a indagar por su formulación. Así, esta investigación asume un marco neoinstitucionalista, dentro del cual se concibe a las políticas como instituciones, en cuanto moldean las percepciones y actitudes de los otros actores del sistema político, al igual que buscan influir en los propios procesos políticos (Pierson 2006). Desde este enfoque teórico, y en particular el neoinstitucionalismo ideacional, se puede explicar el desarrollo de la política de fomento de la cultura de inteligencia, tomando como referencia la política pública de defensa. El neoinstitucionalismo ideacional, a través del isomorfismo institucional, explica los procesos de cambio institucional mediante la homogeneización de instituciones y prácticas institucionales. Como sucede con todo tipo de prácticas institucionales de cualquier campo organizacional (Powell 1991), es posible contemplar la posibilidad de que el cambio en las políticas de socialización de la actividad de la organización ante la sociedad española se dé por imitación de las prácticas ya en desarrollo en otras instancias, como la cultura de defensa.

En el presente artículo se evalúa si la política de cultura de inteligencia es producto de la imitación de una serie de prácticas institucionales ya en desarrollo en el marco de la política de cultura de defensa. Para tal propósito, el texto se estructura de la forma siguiente: en un primer apartado se expone el marco teórico, que establece las variables fundamentales de acuerdo con el isomorfismo institucional; a continuación, en los resultados, se analiza la creación y puesta en marcha de las políticas de cultura de defensa y cultura de inteligencia, identificando las principales acciones realiza-

das en dichos marcos; por último, se resaltan las principales conclusiones y las principales limitaciones encontradas en el desarrollo de la investigación.

## Marco teórico

En la bibliografía sobre análisis de políticas públicas se ha prestado una atención creciente a las instituciones, no solo como arena de juego de las políticas o marco de su evolución, sino como actores en sí mismos de los procesos políticos. En el seno de los nuevos institucionalismos o neoinstitucionalismos, marco en el que confluyen diversas aproximaciones al estudio de lo institucional, la corriente denominada institucionalismo ideacional identifica cómo las instituciones evolucionan y cambian en virtud de determinadas ideas (Koning 2016). Algunos autores encajan este rol de las ideas dentro del institucionalismo sociológico (Peters 1999), distinguiéndolos de otros neoinstitucionalismos como el histórico o el racional (Hall y Taylor 1996).

Dentro de esa corriente se incardina el llamado isomorfismo institucional, teoría que sostiene que las organizaciones adoptan las estructuras o modelos de otras instituciones ya existentes, bien como una forma de obtener legitimidad, bien tratando de replicar el logro de los resultados buscados por las primeras. Se ha observado el recurso a este marco teórico para el estudio de las fuerzas armadas a nivel global (Farrell 1998), la integración de la doctrina militar en otras iniciativas de seguridad (Hidek 2011), o en inteligencia policial y servicios de inteligencia (Carter 2016; Cremades 2021).

En su seminal obra, DiMaggio y Powell (1983) identificaron tres modelos de isomor-

fismo que impulsan esta particular forma de institucionalización: i) el coercitivo, que se deriva de la influencia política de otras organizaciones superiores y que se centra en aportar legitimidad al sistema; ii) el mimético, que resulta de la estandarización de respuestas frente a escenarios de incertidumbre y donde las organizaciones se modelan así mismas según organizaciones similares que perciben como más legítimas o exitosas; y iii) el normativo, que se vincula con los procesos de profesionalización del personal de las organizaciones, así como trayectorias y antecedentes de desarrollo similares. Sin embargo, estos no son mecanismos excluyentes, sino que es posible observar una combinación de ellos actuando en combinación, puesto que son mecanismos puramente analíticos. No obstante, sus condiciones de aparición sí pueden originarse por condiciones de partida diferentes, que dependen de las características del contexto y de las propias características de la organización.

Así, DiMaggio y Powell (1983, 154-156) proponen diversos predictores del cambio isomórfico en relación con la organización y al campo en el que opera: en cuanto a la primera, la centralización de la organización, las condiciones de incertidumbre en las que opera para enlazar sus medios con los fines; respecto al segundo, la dependencia de pocas fuentes de legitimidad y la escasez de otros modelos de respuesta para sus demandas. En este caso de estudio, puede entenderse de aplicación un isomorfismo mimético en combinación con el coercitivo, en cuanto que procedente de una instancia superior (el Ministerio de Defensa). Ello es así considerando que el CNI depende orgánica y funcionalmente del Ministerio de Defensa, y su estructura es jerárquica y centralizada;

al mismo tiempo, que enfrentaba situaciones de incertidumbre, profesionalización y, además, había identificado el mismo problema. Es decir, la necesidad de mejorar las relaciones y el conocimiento con/entre la sociedad. Este último es la clave del componente ideacional del proceso.

Por tanto, se entiende que esos factores de imitación institucional se basaban en la búsqueda de legitimidad a través de una acción pública que ya se había iniciado, como era la cultura de defensa. Se percibía como una política pública fructífera, la cual respondía a la incertidumbre del entorno a partir de las mismas conceptualizaciones en un campo, el de la inteligencia como el de la defensa, con pocos actores y organizaciones públicas, al igual que con concentradas fuentes de recursos y legitimidad. En definitiva, la hipótesis de trabajo es que la política pública de cultura de inteligencia se articuló a través de la imitación de políticas similares impulsadas en instituciones del mismo campo organizacional que el servicio de inteligencia español y, en particular, del ámbito de la defensa.

## Metodología

Con el propósito de rastrear este proceso y las líneas de acción de la promoción de la cultura de defensa y de la cultura de inteligencia, el artículo recurre a una metodología de tipo cualitativa, a partir de la consulta de la documentación oficial y la bibliografía disponible. Resulta oportuno señalar que las limitaciones en el acceso a la información representan un notable obstáculo para el desarrollo de una investigación de estas características, como por otra parte resulta habitual en el ámbito de los estudios de inteligencia



(Coulthart, Landon-Murray y Van Puyvelde 2019). Pese a que el concepto de cultura de inteligencia ha obtenido un peso destacado en el ámbito de los estudios de inteligencia en España durante las últimas dos décadas, las contribuciones académicas dirigidas a analizar y sistematizar de manera profunda las políticas diseñadas e implementadas en ese marco no resultan abundantes (Díaz Fernández y Arcos 2021).

De igual modo, la documentación institucional de acceso público en la que se expongan los objetivos y lineamientos de la política de cultura de inteligencia es prácticamente inexistente, no siendo esta ni siquiera mencionada en las memorias del Ministerio de Defensa de la VIII y IX legislatura (2000-2004 y 2004-2008, respectivamente). Esta situación de escasez documental es casi insoslayable en el momento en el que el CNI lanza su nuevo sitio web a comienzos de 2022 sin previa recuperación de los contenidos de la anterior, en la que desde 2010 podía encontrarse una sección dedicada a la cultura de inteligencia con datos sobre las actividades, publicaciones y convenios de colaboración desarrollados en el marco de esta política. Incluso, los discursos pronunciados por los directores del CNI con motivo de los diferentes hitos de la política de cultura de inteligencia. Esta escasez documental (situación que, siendo ya problemática desde los años iniciales de la política de cultura de inteligencia, se agrava durante los últimos años) contrasta de manera evidente con la producción de materiales de diferente formato y carácter en el marco de la promoción de la cultura de defensa, más intensa y sostenida en el tiempo.

## Discusión y resultados

### *Evolución de la política de promoción de la cultura de defensa*

Los responsables del Ministerio de Defensa de España (MINISDEF, en adelante) diagnosticaron a finales de los años 90 que la sociedad española tenía un conocimiento bajo sobre las cuestiones militares y defensa, lo que se traducía en un reducido apoyo e interés por las misiones de las FAS y su sostenimiento económico, y a la postre en un obstáculo para el avance de la propia política de defensa (Bueno 2016, 52-57). Una carencia observada también en la academia española (Bueno 2018). Por esta razón, se trabajó para que los temas de defensa nacional, de seguridad internacional y los asuntos militares encontraran hueco en programas de investigación científica, asignaturas universitarias, etc., prestando apoyo a docentes e instituciones civiles. Debido a estas actuaciones, las relaciones sociedad-fuerzas armadas en España han estado marcadas en buena medida por el desarrollo de esta política pública.

Las causas de esta escasa cultura de defensa fueron valoradas con base en el mero desinterés por tales cuestiones, el rechazo al gasto en defensa por parte del Estado, los perjuicios hacia lo militar o el desconocimiento de las funciones y organización de las FAS (Bernal 2011). Estas y el MINISDEF entendieron que modificar esta realidad exigía que la sociedad conociese en mayor medida el trabajo de los ejércitos y de sus funciones para con la defensa nacional en democracia, y, a mayor ahondamiento, que valorasen de forma más positiva a los militares y a la institución castrense.

En consecuencia, la política pública para potenciar la denominada cultura de defensa se propuso dos metas esenciales: en primer lugar,

lograr que los españoles supiesen y se interesasen más por la defensa nacional y el trabajo de las FAS dentro y fuera del país; en segundo lugar, construir una buena imagen de los militares, su profesión y su labor. El objetivo era que esta buena opinión condujese a apoyar las operaciones en el exterior y el incremento de recursos económicos, materiales, de personal, etc. Asimismo, la denominada cultura de defensa se conectó con la idea de conciencia, es decir, con entender que estos temas y actitudes eran importantes para la sociedad. El término “cultura de defensa” fue habitualmente reemplazado desde la Directiva de Defensa Nacional de 2004 por el de “cultura de seguridad y defensa” como una fórmula para ampliar su marco cognitivo, luego de actuación, más allá de la defensa en su definición más restringida para ampliarlo a otros muchos sectores de la seguridad (económico, medioambiental, energética, etc.), diluyéndose su concepto inicial, pero no el sentido de la política pública.

La política de promoción de la cultura de defensa empezó a formularse en la década de los años 80 y se estableció expresamente en los 90. Ya la Directiva de Defensa Nacional de 1992 reconocía que las procelosas relaciones fuerzas armadas-sociedad obstaculizaban el buen desarrollo de los fines de la política de defensa (DDN 1992, 1-2). Si bien, el verdadero impulso se produciría a partir del 2000 con la directiva de ese año y el LBD.

En ese último documento ya se mencionaban algunos de los logros alcanzados gracias a su difusión, destacándose los proyectos de investigación ejecutados por profesores de universidad, así como los primeros estudios sociológicos dirigidos a analizar las percepciones y valoraciones de la ciudadanía sobre las FAS y la defensa (LBD 2000, 76). En 2002, el PDCD estableció el marco de actuación gene-

ral y las acciones concretas, configurando sus ámbitos de intervención. En buena medida el marco seguía las iniciativas puestas en marcha en los años anteriores de manera incremental. Partía de la problematización de que la ciudadanía sufría una carencia de conciencia de defensa, a la par que afirmaba que los temas militares y de defensa debían ser parte de la cultura cívica. El PDCD se concretó en planes derivados enfocados a distintas áreas de interés: medios de comunicación, administraciones públicas, enseñanza o investigación histórica, entre otras.

En efecto, el ámbito universitario también era un factor de complejidad en las relaciones fuerzas armadas-sociedad debido a los prejuicios y reservas hacia lo castrense. Tampoco existían instituciones universitarias dedicadas a los temas de defensa nacional y militares. Por tanto, era un ámbito fijado como prioritario para accionar esta política pública, debido a que los profesores podían influir en la sociedad, mostrando el trabajo de las FAS a través de la divulgación y, en particular, en los estudiantes mediante la enseñanza superior. Asimismo, se esperaba que estos especialistas pudieran alimentar el pensamiento estratégico gracias a sus investigaciones, al mismo tiempo que informasen el debate social público.

Como consecuencia, se establecieron seminarios en varias universidades desde los años 80, pero fue a lo largo de los años 90 cuando las iniciativas crecieron tanto cuantitativa como cualitativamente, con proyectos de cooperación rubricados bajo cátedras universitarias o convenios de colaboración. Esos primeros impulsos llevaron a la implantación de centros de naturaleza combinada, universitaria y militar, como por ejemplo el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de “Paz, Seguridad y Defensa” (IUGM), el cen-

tro mixto entre la Universidad de Granada y el MADOC del Ejército de Tierra español o las diversas cátedras en Madrid (“Almirante Juan de Borbón”, en la Universidad Complutense), Zaragoza (“Cátedra Paz, Seguridad y Defensa”), Salamanca (“Almirante Martín Graniizo”) o León (“Cátedra de Seguridad y Defensa Almirante Bonifaz”). La premisa que guió este desarrollo fue el integrar en estos centros a gran cantidad de profesores y analistas del mayor número posible de disciplinas, para así conseguir una divulgación más amplia.

Con esa variedad de fórmulas, la implementación de la política de promoción de la denominada cultura de defensa causó el incremento de eventos universitarios por toda la geografía del país, con la firma de acuerdos entre el MINISDEF, u otros órganos territoriales de las FAS, y las universidades. Con la idea de favorecer una difusión mayor estos avances se hicieron desde una perspectiva de “seguridad y defensa”, para así poder integrar a más actores y que la entrada de las FAS en los campus fuese más “amable”, en términos menos militares.

Por ello, también el que se primase la divulgación y docencia, frente a la investigación. También ha sido consecuencia directa de este proceso la prolija literatura sobre seguridad y defensa. Muchos de esos trabajos, con autoría de autores civiles y militares, han sido publicados o patrocinados por el MINISDEF y/o las FAS. En este sentido, también el Instituto Español de Estudios Estratégicos lanzó una revista académica homónima, con el objetivo de potenciar los trabajos científicos sobre esas materias.

La institucionalización de esta política favoreció que, ya en el nuevo siglo, estas dinámicas se mantuviesen. Los centros universitarios puestos en marcha dieron respaldo ins-

titucional a muchos profesores junior y sénior, apoyando programas de formación (también de posgrado) y, en menor medida, de investigación. A su vez, estimuló la llegada y consolidación en este campo de conocimiento de nuevos doctores especializados en seguridad, paz y defensa. El fomento de la cultura de defensa reforzó algunos de los proyectos previos relevantes, como la referida cátedra en la Universidad Complutense, la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación (UNISCI), también en la Universidad Complutense, se benefició de este apoyo con subvenciones para formar a los primeros doctores en estudios de defensa. Además, fruto de la colaboración entre la universidad granadina y el MADOC, Granada pudo desarrollar potentes proyectos académicos, como diversos congresos nacionales o la puesta en marcha de equipos de investigación.

El acervo relacional, divulgativo y formativo previo resultó útil para conseguir esos objetivos iniciales, valiéndose del interés de determinados profesores y de las posibilidades que la autonomía universitaria les brindaba: que los estudios de seguridad y defensa entrasen en las aulas de las universidades. De entre todos los productos originados por la política pública, por su amplitud y volumen destacaron tres: el primero, la ya aludida firma de convenios de colaboración (que permitían desde la celebración de eventos hasta el desarrollo de prácticas curriculares o extracurriculares de estudiantes en instalaciones militares); el segundo, el fomento y subvención de congresos, jornadas, seminarios, etc.; la tercera línea de trabajo que se implementó con gran acogida fueron los convenios de cooperación para establecer asignaturas, bien regladas, bien de formación de extensión universitaria, en las licenciaturas y, posteriormente, en los grados.

En lo que respecta a las jornadas científicas (la práctica totalidad de las universidades españolas contaron con algún acto de este tipo en sus programas), estas obedecían a diversos objetivos. Por un lado, donde no existía oferta reglada de títulos sobre defensa y seguridad internacional, ayudaban a divulgar estos contenidos entre profesorado y estudiantado, a la vez que reforzaba esta línea de trabajo en los currículums de aquellos investigadores que querían especializarse. Por otro lado, en las universidades ya con mayor tradición, suponían la consolidación de méritos para el profesorado mientras que abría un espacio de oportunidades de formación especializada para el estudiantado.

Toda esta pléyade de opciones de colaboración encontraba su forma de institucionalización más avanzada en los centros de naturaleza mixta entre universidades y organismos de defensa (bien con el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional del ministerio de Defensa, bien otros organismos de los respectivos ejércitos). Así, dentro de esta vía destacan las cátedras, como las de Salamanca o Santiago de Compostela, auténticas pioneras. A ellas se sumaron instituciones similares en Madrid, Zaragoza o Granada. Los campos vinculados a disciplinas sociales y jurídicas fueron los más prolijos en la implantación de estos centros, aunque la Universidad Complutense o algunas universidades politécnicas ejemplifican el desarrollo en otras áreas de conocimiento. Rasgo compartido era la fuente de financiación, correspondiendo la mitad a cada una de las partes. Sus actividades se dirigían a la puesta en marcha de cursos de verano, visitas culturales a instalaciones militares, jornadas, etc. En definitiva, su orientación era prioritariamente de difusión, divulgación y formación de la cultura de defensa.

Esa característica permite observar una carencia: la de programas de investigación. Con alguna excepción, como el CEMIX UGR-MADOC en sus años iniciales, ninguno de estos centros potenció la investigación como fórmula preferente de colaboración, más allá de que los especialistas civiles mantuviesen líneas propias de investigación en seguridad y defensa. Por tanto, buena parte de las publicaciones no eran resultado de trabajos de esta naturaleza, sino fruto de la reflexión en esas jornadas.

En definitiva, estas instituciones creadas entre fuerzas armadas y sociedad se centraron en fomentar y proyectar esas relaciones civiles-militares, partiendo de la definición inicial de que la escasa cultura de defensa era consecuencia de esa brecha social. De tal manera, esta política pública permitió el conocimiento mutuo entre instituciones, favoreció sentar juntos a profesionales de los dos ámbitos y coadyuvó a la impartición de docencia sobre seguridad internacional y defensa a las nuevas generaciones de estudiantes.

### *La cultura de inteligencia en España*

De manera previa a la aparición de la política de cultura de inteligencia, el conocimiento veraz de la sociedad española respecto al funcionamiento de los servicios de inteligencia resultaba superficial. Hasta entonces habían resultado predominantes, en un primera instancia, la investigación historiográfica, referida a las actividades de diversas entidades dedicadas al espionaje en el transcurso de diferentes episodios históricos (Pastor 1990; 1996); en una segunda instancia, el periodismo de investigación, mayoritariamente interesado por los escándalos mediáticos del servicio de inteligencia español (Rueda 1993; 1997; Bardavio,

Cernuda y Jauregui 2001; Macia 2001); y en una tercera, la bibliografía jurídica, con un enfoque habitualmente comparativo a los marcos normativos de diferentes comunidades de inteligencia (Ruiz 2002; Pérez 2002). Las aproximaciones a la realidad más contemporánea de la función de inteligencia en términos estrictos resultaban minoritarias, la totalidad de ellas incluidas en las revistas profesionales editadas por diferentes unidades de las Fuerzas Armadas (Bravo 1977a; 1977b; Daneo 1978; Sánchez 1983; Miró 1983; Amatriaín 1998).<sup>3</sup>

No sería casualidad que estas expresiones tan tempranas de reflexión sobre aspectos referidos de una u otra forma a la función estatal de inteligencia fueran materializadas en ambientes de naturaleza militar, una clara manifestación del estrecho vínculo ya entonces existente entre el ámbito de la defensa y el de la inteligencia. No en vano, el entonces servicio de inteligencia español, el Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), era una organización de naturaleza mixta, en el que la identidad militar aún se encontraba presente en su diseño institucional (prestando servicio al Ministerio de Defensa, además de al Presidente del Gobierno), como en sus propósitos funcionales (con clara vocación por la información militar, en especial durante sus primeros años) y la composición de su personal estatutario (con una notable presencia de militares y guardias civiles) (Ruiz 2005).

En 2002 se produce un importante hito que sería determinante para la posterior articulación de la política de cultura de inteligencia en España: la creación del Centro Nacional de Inteligencia. Tal y como señala

Díaz,<sup>4</sup> el CESID, constituido en el contexto de la transición política a la democracia, encontró impedimentos estructurales y coyunturales que condujeron a que la institución llegase a “un estado de parálisis, desprestigio y desconfianza que hacían mella tanto en las relaciones en el seno del CESID como entre este y la sociedad”. La reforma se planteaba entonces como un proceso necesario para, por un lado, establecer un marco regulatorio u un modelo organizacional apropiado; y, por otro, restablecer la imagen del servicio de inteligencia español ante la opinión pública, que había quedado duramente afectada por una sucesión de escándalos mediáticos desencadenados durante la década anterior. Dicho contexto de cambio organizacional se configuraría como un terreno proclive para reconsiderar el papel del recién creado CNI ante el conjunto de la sociedad española y las herramientas necesarias para una mayor interlocución con ella, fines para los que se acuñaría el concepto de “cultura de inteligencia” como política de sensibilización acerca de las funciones del servicio de inteligencia español como institución que actúa al amparo y bajo control de la legislación.

A pesar de que se trata de un concepto que ha tenido recorrido en España, no existe una única definición de lo que es la cultura de inteligencia. Alberto Saiz, secretario de Estado Director del CNI afirmaría que el objetivo de la cultura de inteligencia impulsada por el servicio de inteligencia español “es dar a conocer la labor de dicha Institución, su funcionamiento, la legislación que lo regula y su

3 Para una relación detallada de las publicaciones sobre los servicios de inteligencia en la España contemporánea, consúltense el trabajo de Goberna (2006).

4 La obra de Díaz, *Los servicios de inteligencia españoles. Historia de una transición*, es la primera tesis doctoral realizada sobre los servicios de inteligencia españoles contemporáneos, recibiendo el Premio Nacional de Defensa 2003 en Investigación Científica (Goberna 2007).

contribución fundamental a garantizar la seguridad del Estado y, sobre todo, su vocación de servicio” (Saiz 2005, IX). En ese sentido, Navarro (2004, 22) definiría la cultura de inteligencia como “el conjunto de iniciativas y recursos que promueven la conciencia de su necesidad y aportan comprensión cívica sobre la realidad de los organismos de inteligencia en el ámbito de la seguridad y la defensa en el seno de una sociedad”, esfuerzo que se desarrollaría en torno a tres líneas estratégicas que habrían servido como elementos constitutivos de los estudios de inteligencia en España: la investigación, la formación, y la doctrina.

En cuanto a los actores participantes, de forma más detallada, Díaz Fernández y Arcos (2021) señalan que los departamentos constituidos para la promoción de la cultura de inteligencia se dirigen a la interacción con las universidades, a través de actividades académicas patrocinadas y/o con personal de la institución, acceso a información desclasificada y otras fuentes primarias para la investigación, con el propósito de crear una comunidad académica que permita el desarrollo de los estudios de inteligencia, un entendimiento compartido de conceptos y actividades asociados a este campo de estudio; los medios de comunicación, a través de la divulgación de información de diferente naturaleza para favorecer la transparencia y la rendición de cuentas; y, por último, el sector privado, mediante la promoción de eventos de interés empresarial que favorezcan una mayor comprensión de las utilidades de la inteligencia en el ámbito corporativo y el establecimiento de las relaciones necesarias para concienciar acerca de la importancia de este tipo de actores para la seguridad nacional, así como la capacidad de ejercer influencia y movilizar recursos.

Partiendo del punto de inflexión de 2002, y en el marco de esta nueva línea de cultura de inteligencia, el CNI desarrolla una ambiciosa política de relaciones públicas y comunicación institucional, estableciendo vínculos con diversas instituciones universitarias españolas, y comienza a promover diferentes esfuerzos dirigidos a fomentar la reflexión acerca de los servicios de inteligencia, sus actividades y procedimientos en coordenadas homologables a las descritas anteriormente respecto a la cultura de defensa durante la década anterior. Ante la escasez de datos cuantitativos que permitan evaluar en qué medida la política de cultura de inteligencia ha transformado la percepción de la sociedad española respecto a su servicio de inteligencia (Díez Nicolás 2012), resulta oportuno introducir algunas de las principales líneas de trabajo que en el marco de esta política se han venido desarrollando.

Al igual que la cultura de defensa, la cultura de inteligencia encontraría como principal vía de institucionalización el establecimiento de convenios con diferentes entidades universitarias para promocionar la formación, la investigación y la divulgación en materia de inteligencia. En 2005, el servicio de inteligencia español suscribe un convenio de colaboración con la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC), constituyéndose la Cátedra en “Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos”, y poco después otro con la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M), creándose el Instituto Juan Velázquez de Velasco en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa. Ambas instituciones se conformarían como dos de las principales concreciones institucionales de la política de cultura de inteligencia, trabajando conjuntamente en cuatro líneas de actuación: política de capitalización, relativa a la experiencia personal e institucional en asun-

tos relacionados con la inteligencia; política de formación, acerca del diseño de programas educativos; política editorial y de documentación, dirigida a la puesta en circulación de publicaciones especializadas; y política de investigación, referente fundamentalmente a promover las tesis doctorales sobre materias asociadas a la inteligencia (Velasco, Arcos y Navarro 2009).

Desde esta incipiente institucionalización de la cultura de inteligencia, el servicio de inteligencia español comenzaría a promover una creciente oferta formativa a través de diferentes instituciones universitarias que, contando con la colaboración del CNI, propondrían itinerarios especializados para satisfacer el creciente interés académico y profesional por los servicios de inteligencia. La primera de ellas, en el curso 2004-2005, sería el Curso de Experto Universitario en Servicios de Inteligencia organizado por el Instituto Universitario Gutiérrez Mellado (entidad surgida de un convenio entre la Universidad Nacional de Estudios a Distancia y el Ministerio de Defensa). Como señalan Moyano, Gaete y Rivas (2014), este acercamiento del CNI al mundo universitario partiendo del concepto de cultura de inteligencia dio lugar un incremento destacado sobre la producción científica en el campo de los estudios de inteligencia, y más particularmente, en la publicación de tesis doctorales. Asimismo, los eventos académicos sobre inteligencia se sucederían con creciente frecuencia, con un notable peso de los congresos internacionales de inteligencia organizados bianualmente bajo el patrocinio del CNI, contando con la participación de especialistas nacionales y extranjeros.

Bajo el impulso de la política de cultura de inteligencia, comenzarían a aparecer un

número destacable de publicaciones referidas a los servicios de inteligencia. Si de manera previa a la política de cultura de inteligencia la bibliografía predominante giraba en torno a la investigación historiográfica, en este nuevo contexto se produce un claro cambio de enfoque, abarcando otra serie de elementos que permitirían un mayor dialogo entre disciplinas y la inclusión de aspectos referidos más directamente a la actividad contemporánea de los servicios de inteligencia. Para el desarrollo de estas publicaciones, el CNI promovería la colaboración con otras instituciones del ámbito de la defensa, como es el caso del Instituto Español de Estudios Estratégicos, entidad que editaría en el año 2004 uno de sus Cuadernos de Estrategia dedicado a los estudios de inteligencia con la colaboración del servicio de inteligencia español, o la Revista de Aeronáutica y Astronáutica, publicando en marzo de 2004 un segundo dossier monográfico sobre los servicios de inteligencia en España contando con la presentación del entonces secretario de Estado, Director del CNI Jorge Dezcallar de Mazarredo.

Iniciativas de similares características se replicarían en lo venidero, entre las que destacaría la publicación en 2005 de un monográfico de la Revista Arbor (editada por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas) bajo el título *Al servicio del Estado: inteligencia y contrainteligencia en España*, que además de contar trece contribuciones de expertos nacionales, incluye una presentación del entonces secretario de Estado Director del CNI, Alberto Sainz Cortés. Esta línea de trabajo en torno a la investigación sobre la inteligencia encontraría uno de sus más relevantes avances en el lanzamiento de la primera revista especializada sobre inteligencia en España *Inteligencia y Seguridad: Revista de análisis y prospectiva* en

2006,<sup>5</sup> en cuya presentación Félix Sanz Roldán, entonces secretario de Estado Director del CNI, afirmaría que “una revista científica es el foro perfecto para el debate de las ideas, que deben nutrir intelectualmente el proceso de reestructuración y la adaptación de los Servicios de Inteligencia a las nuevas condiciones de seguridad” (CNI 2006, 4).

## Conclusiones

El análisis confirma que la puesta en marcha de la política pública de fomento de la cultura de inteligencia fue producto de un proceso de isomorfismo institucional, por el que se adoptaron determinadas prácticas, tomando como referencia a otras instituciones del mismo campo organizacional y la misma dependencia jerárquica, en particular, del ámbito de la defensa. Las similitudes en el desarrollo de las políticas de cultura de defensa y de cultura de inteligencia resultan evidentes en cuanto a la identificación de sus objetivos y al diseño de las acciones para su consecución. Las características del campo organizacional compartido por el servicio de inteligencia español y las instituciones de defensa, así como los atributos organizacionales de cada una de las partes son elementos de peso a la hora de explicar esta emulación.

En primer lugar, la política de promoción de la cultura de inteligencia partió de las mismas premisas que la cultura de defensa: existía una brecha en las relaciones entre el servicio de inteligencia (cuerpo con importante peso de profesionales militares en ese momento) y la sociedad, que podía suponer un menoscabo

de la legitimidad social de la organización pública, además de un bajo o nulo conocimiento de las funciones del CNI por parte de la ciudadanía. Todo ello, en un momento de transformación del orden internacional, de los retos de seguridad internacional y del propio servicio (que pasó del CESID al CNI, con implicaciones burocráticas profundas más allá del mero cambio de denominación). Esos factores conformaban una coyuntura crítica.

En segundo lugar, y al igual que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, el CNI fijó en la universidad un campo de atención preferente para el desarrollo de la política, pues entendía que los académicos podían contribuir decisivamente a su éxito, en un doble sentido: la formación de estudiantes, y como élite intelectual que influiría en la opinión pública. En tercer lugar, puso en marcha el mismo tipo de iniciativas y actividades que Defensa, a saber: jornadas y seminarios universitarios, cátedra universitaria, y publicaciones académicas o una revista científica.

Desde el institucionalismo ideacional, es posible explicar el diseño y la implementación inicial de la cultura de inteligencia como ejemplo de isomorfismo institucional. Esta investigación supone así una contribución original y relevante para explicar la formulación y el desarrollo de determinadas políticas públicas, en el campo de los estudios de inteligencia, seguridad y defensa. Los resultados contribuyen al avance de las aproximaciones teóricas institucionalistas en este ámbito, pues presentan un notable margen de desarrollo. El neoinstitucionalismo, corriente caracterizada por una amplia diversidad de aproximaciones al estudio de las instituciones, puede ofrecer herramientas teórico-conceptuales de gran utilidad a la hora de explicar los procesos de cambio organizacional, sus diferentes moda-

<sup>5</sup> Fue continuada desde 2015 y hasta su cierre en 2022 por *The International Journal of Intelligence, Security and Public Affairs*, publicada por Taylor and Francis.



lidades, y las resistencias que estos pueden encontrar.

Una reflexión final, que abre nuevas líneas de investigación, es el grado de replicabilidad entre ambas políticas. En efecto, la cultura de inteligencia emula medios y objetivos claramente inspirados o tomados de la política de fomento de la cultura de defensa, lo cual implica la socialización de la actividad institucional y la transparencia. No obstante, se inserta en una organización caracterizada por el secreto: los servicios de inteligencia. En última instancia, que determinadas prácticas resulten exitosas en una institución no implica que puedan ofrecer el mismo resultado positivo cuando son trasladadas a contextos organizacionales diferentes. En ese sentido, resulta pertinente preguntarse si esta particularidad ha podido condicionar de alguna forma el desarrollo ulterior de la cultura de inteligencia, tras el impulso inicial, pese a las altas expectativas generadas y a los muy importantes avances cosechados.

Por otra parte, y con el propósito de paliar las limitaciones metodológicas en las investigaciones futuras sobre la labor de sensibilización pública del servicio de inteligencia español, se destaca la oportunidad que ofrecen otras fuentes primarias no contempladas en el presente trabajo, como la posibilidad de realizar entrevistas en profundidad a académicos que tuvieron peso en las fases iniciales de la política de cultura de inteligencia, así como a miembros retirados del CNI que estuvieron relacionados con dicha labor.

## Bibliografía

- Amatriaín Méndez, Jesús. 1998. "Inteligencia en las operaciones de mantenimiento de la paz". *Boletín de Información* 255: 17-24.
- Arcos, Rubén. 2013. "Academics as Strategic Stakeholders of Intelligence Organizations: A View from Spain". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 26 (2): 332-346. doi.org/10.1080/08850607.2013.757997
- Arcos, Rubén; y Antón, Joan. 2010. "Reservas de Inteligencia: hacia una Comunidad ampliada de Inteligencia". *Inteligencia y Seguridad* 8: 11-38.
- Bardavio, Joaquín, Pilar Cernuda y Fernando Jauregui. 2001. *Servicios Secretos*. Madrid: Debolsillo.
- Blanco, José María, y Gustavo Díaz Matey. 2015. "Presente y futuro de los Estudios de Inteligencia en España". *Documento Marco* 11: 1-29.
- Bravo Nuche, Ramón. 1977a. "La inteligencia, esa desconocida". *Revista General de Marina* 192: 173-180
- Bravo Nuche, Ramón. 1977b. "Servicios de inteligencia". *Revista General de Marina* 193: 185-197.
- Bernal, Pedro. 2011. "La cultura de seguridad y defensa, un proyecto en marcha". *Cuaderno de Estrategia* 155: 23-63.
- Bueno, Alberto. 2018. "La promoción de la cultura de defensa en las universidades españolas: evaluación de diseño del Programa de Colaboración del Ministerio de Defensa". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 5 (1): 27-47.
- Bueno, Alberto. 2016. "La cultura de seguridad y defensa: una propuesta de análisis conceptual desde la ciencia política". *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 8: 41-70.
- Carter, Jeremy G. 2016. "Institutional Pressures and Isomorphism: The impact on Intelligence-Led Policing Adoption". *Police Quarterly* 19 (4): 435-460. doi.org/10.1177/1098611116639536

- Centro Nacional de Inteligencia. 2006. *Palabras del secretario de Estado Director del CNI en la presentación de la primera revista sobre inteligencia*.
- Cremades, Álvaro. 2021. "Sobre las instituciones estatales de seguridad en América Latina: similitudes y particularidades frente al caso español". *Methaodos. Revista de ciencias sociales* 9 (1): 45-59. doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.447
- Coulthart, Stephen, Michael Landon-Murray y Damian Van Puyvelde. 2019. "Introduction: A Pluralistic Approach to Intelligence Scholarship". En *Researching national security intelligence: multidisciplinary approaches*, editado por Stephen Coulthart, Michael Landon-Murray y Damian Van Puyvelde, 1-10. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Daneo Palacios, Emilio. 1978. "Información – Inteligencia". *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* 448: 201-206.
- Díaz Blanco, Valentín. 2016. "Finalidad de la inteligencia". En *Inteligencia: un enfoque integral*, editado por la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 41-75. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Díaz Fernández, Antonio, y Ruben Arcos. 2021. "A Framework for Understanding the Strategies of Openness of the Intelligence Services". *The International Journal of Intelligence, Security and Public Affairs* 23 (3): 259-280. doi.org/10.1080/23800992.2021.2010365
- Díaz-Matey, Gustavo. 2010. "The Development of Intelligence Studies in Spain". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 23: 748-765. doi.org/10.1080/08850601003781027
- Díez Nicolás, Juan. 2012. "La imagen de los servicios de inteligencia en la sociedad". *Inteligencia y seguridad: revista de análisis y prospectiva* 11: 149-160.
- DiMaggio, Paul J., y Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review* 48 (2): 147-190. doi.org/10.2307/2095101
- Directiva. 2002. Directiva 5/2002, de 11 de enero, por la que se aprueba el Plan Director de Cultura de Defensa.
- Directiva. 2003. Directiva 138/2003, por la que se aprueban los Planes Derivados del Plan director de Cultura de Defensa, 16 de septiembre.
- Directiva de Defensa Nacional. 2000. Directiva 1. Presidencia del gobierno España, 1 de diciembre.
- DDN (Directiva de Defensa Nacional). 1992. Directiva de Defensa Nacional 1/92, de 27 de marzo. Presidencia del gobierno, España.
- Dumitru, Irena. 2014. "Building an Intelligence Culture from Within: The SRI and Romanian Society". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 27 (3): 569-589. doi.org/10.1080/08850607.2014.900298
- Farrell, Theo. 1998. "Culture and military power". *Review of International Studies* 24: 407-416.
- Goberna, Juan R. 2005. "Los servicios de inteligencia en la historiografía española". *Arbor* 180 (709): 25-74. doi.org/10.3989/arbor.2005.i709
- Goberna, Juan R. 2006. "La "cultura de inteligencia" y la Historia contemporánea en España: Problemas actuales y perspectivas de futuro". *Empiria: Revista de Metodología en Ciencias Sociales* 11: 93-106.

- Goberna, Juan R. 2007. *Inteligencia, espionaje y servicios secretos en España*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Hall, Peter A. y Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies* 44 (5): 936-957.
- Hidek, Matt. 2011. "Military doctrine and intelligence fusion in the American homeland". *Critical Studies on Terrorism* 4 (2): 239-261.  
doi.org/10.1080/17539153.2011.586207
- Juneau, Thomas, y Stephanie Carvin. 2021. *Intelligence Analysis and Policy Making: The Canadian Experience*. California: Stanford University Press.
- Koning, Edward Anthony. 2016. "The three institutionalisms and institutional dynamics: understanding endogenous and exogenous change". *Journal of Public Policy* 36 (4): 639-664.  
doi.org/10.1017/S0143814X15000240
- LBD (Libro Blanco de la Defensa). 2000. *Libro Blanco de la Defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Macia Mercade, Juan. 2001. *Periodismo y servicios secretos*. Madrid: Universitas.
- Miró Valls, Cayetano. 1983. "La Defensa Nacional y la Inteligencia I: La información en la Decisión". *Revista Ejército* 516: 29-32.
- Moyano, Manuel, José Manuel Gaete, y Pedro Rivas. 2014. "Estudios sobre Inteligencia en la Academia Española: un balance retrospectivo a través de las tesis doctorales (1976-2012)". *Revista Eletrônica de Biblioteconomia e Ciência da Informação* 19: 213-234.
- Navarro, Diego. 2004. "Introducción". En *Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional*, editado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos, 6-31. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Pastor Petit, Domingo. 1990. *Espionaje, la Segunda Guerra Mundial y España*. Madrid: Plaza y Janés.
- Pastor Petit, Domingo. 1996. *Diccionario Enciclopédico del Espionaje*. Madrid: Editorial Complutense.
- Pérez Villalobos, María Concepción. 2002. *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*. Granada: Grupo Editorial Universitario.
- Peters, Guy B. 1999. *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Londres: Printer.
- Pierson, Paul. 2006. "Public Policies as Institutions". En *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*, editado por Ian Shapiro, Stephen Skowronek y Daniel Galvin, 114-131. Nueva York: New York UP.
- Powell, Walter W. 1991. "Expanding the Scope of Institutional Analysis". En *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, editado por Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio, 183-203. Chicago: University Of Chicago Press.
- Rueda, Fernando. 1993. *La casa. El CESID: agentes, operaciones secretas y actividades de los espías españoles*. Madrid: Temas de Hoy.
- Rueda, Fernando. 1999. *Por qué nos da miedo el CESID*. Madrid: Foca.
- Ruiz Miguel, Carlos. 2002. *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional*. Tecnos: Madrid.
- Ruiz Miguel, Carlos. 2005. "El CESID: historia de un intento de modernización de los Servicios de Inteligencia". *Arbor* 180 (709): 121-150.
- Saiz Cortés, Alberto. 2005. "Presentación". *Arbor* 180 (709): IX-XI.

- Sánchez Méndez, José. 1983. "Inteligencia". *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* 504: 1194-1203.
- Sansó-Rubert Pascual, Daniel. 2006. "La articulación de la Comunidad de Inteligencia Española: realidad y perspectivas de futuro". *Boletín de Información del CESEDEN* 297.
- Van Puyvelde, Damien, James J. Wirtz, Jean-Vincent Holeindre, Benjamin Oudet, Bar-Joseph Uri, Ken Kotani, Florina Cristiana Matei y Antonio M. Díaz Fernández. 2020. "Comparing National Approaches to the Study of Intelligence". *International Studies Perspectives* 21 (3): 1-40. doi.org/10.1093/isp/ekz031
- Velasco, Fernando, Rubén Arcos y Diego Navarro Bonilla. 2009. "La cultura de inteligencia en España: una exigencia estratégica en desarrollo". 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, 353-365. Washington DC: National Defense Intelligence College.
- Velasco, Fernando, Diego Navarro Bonilla y Rubén Arcos. 2010. "Introducción: convergencia disciplinar y diversidad como necesidad en los Estudios de Inteligencia". En *La inteligencia como disciplina científica*, editado por Fernando Velasco, Diego Navarro Bonilla y Rubén Arcos, 17-22. Madrid: Plaza y Valdés.

# Apreciación de la cultura de inteligencia para apoyar estrategias de geoseguridad

## *Appreciation of intelligence culture to support geosecurity strategies*

Jaime Castillo-Arias<sup>1</sup>

*Recibido: 28 de marzo de 2022*

*Aceptado: 2 de junio de 2022*

*Publicado: 30 de septiembre de 2022*

### Resumen


En el presente artículo no solo se describe la cultura de inteligencia como la forma de proporcionar información adecuada para la toma de decisiones de un Estado, sino que se expone cómo debe ser considerada en los procesos para generar acciones que permitan mejorar las condiciones de seguridad. Con la finalidad de operacionalizar estos conceptos, se emplea el método descriptivo para evidenciar la importancia de la inteligencia en la conducción política y la formulación de estrategias que permitan disponer de un adecuado nivel de seguridad. Con esta visión, se pretende reflexionar sobre la necesidad de un alcance de seguridad global, pero sin dejar de lado la inteligencia vinculada al interés estatal. Como ejemplo, se considera el problema del narcotráfico en dos países de la región andina: Colombia y Perú. Se destaca la importancia de una cultura de inteligencia que considere conceptualmente la orientación política, pero que oriente su accionar a apoyar estrategias que generen un adecuado escenario de seguridad a escala estatal y global.

**Palabras clave:** cultura; estrategia militar; inteligencia; política gubernamental; seguridad internacional

### Abstract

This article not only describes the culture of intelligence as the way to provide adequate information for decision-making in a State but also analyzes how it should be considered in the processes to generate actions to improve security conditions. In order to operationalize these concepts, the descriptive method was used, to reflect on the importance of intelligence for political leadership and for the formulation of strategies that propitiate an adequate level of security. Within this vision, it is intended to reflect on the need for a global security scope, but without neglecting the intelligence associated with State interest. As an example of the aforementioned, the problem of drug trafficking in two countries of the Andean region, Colombia and Peru, is considered. The importance of an intelligence culture that conceptually considers political orientation but fundamentally guides its actions to support strategies that generate an adequate security scenario at the state and global level is highlighted.

**Keywords:** culture; government policy; intelligence; international security; military strategy

<sup>1</sup> Escuela Internacional de Doctorado de la UNED, Seguridad Internacional (IUGM), España, jcastillo526@alumno.uned.es,  [orcid.org/0000-0001-8085-7781](https://orcid.org/0000-0001-8085-7781)



## Introducción, metodología y soporte teórico para el análisis

Los conflictos propios de la naturaleza humana han sido objeto de estudio en todas las sociedades. En esta etapa de la posmodernidad, destacan las acciones de confrontación con características especiales, las cuales resaltan el nivel de conocimiento, al igual que el proceso de obtención de información. Esto permite obtener inteligencia, idealmente para la toma de decisiones acorde a los intereses políticos de un Estado e incluso de los intereses coyunturales de una administración de Gobierno.

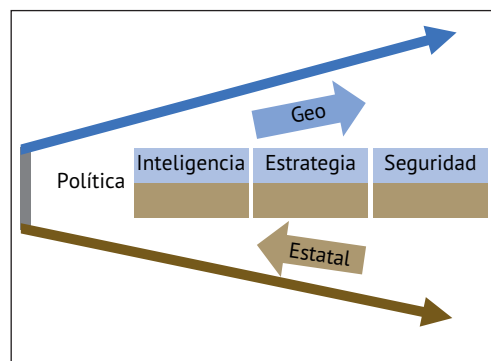
En este artículo se utiliza el término “inteligencia” como concepto integral de conocimiento e información, que responde a intereses globales. Se realiza una descripción genérica de los aspectos relacionados con la actividad de inteligencia y con la correspondiente cultura que se forja, considerando como base el entorno político en el cual se emplea la inteligencia. Todo esto con la finalidad de describir la importancia de la actividad para el desarrollo de estrategias de Estado que permitan mejorar las condiciones de seguridad en todos los ámbitos. En ese contexto, se plantea la importancia de entender la cultura que predomina en la inteligencia de un Estado y se presenta un modelo que permite visualizar cómo la política orienta la estrategia para alcanzar la seguridad, o visibilizar cómo la seguridad se ve afectada por estrategias formuladas con fines políticos no estatales, que repercutan de forma negativa en el Estado y en su entorno, con proyección a la seguridad global.

Cabe mencionar que el estudio de la inteligencia, al igual que el de la estrategia de Estado, a pesar de haber generado interés en el ámbito académico, no ha sido constante.

En su mayoría, se ha limitado a formulaciones contradictorias, con limitada sistematización doctrinaria, sobre todo en la región latinoamericana. Ello se evidencia en los productos que se difunden, al igual que en el aporte para la elaboración y ejecución de las políticas y las estrategias de seguridad por parte del Estado.

La importancia de la relación mencionada se puede observar en la figura 1. Aunque es cierto que ha posibilitado la formulación de políticas estatales y existe suficiente conocimiento en la sociedad civil, la academia debe integrarse para establecer estrategias y para explicar cómo la inteligencia es utilizada por intereses supranacionales. Los Estados no pueden desconocer esa información si quieren estar en condiciones de cuestionar, actuar, aprovechar o colaborar en lo que corresponda, en un escenario de acciones con afectación a la seguridad global (geo).

Figura 1. Relación entre la inteligencia, la estrategia y la seguridad



Fuente: elaboración propia.

El concepto de inteligencia muestra la importancia de disponer de un marco político para la acción de los Estados y para su relación básica con esta. También permite formular una estrategia para alcanzar el nivel de seguridad esperado, tanto a escala estatal como en el

ámbito internacional. El tema de análisis es amplio, por lo que, a manera de ejemplo, se utilizará el problema del narcotráfico en la región andina.

### *Inteligencia estratégica y cultura de inteligencia*

La inteligencia para la toma de decisiones en un Estado u organización ha estado ligada, sobre todo, a las estructuras de defensa y de seguridad. De acuerdo con Bang (2017, 104), por lo general se asocia con “cuatro usos diferentes: inteligencia como un producto, una organización, una actividad o un proceso”. Sin embargo, el autor aclara que en la mayoría de los países la consideran un producto. Sobre la inteligencia estratégica, Dearth y Goodden (1995) mencionan que se trata “del tipo de conocimiento que un Estado debe poseer con respecto a otros Estados para asegurarse que su causa no sufrirá ni sus compromisos fracasarán porque sus estadistas y soldados planean y actúan en la ignorancia” (Dearth y Goodden 1995, 2). Por su parte, acerca de la cultura de inteligencia en España, Fernando Velasco, Rubén Arcos y Diego Navarro (2009) realizaron un estudio de orden antropológico en el que argumentan que

la creación de cultura de inteligencia implica producir conocimiento en la sociedad sobre la necesidad de organismos de inteligencia que salvaguarden la seguridad y la defensa de una nación, así como incidir en su carácter de servicio a los intereses generales de los ciudadanos integrados en la administración del Estado (Velasco, Arcos y Navarro 2009, 256).

Cabe destacar el aporte de Sebastiaan Rietjens, quien analiza las “culturas de inteligencia” en

32 países europeos (Rietjens 2019, 203), y recalca que los esfuerzos se orientan hacia la seguridad. Por su parte, Jaime Castillo (2009) realizó varios aportes sobre la cultura nacional y la influencia en la estructura de inteligencia ecuatoriana, que son aplicables a Latinoamérica. Con respecto al apoyo y la coordinación necesaria entre los Estados, Castillo (2009) recalca que se debe considerar el intercambio de información, en especial “cuando los cambios globales generan factores de riesgo que se potencializan con el acceso a la información, la tecnología y la capacidad de que los delitos y sus consecuencias sean de carácter transnacional” (Castillo 2009, 107). Se trata de aspectos que deben ser considerados al desarrollar una cultura de inteligencia que permita disponer de sistemas estructurales de apoyo a las estrategias de seguridad, “haciendo de esta actividad una norma estatal que sea asumida por la sociedad como necesaria (...), que aproveche en lo que corresponde a inteligencia, el potencial existente en la época de la información y el conocimiento” (Castillo 2009, 108-109).

### *Estrategias y su relación con inteligencia*

La estrategia tiene su origen en el ámbito militar, aunque con el paso del tiempo se ha empleado en otras áreas. En el libro *Estrategia. Una forma de pensar*, se destaca que sus principios y metodologías “pueden trasladarse del mundo militar a la empresa e instituciones, pero también al político e incluso al geopolítico y sirven a la expresión de una estrategia política y a la geoestrategia” (Aznar 2022, 7). Al respecto, el *Manual de Aplicación Estratégica del Colegio de Guerra Norteamericano* establece los aspectos a considerar en la formulación de una estrategia, los cuales requieren el apoyo de inteligencia:

Analizar la *situación* estratégica (el reto y su contexto).

Definir los *finés* deseados (los resultados buscados), incluir primero la definición del objetivo político general y luego los objetivos específicos necesarios para alcanzarlo.

Identificar y/o desarrollar los *medios* (recursos y capacidades) a utilizar.

Diseñar las *formas* de utilizar los medios para lograr los fines deseados.

Evaluar los *costes/riesgos* asociados a la estrategia (Heffington, Oler y Tretler 2019, 1-2).

El análisis de los elementos considerados permite formular disímiles estrategias, por ejemplo, la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, que “articula intereses ampliamente desarrollados e identifica amenazas, recursos y políticas (...) y no considera el poder militar de forma aislada de otras fuentes de poder nacional (...), asegura y promueve los intereses centrales a largo plazo” (Joint Force Development 2019, 1-2). Con esta guía se elabora la estrategia de defensa nacional, de la cual se desprenden estrategias particulares como la de inteligencia de Estados Unidos que apoya las prioridades de información del Estado y de otros actores y establece que

Los adversarios tradicionales continuarán los intentos de ganar y afirmar influencia, aprovechando las condiciones cambiantes en el entorno internacional (...) plantean desafíos dentro de las esferas militares, económicas y políticas tradicionales, no tradicionales, híbridas y asimétricas. Es probable que los esfuerzos rusos para aumentar su influencia y autoridad continúen y puedan entrar en conflicto con los objetivos y prioridades de Estados Unidos en múltiples regiones. La modernización militar china y la búsqueda continua del predominio económico y territorial en la región del Pacífico y más allá siguen siendo motivo de preocupación (NIS 2019, 1).

## Cultura de inteligencia y su relación con las correspondientes de política, estrategia y de seguridad

La cultura de inteligencia de un Estado se puede asociar a la práctica administrativa y a las actividades de organismos independientes. Sin embargo, la evolución de los conocimientos y del desarrollo tecnológico demanda el uso de la información y de la inteligencia con proyección estratégica global. Bang (2017) indica que inteligencia constituye una “ciencia de información”, porque los datos de este proceso están interrelacionados, y “la base teórica de este punto de vista se puede conectar con la ciencia de la información y la jerarquía datos-información-conocimiento-sabiduría – DIKW–<sup>2</sup>” (Bang 2017, 107).

Con respecto a los datos, se considera que los necesarios están disponibles de fuentes abiertas para generar un concepto a nivel estratégico. Como mencionan Williams y Blum (2018, 39), las fuentes de información de la segunda generación han evolucionado “debido a la Web 2.0, un cambio en el contexto de internet a páginas web dinámicas que incluirían procesamiento automático directo e indirecto de datos, aprendizaje automático y razonamiento automatizado”. La inteligencia artificial (IA) constituye el nuevo eje de proyección para el proceso de datos y para la forma de producir inteligencia. Aquí puede destacarse el reporte del Servicio de Investigación del Congreso Norteamericano (CRS) en el cual se destaca la capacidad de la IA de generar datos que permite

alimentar análisis más profundos, convirtiendo información no estructurada de encuestas, datos financieros y resultados

2 Iniciales en inglés de data, information, knowledge y wisdom.



electorales en informes. (...) Tienen el potencial de otorgar una ventaja (...) al mejorar la calidad de la información disponible para los responsables de la toma de decisiones (CRS 2020, 30).

En el resumen de la estrategia de IA de Estados Unidos en 2018 aparecen las connotaciones negativas ocasionadas por no implementar esta tecnología del conocimiento. En el documento se expone que los sistemas heredados serán irrelevantes “para la defensa de nuestro pueblo, erosionando la cohesión entre aliados y socios, reduciendo el acceso a mercados que contribuirán a una disminución de nuestra prosperidad y nivel de vida, y el crecimiento de desafíos a las sociedades” (DOD 2018, 5).

#### *Cultura política sobre inteligencia*

Los términos de relación entre Estados quedaron marcados después de la Segunda Guerra Mundial a partir del surgimiento de las Naciones Unidas (ONU) y del Consejo de Seguridad. Este escenario se dio debido a un contexto bipolar ejercido por Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y se extendió hasta la caída del Muro de Berlín. En el caso de Estados Unidos se constituyó el Consejo de Seguridad Nacional en 1947 (NSA 1947), la Junta de Inteligencia, el Consejo Nacional de Inteligencia y la Agencia Central de Inteligencia (CIA).

Lo mismo sucedió en la URSS, pues a partir de 1954 crearon el Comité para la Seguridad del Estado (KGB), concentrado en actividades tanto al interior como al exterior de la nación. En 1991, luego de la caída del Muro de Berlín, Rusia conformó el Servicio Federal de Seguridad (FSB) para la inteligencia interior; y el Servicio de Inteligencia Exterior (SVR) para la contrainteligencia. Sobre

los servicios de inteligencia rusos, el experto en defensa, Pavel Felgenhauer, indicaba que

han mostrado su alarma ante esta recentralización de funciones, que puede conducir a la recreación de un “KGB” al servicio de los intereses partidistas del presidente, coaccionando la libertad de expresión de los sectores críticos con sus políticas; más aún, en ausencia de un sistema efectivo de control sobre la actuación de dichos organismos (Hernández 2003, 16).

En la región latinoamericana no existe un referente de continuidad sobre actividades relacionadas con la inteligencia y la seguridad de los Estados. Lo anterior evidencia que las estructuras de inteligencia de la mayoría de países no consiguieron consolidarse ni desarrollar un profesionalismo acorde a los requerimientos de la sociedad. Esto sucedió porque dichas estructuras se encontraban sujetas a la confrontación de la Guerra Fría, que provocó inestabilidad en la conducción política de los Estados y excesos en los organismos de seguridad asociados a los sistemas de inteligencia.

#### *Culturas de inteligencia y estrategia*

Como lo menciona Boll (1988), al evaluar la planificación sobre Seguridad Nacional de Estados Unidos desde Roosevelt a Reagan, se evidencia la influencia de la confrontación ideológica con la URSS. La planificación fue actualizada en las diversas estrategias de seguridad formuladas por ese país hasta llegar a la de 2017 que es la que se mantiene vigente en la actualidad. Aquí se menciona que la inteligencia debe estar en condiciones de “identificar y responder a los cambios geoestratégicos y regionales y sus implicaciones políticas, económicas, militares y de seguridad”, por lo que

se requiere que la comunidad de inteligencia (CI) “reúna, analice, discierna y operacionalice la información” (White House 2017, 22). La estrategia norteamericana como referencia para Europa establece que

Rusia está utilizando medidas subversivas para debilitar la credibilidad del compromiso de Estados Unidos con Europa, socavar la unidad transatlántica y debilitar las instituciones europeas y Gobiernos. Con sus invasiones de Georgia y Ucrania, Rusia demostró su voluntad de violar la soberanía de los Estados de la región. Rusia continúa intimidando a sus vecinos con un comportamiento amenazante, como la postura nuclear y el despliegue avanzado de capacidades ofensivas (White House 2017, 47).

Igual criterio se sigue al analizar la estrategia de seguridad de Rusia de 2021, que, como lo menciona Dimitri Trenin del Carnegie Moscow Center, abarca “desde la economía hasta el medio ambiente y los valores de la defensa, (...) definida por la confrontación cada vez más intensa con Estados Unidos y con sus aliados; un retorno a los valores tradicionales rusos” (Trenin 2021, párr. 9). Shedd y Stradner (2021) resaltan que se obvia lo cibernético y citan al ministro de Defensa ruso, Sergey Shoigu, quien declaró que “la información se ha convertido en un arma” (Shedd y Stradner 2021, párr. 3). El actual Gobierno de Estados Unidos emitió en marzo de 2021 la guía para la elaboración de la estrategia de seguridad nacional, en la cual se indica que “los acontecimientos recientes muestran con demasiada claridad que muchas de las mayores amenazas a las que nos enfrentamos no respetan fronteras o muros, y deben ser enfrentados con la acción colectiva” (White House 2021, 7).

En 2022, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) aprobó un nuevo

concepto estratégico que actualizó el del año 2010. De igual manera, la comisión que se encarga de la estrategia y la seguridad de la Unión Europea (UE), indicó que “los europeos se enfrentan a un panorama de seguridad en evolución constante en el que influyen las amenazas cambiantes y otros factores (...) más allá de nuestras fronteras” (Comisión Europea 2020, 1). Cabe destacar que la UE en el transcurso de la invasión rusa a Ucrania de finales de febrero del año 2022, aprobó el Compás Estratégico para defender el “orden de seguridad europeo y mundial junto con nuestros socios (...) mejor preparados para hacer frente a las amenazas presentes y futuras y desafíos, (...) amenazas híbridas, ciberataques y los riesgos relacionados con el clima, desastres y pandemias” (EEAS 2022, 62). En lo pertinente a la inteligencia existe una cooperación que ha ido incrementándose en la UE, con Estados Unidos y Reino Unido como los principales Estados generadores de inteligencia. Igual sucede con el Colegio de Inteligencia de Europa, creado en el año 2019 y que constituye el eje de integración de especialistas y académicos en el área (Korteweg 2022).

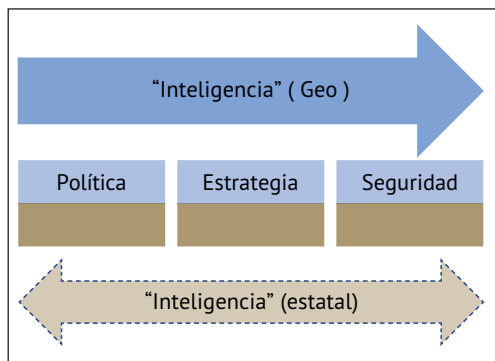
#### *Cultura de inteligencia y aspectos de seguridad global*

La ONU tiene como objetivo principal mantener la paz y la seguridad internacional, promoviendo la cooperación al igual que el respeto a los derechos humanos. Para este fin surgió el Consejo de Seguridad. Kacowicz (1998, 5) indica que la seguridad entendida como zonas de paz es más factible lograrla cuando “los Estados de la región establecen relaciones de interdependencia económica e integración a nivel interestatal y enlaces transnacionales entre sus poblaciones (...) que incluye tam-

bién la justicia social y económica”. Por esta razón, otro frente de la seguridad en la ONU lo constituyen las Declaraciones sobre el Desarrollo Humano de 1986, la del Milenio de 2000, hasta la actual Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que sirve de eje a las acciones basadas en organismos y relaciones que proporcionan inteligencia de aplicación global.

Se puede cuestionar el desempeño y la caducidad del Consejo de Seguridad de la ONU, sin embargo, constituye un elemento vigente que sirve para expresar y evaluar posiciones. En la figura 2 se muestra que el conocimiento de inteligencia está asociado al desarrollo de estrategias mediante las cuales se direccionan para alcanzar objetivos políticos, asociados con la seguridad o con objetivos de seguridad relacionados con intereses políticos (ideológicos y partidistas).

Figura 2. Relaciones de la inteligencia con la política, la estrategia y la seguridad, con fines estatales y globales



Fuente: elaboración propia.

En este ámbito vale destacar el nivel alcanzado en los estudios sobre la seguridad, la defensa y la inteligencia, en especial por la academia de los países desarrollados. Samuel Wilson (1999, 2) sostiene que “nunca una inteligencia sólida, receptiva y oportuna ha sido más

esencial para la toma de decisiones, formulación y planificación de políticas de seguridad exterior y nacional que ahora, ya que estamos a las puertas del nuevo siglo”. El estudio integral de la inteligencia se ha incrementado y diversificado y como ejemplo puede mencionarse el caso de la comunidad de inteligencia en Washington, donde la capacitación universitaria es una constante de las 17 agencias de inteligencia estatales (Goldman 2018, 344).

En relación con la cultura de inteligencia, resulta importante mencionar la arquitectura y el conocimiento que se ha generado en una organización. También, cómo las normas afectan su contribución en esta era de la información. Martin Libicki (2003, 73) señala que los factores culturales

pueden ayudar o perjudicar el uso de los sistemas de información (...) de una organización, especialmente la disposición de las personas a intercambiar información, buscar conocimientos potencialmente inquietantes, realizar análisis honestos y basar las decisiones en el resultado de ese análisis.

Esto constituye uno de los retos para que el nivel estratégico tenga una visión de la inteligencia de carácter global. Con respecto a la importancia del conocimiento en el contexto de seguridad, resalto el estudio de Francois Cluzel sobre *el Dominio de Operación Humano*, el cual se sustenta en la propuesta a nivel del Comando Aliado de Transformación (ACT) para la OTAN sobre la “Guerra Cognitiva”. El autor expone que esta se resume en “usar el conocimiento para los propósitos del conflicto (...), esta capacidad ha tenido la tendencia de ser aplicada a los campos político, económico, cultural y societal. Cualquier usuario de las tecnologías modernas de información es un potencial objetivo” (Cluzel 2021, 6).

## Culturas de seguridad e inteligencia en Latinoamérica. Necesidad de conocerlas para generar acciones

### *Formulación de políticas y estrategias*

Como antecedentes en Latinoamérica debemos considerar la creación en el año 1942, durante la Segunda Guerra Mundial, de la Junta Interamericana de Defensa (JID). Además, en 1948 surge la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual en 2006 oficializó a la JID como una “entidad” con el respectivo estatuto que la autoriza a prestar asesoramiento técnico, capacitación, medidas de confianza y cooperación (OEA 2006, 3-4). En la actualidad, la JID tiene líneas de acción que comprenden medidas de apoyo regional, amenazas emergentes, datos para respuesta sobre ayuda humanitaria, rol facilitador y ciberdefensa. Destacan las medidas de fomento de confianza y seguridad (MFCS). La Declaración de Seguridad de las Américas, adoptada el 28 de octubre de 2003 (OEA 2003), recalca que la nueva concepción de seguridad en el hemisferio es de carácter multidimensional. Con ese objetivo se creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) el 15 de diciembre de 2005 orientada a los siguientes ejes de acción: lucha contra las drogas, lucha contra el terrorismo, la seguridad pública y la delincuencia organizada transnacional (OEA s/f).

En iniciativas como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), cabe mencionar a Gonzalo García Pinto, presidente del Grupo Pro Tempore de Constitución del CDS. García Pinto se manifestó sobre los “temas excluidos” en su conformación. Sin ignorar la importancia de la defensa, la región es una de las más peligrosas del mundo y por eso

resultaba “definidor que el Consejo de Defensa Suramericano haya excluido de su conocimiento las cuestiones propias de la seguridad, no importando su denominación específica (...) pública, humana, ciudadana, orden público, etc.” (García Pino 2009, 37-38).

Por este y otros motivos, la propuesta de integración a través de la UNASUR quedó en el nivel “político”, sin plasmar una estrategia con alcance hacia una seguridad integral. Al conformarse el CDS, el ministro de Defensa de Chile, Francisco Vidal Salinas, reiteró la importancia de la cooperación como “instrumento indispensable para enfrentar los dilemas y problemas que nos desafían hoy (...), los Estados no pueden enfrentar aisladamente amenazas a la seguridad que, por su naturaleza, requieren el esfuerzo concertado de los países” (Vidal Salinas 2009, 15).

Aquí se evidencia que alcanzar este objetivo es complicado, sobre todo cuando no se dispone de una orientación pragmática y esta se basa en información y en una limitada inteligencia estatal o, peor aún, con orientación ideológica partidista. Lo mismo sucede cuando no se cuenta con información de inteligencia con proyección para analizar los alcances a nivel global. Debido a esto se generaron reacciones tanto al interior de Latinoamérica como de otros países y con particularidad Estados Unidos, e incluso de las organizaciones regionales existentes, por lo que se afectaron los objetivos geopolíticos de integración.

### *Accionar en relación con el narcotráfico en la región (análisis de caso)*

El escenario latinoamericano descrito con anterioridad motivó que se revitalice el accionar de la OEA. La organización hizo énfasis en las

Tabla 1. Áreas temáticas y partes interesadas, en relación con el narcotráfico

Áreas temáticas			Partes interesadas	
1	Luchas contra la corrupción y los delitos económicos	105	Gobierno	69 %
2	Combate a la delincuencia organizada transnacional	94	Organizaciones de la sociedad civil	10 %
3	Fortalecimiento de la prevención el delito y la justicia penal	90	Organismos multilaterales	7 %
4	Problema mundial de drogas	71	Sector privado	3 %
5	Terrorismo	8	Academia	2 %
	Preguntas relacionadas con mandatos UNODC en todos los niveles, incluida la región.		Otros	9 %

Fuente: UNODC (2022, 34-35).

amenazas emergentes a través de la Secretaría de Seguridad Multidimensional, la cual dispone de la Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas (CICAD), que estableció una “estrategia hemisférica sobre drogas” (OEA y CICAD 2020), indicando entre otros puntos:

2. Que las autoridades nacionales sobre drogas se establezcan y/o fortalezcan, ubicándolas en un alto nivel político (...).
3. Que los Estados Miembros diseñen e implementen políticas y/o estrategias nacionales sobre drogas debidamente articuladas con otras políticas y/o estrategias públicas (...).
18. (...) Recordando que la participación de la sociedad civil y el sector privado es importante (...) contribuyan al fortalecimiento de las estrategias nacionales, regionales e internacionales (OEA y CICAD 2020, 2-3).

Además, la estrategia establece la implementación de políticas sociales para contrarrestar el crimen asociado, el tráfico ilícito y el uso de drogas, y prioriza la cooperación internacional

a todo nivel (OEA y CICAD 2020). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) presentó a inicios de 2022 la “Visión estratégica para América Latina y el Caribe 2022-2025” (UNODC 2022). Su directora ejecutiva, Ghada Waly, destaca que “apoyará a los países de América Latina y el Caribe en el fortalecimiento de las respuestas para prevenir y enfrentar la delincuencia organizada, las drogas y la corrupción” (UNODC 2022, 3). La encuesta elaborada como soporte del anexo metodológico de esta visión estratégica presenta información de interés para considerar y que consta en la tabla 1.

Los datos que constan en la tabla 1 invitan a reflexionar sobre aspectos de seguridad, pues evidencian deficiencias en el aporte y la participación del sector privado, de organizaciones civiles e incluso de la academia. Los aportes de los grupos mencionados y los del Gobierno, permiten generar estrategias que mejoren la seguridad, especialmente en la proyección de los efectos y en las relaciones globales de estas actividades. Por tanto, se requiere disponer de relaciones externas para obtener inteligencia

sobre estos temas y de esta forma neutralizar los efectos e identificar las conexiones en el escenario global.

En Latinoamérica se encuentra vigente una “estrategia hemisférica” implementada por la OEA y una “visión estratégica” desarrollada por la ONU, las cuales constan en acuerdos firmados y en compromisos asumidos por las naciones. Si consideramos que todos los niveles deben apoyar para formular una política que permita desarrollar una estrategia específica, se debe tomar en cuenta que además de contar con la estructura y con la respectiva autoridad nacional a nivel jerárquico como actor o coordinador de las actividades, igualmente se necesita disponer de un nivel que elabore informes periódicos y de una base de datos que esté disponible y que sea socializada a fin de que se entiendan las políticas y las estrategias que adopte un Estado, así como las acciones del respectivo Gobierno. En este contexto, se puede considerar la cultura de inteligencia en relación con su apoyo para la formulación de políticas y para el desarrollo de estrategias que garanticen la seguridad. Como en el caso que se expone a continuación, contra las actividades relacionadas con el narcotráfico en Colombia y Perú.

#### *Situación en Colombia*

Colombia dispone de una Dirección de Política de Drogas y de las Subdirecciones de Control y Fiscalización, Estratégica y de Análisis, entidades que se subordinan al Ministerio de Justicia y del Derecho. De igual manera, el país cuenta con un Observatorio de Drogas que se encarga de realizar un seguimiento a la normativa vigente, a las relaciones internas y externas, y tiene acceso a una base de datos actualizada para la evaluación y el ejercicio de

políticas públicas sobre este problema a todos los niveles. Además, las autoridades se apoyan en una guía denominada *Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de drogas 2018*, que establece un plan de acción que ataca el problema de las drogas tomando en cuenta la demanda, la oferta, las estructuras criminales y las economías y rentas criminales (Gobierno de Colombia 2018, 9).

La estrategia permite transparentar la política guía. Facilita que, en el escenario tan complejo de ese país, se pueda realizar el seguimiento de estas actividades y que exista una conciencia social sobre el tema, más allá de los normales intereses de los sectores políticos. Cabe destacar la importancia del uso y recopilación de datos actualizados sobre los cultivos ilícitos (UNODC 2021) y de contar con un Sistema de Información de Drogas de Colombia (SIDCO) que permite realizar el seguimiento y consultas sobre oferta y consumo, geodata y perfiles.

#### *Situación de Perú*

Por su parte Perú cuenta con la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), entidad que desarrolló la *Política Nacional contra las Drogas al 2030*, en la cual se establece que el narcotráfico constituye una amenaza que pone en “riesgo el goce de los derechos fundamentales de las personas y reproduce una diversidad de daños a la seguridad, la economía, la salud, el ambiente y la gobernabilidad” (DEVIDA 2022, 17). Además, destaca como sus principales objetivos atender las principales zonas de producción y de comercio de cocaína con el fin de “1) mejorar su situación socioeconómica e institucional; 2) reducir la producción y el comercio ilícito de drogas en dichas zonas; 3) reducir el consu-

mo de drogas en poblaciones en situación de vulnerabilidad” (DEVIDA 2022, 17).

De igual manera, disponen de un marco legal denominado *Estrategia nacional de lucha contra las drogas 2017- 2021*, cuya misión es “promover la participación activa del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional para enfrentar de manera integral el problema de las drogas” (DEVIDA 2017, 69). El documento establece tres ejes estratégicos: “Desarrollo alternativo integral y sostenible (DAIS), control de oferta y reducción de la demanda; y un eje transversal llamado responsabilidad común y compartida” (DEVIDA 2017, 71). Además, contempla la implementación de “mecanismos, instrumentos y prácticas que propicien la coordinación y un trabajo colaborativo entre las entidades relacionadas con el problema de las drogas, en el proceso de implementación de la estrategia” (DEVIDA 2017, 74). En este país el monitoreo de cultivos de coca disponible por la UNODC corresponde al año 2017 (UNODC 2018, 7), donde consta un incremento del 14 % respecto al año anterior. Ello evidencia la necesidad de disponer de información actualizada para el accionar de los organismos responsables.

#### *Reflexiones adicionales relacionadas con inteligencia y geoseguridad*

El ejemplo del narcotráfico en Colombia y Perú permite evidenciar la importancia de contar con información e inteligencia. Esto permite evaluar la correspondiente cultura en este orden con el fin de satisfacer o motivar las necesidades de la política, de manera que permitan desarrollar las estrategias de seguridad correspondientes. De igual manera, muestran la necesidad de contar con inteligencia en la

estructura estatal para facilitar el enlace entre las instituciones responsables, con el aporte de la sociedad y en lo particular con las organizaciones de investigación privadas y particularmente con la academia tanto en ámbitos locales como internacionales, pues se trata de un problema con incidencia global. Al respecto, cabe indicar que la ONU dispone de una Comisión de Estupefacientes para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación. Esta comisión ha emitido la política para la implementación de los compromisos internacionales (UNODC 2019), con el aporte de organizaciones adscritas al Comité de Viena, para impulsar los compromisos adquiridos, en los cuales participan 342 organizaciones no gubernamentales (ONG).

En la tabla 1 puede apreciarse que las áreas temáticas que priorizan los Estados son: la lucha contra la corrupción y los delitos económicos, el combate a la delincuencia organizada transnacional, y el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal, mientras que el problema mundial de drogas queda un poco más relegado. Esto demuestra que sin dejar de ser importante el problema de las drogas, los primeros apartados constituyen factores dependientes y desencadenantes. Por esta razón se debe evaluar cuál sería el centro de gravedad o al menos el área focal de los esfuerzos para elaborar una estrategia integral de seguridad del Estado o reorientarla en caso de disponerla.

Con la idea de no perder de vista las connotaciones que en el escenario global tienen este tipo de problemas, cabe mencionar que, en Estados Unidos la estrategia actual para el control de drogas establece las acciones para enfrentar este problema que afecta a la salud y a la seguridad. Esta política considera que se debe reflexionar sobre aspectos claves de la

cooperación con socios probados como Colombia y Perú (...) las formas de erradicación, desarrollo alternativo y oportunidades económicas, interdicción, investigación y enjuiciamiento, apoyo judicial y cooperación de salud pública, todo la cual debe ser a largo plazo y sostenible (NCDS 2019, 16).

Algo similar sucede en Europa, pues la estrategia de la comunidad europea contra las drogas remarca el riguroso proceso que debe seguirse para llegar a una “aproximación estratégica con una serie de negociaciones, evaluaciones y compromisos (...). La estrategia está respaldada por diversas fuentes” (Drugnet Ireland 2021, 4), para lo cual se precisa actualizar los planes de acción e incrementar la cooperación internacional.

Analizar la documentación relacionada con las estrategias que disponen tanto Estados Unidos como los países de la UE y algunas naciones latinoamericanas para hacer frente al narcotráfico, permite evidenciar, evaluar, adaptar o desarrollar nuevas acciones que responden a un concepto estratégico moderno. Se trata de un concepto que no es implementado en algunos países por tener connotaciones políticas e incluso de imagen, puesto que no existe la contraparte para considerarlo como prioridad estatal y no se crea una conciencia sobre el problema que representa el narcotráfico. Tampoco se tiene en cuenta que afecta directamente al concepto básico de la seguridad humana, a los segmentos más vulnerables y que tiene repercusiones en la moral y en la estructura social de la próxima generación. Por esta razón el apoyo y el enlace para ilustrarse de las afectaciones a través de experiencias globales permite que se pueda mejorar la cultura de inteligencia y desarrollar la correspondiente estrategia. Sin embargo, para

alcanzar este objetivo se requiere sistematizar el apoyo que puedan proporcionar, así como socializar el problema de las drogas y el narcotráfico a los centros de investigación especializados, a la academia y a los centros de educación superior tanto estatales como de la sociedad civil.

Afirmamos que los Estados que solo manifiestan o priorizan una política sin contar con estrategias a nivel estatal donde se integren las estrategias particulares, o que no disponen de una política de transparencia ni de alimentación de datos en forma descentralizada y de control centralizado, pueden ser desviados por riesgos desencadenantes mayores por percepción o por acción como el caso de la corrupción y delitos afines. En este caso la inteligencia disponible no es funcional puesto que se queda sobre todo como información para la política a nivel estatal y es coyuntural a las presiones que sobre cada uno de los casos afrontan los Gobiernos.

Contar con una adecuada arquitectura de información e inteligencia del Estado permitirá integrar el problema del narcotráfico con el resto de las amenazas y de los riesgos. Esto a su vez posibilitará disponer de una inteligencia con enlace externo y una visión geopolítica para aprovechar o influir en una geoestrategia particular o integral, con el apoyo de organismos nacionales e internacionales que aportarán en este ámbito para mejorar las condiciones de un escenario de geoseguridad.

## Conclusiones

En el presente trabajo, al referirse a una cultura de inteligencia, se ha priorizado describir el apoyo y la relación funcional que corresponde a las actividades de intelligen-



cia, más que orientar el análisis a los necesarios aspectos teóricos. Se ha evidenciado la importancia del nivel político como base fundamental de las decisiones de un Estado. Además, se resalta la necesidad de que los Gobiernos proporcionen las guías de acción a través de políticas públicas para generar estrategias que, mediante ejes de acción, consoliden las actividades para alcanzar los objetivos de sus instituciones y atender las demandas de la sociedad.

Al enunciar las relaciones funcionales de la inteligencia con la seguridad, se evidencia el aporte de la primera a la formulación adecuada de las respectivas estrategias de acción. Se describieron las estrategias formuladas por países y otras organizaciones; se evaluó cómo han sido planteadas, con la finalidad de disponer de las directrices iniciales y el marco conceptual en el que actúan los Estados y sus organismos dependientes. Las referencias sobre estrategias muestran el aporte de la inteligencia a todos los procesos. En la mayoría de los casos, a pesar de que no satisfacen las expectativas y más bien generan cuestionamientos, al menos priorizan la recopilación permanente de datos, al igual que la evaluación de los resultados y de la situación de seguridad. Sin embargo, esto no sucede en los países donde la cultura de inteligencia no se integra a todo el proceso.

Esta cultura sirve para evaluar la política, la estrategia y la seguridad y, en ese contexto, incentivar o fomentar la inteligencia. Es importante la articulación con la academia, al igual que la capacitación en los procesos funcionales de estas actividades. También, la relación con otras organizaciones, sobre todo del nivel científico investigativo, de manera que permita actualizar procesos y aplicar la experiencia de otros países y regiones. Ello,

considerando que, debido a los desafíos que enfrenta una sociedad, existen organizaciones regionales y de alcance global con las cuales los Estados, sus instituciones e incluso los sectores de la sociedad civil deberían relacionarse para generar un aporte constructivo a las estrategias de gobierno.

El ejemplo de algunos países latinoamericanos permite observar la importancia del apoyo a una estrategia para combatir el narcotráfico. Las organizaciones internacionales de alcance regional y global disponen de estrategias. Algo similar sucede con algunos países de la región andina, lo que puede servir para verificar sus acciones y para contar con una base conceptual y normativa, como modelo a seguir. De igual manera, se pueden evidenciar factores operativos, políticos o de información para tomar medidas considerando esas experiencias, o para identificar debilidades en la conducción política del Estado ante hechos previsible. Estos ejemplos, además, permiten socializar los efectos y constatar la necesidad de apoyo e intercambio de información, principalmente externo, entre los países de la región andina que no han sido mencionados en el presente trabajo.

La formulación limitada de estrategias de seguridad en Latinoamérica constituye una deficiencia, puesto que se ha enfocado en las políticas de dirección. Ello ha revelado problemas de aplicación con base en los nuevos conceptos vigentes, debido a una falta de cultura actualizada en temas de inteligencia, lo que a su vez no ha permitido que se cuente con un sustento investigativo, tecnológico y de bases académicas de orden estatal interno. Tampoco se cuenta con apoyo continuo externo para que los conductores estatales dispongan del conocimiento que facilite la formulación de acciones a través de las estrategias al nivel

correspondiente. Con ese objetivo, se requiere fomentar procesos de preparación, control y relación, que permitan actualizar la cultura de inteligencia para que priorice su aporte a la formulación y ejecución de las estrategias estatales, a fin de alcanzar el nivel de seguridad requerido para la convivencia social-estatal, así como para apoyar la seguridad en la región, con proyección global.

## Bibliografía

- Aznar, Federico. 2022. "Presentación de la obra estrategia. Una forma de pensar". *Boletín IEEE*, 3 de febrero. <https://bit.ly/3S0hvzl>
- Bang, Martin. 2017. "A Shared Epistemological View Within Military Intelligence Institutions". *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 30 (1): 102-116. doi.org/10.1080/08850607.2016.1177401
- Boll, Michael. 1988. *National Security Planning. Roosevelt through Reagan*. Kentucky: University Press of Kentucky.
- Castillo, Jaime. 2009. "La cultura nacional. La influencia en la estructura de inteligencia nacional en el Ecuador". En *Democratización de la Función de Inteligencia. El Nexos de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*, coordinado por Russell Swenson y Susana Lemozy, 91-109. Washington D.C.: National Defense Intelligence College. <https://bit.ly/3z6JAMG>
- Cluzel, Francois. 2021. "Cognitive Warfare". *Innovation Hub*: 1-45. <https://bit.ly/3IYFcUM>
- Comisión Europea. 2020. "Estrategia de la Unión Europea para una Unión de la Seguridad", <https://bit.ly/3tKDdx9>
- CRS (Congressional Research Service). 2020. "Artificial Intelligence and National Security", <https://bit.ly/3LEsdyD>
- Dearth, Douglas, y Thomas Goodden. 1995. *Strategic Intelligence. Theory and Application*. Washington, D.C.: Joint Military Intelligence Center.
- DEVIDA (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas). 2017. *Estrategia nacional de lucha contra las drogas 2017-2021*. Lima: DEVIDA. <https://bit.ly/3b3NP3Q>
- DEVIDA (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas). 2022. *Política nacional contra las drogas al 2030*. Lima: Consejo de Ministros. <https://bit.ly/35mqqU>
- DOD (Departamento de Defensa). 2018. "Summary of the 2018 Department of Defense Artificial Intelligence Strategy", <https://bit.ly/36UjG4H>
- Drugnet Ireland. 2021. "Publication of EU Drugs Strategy 2021-2025", <https://bit.ly/3JPIFFW>
- EEAS (European Union External Action). 2022. "A Strategic Compass for Security and Defense", <https://bit.ly/3BeT37w>
- García Pino, Gonzalo. 2009. "El Consejo de Defensa Suramericano: contexto y perspectivas". En *Consejo de Defensa Suramericano UNASUR. Crónica de su gestión*, editado por Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Suramericano, 29-42. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <https://bit.ly/3cBKDg2>
- Gobierno de Colombia. 2018. "Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas", <https://bit.ly/3J2rFeT>
- Goldman, Jan. 2018. "The Ethics of Research in Intelligence Studies: Scholarship in an Emerging Discipline". *International Jour-*

- nal of Intelligence and CounterIntelligence* 31 (2): 342-356.  
doi.org/10.1080/08850607.2018.1417638
- Heffington, Steven, Adam Oler y David Tretler, eds. 2019. *A National Security Strategy Primer*. Washington D.C.: National Defense University Press.  
https://bit.ly/3iHdjnE
- Hernández, Javier. 2003. “Los servicios de seguridad e inteligencia en la Rusia de Putin”. *UNISCI Discussion Papers* 22: 1-22.  
https://bit.ly/3S7u2Bk
- Joint Force Development. 2019. “Strategy”,  
https://bit.ly/3qHqHws
- Kacowicz, Arie M. 1998. *Zones of Peace in the Third World. South America and West Africa in Comparative Perspective*. Nueva York: State University of New York Press.
- Korteweg, Claire. 2022. “Closer EU intelligence cooperation: four opportunities”. *Clingendael Spectator*, 12 de enero.  
https://bit.ly/3qKLnDX
- Libicki, Martin. 2003. “What Information Architecture for Defense?”. En *New Challenges New Tools for Defense Decisionmaking*, editado por Stuart Johnson, Martin Libicki y Gregory Treverton, 67-96. Santa Mónica: RAND. https://bit.ly/3cBzQmm
- NCDS (National Drug Control Strategy). 2019. “US: National Drug Control Strategy”, https://bit.ly/3DiY7Xq
- NIS (National Intelligence Strategy). 2019. “The National Intelligence Strategy of the United States of America”,  
https://bit.ly/3uHJoBI
- NSA (National Security Agency). 1947. “National Security Act of 1947”,  
https://bit.ly/3IGtk88
- OEA (Organización de Estados Americanos). 2003. “Declaración sobre seguridad de las Américas”, https://bit.ly/3IQH3ZY
- OEA (Organización de Estados Americanos). 2006. “Estatuto de la Junta Interamericana de Defensa”, https://bit.ly/3iPCEvH
- OEA (Organización de Estados Americanos). s/f. *Documentos claves de la OEA sobre Seguridad. Volumen 1: Seguridad Nacional*. Washington, D.C.: OEA. https://bit.ly/3JMITMF
- OEA (Organización de Estados Americanos) y CICAD (Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas). 2020. “Estrategia hemisférica sobre drogas 2020”, https://bit.ly/3IHZpB3
- Rietjens, Sebastiaan. 2019. “Explaining the Cultures of Intelligence”. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 32 (1): 202-207.  
doi.org/10.1080/08850607.2018.1524250
- Shedd, David, e Ivana Stradner. 2021. “The Curious Omission in Russia’s New Security Strategy”. *Defense One*, 25 de agosto.  
https://bit.ly/3LnSfyS
- Trenin, Dimitri. 2021. “Russia’s National Security Strategy: A Manifesto for a New Era”. *Carnegie Endowment for International Peace*, 6 de julio. https://bit.ly/36TL7vg
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2018. *Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2017*. Lima: UNODC / ACOGRAF SAC. https://bit.ly/3zF5bh0
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2019. *Implementation of all International Drug Policy Commitments*. Viena: ONU. https://bit.ly/3aZ7qLE
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2021. *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. Bogotá: UNODC / SIMCI.  
https://bit.ly/3czbJob
- UNODC. 2022. “Visión estratégica de UNODC para América Latina y el Caribe 2022-2025”, https://bit.ly/36WG90E

- Velasco, Fernando, Rubén Arcos y Diego Navarro. 2009. "La cultura de inteligencia en España. Una exigencia estratégica en desarrollo." En *Democratización de la función de inteligencia. El nexo de la cultura nacional y la inteligencia estratégica*, coordinado por Russell Swenson y Susana Lemozy, 351-364. Washington D.C.: National Defense Intelligence College. <https://bit.ly/3vaytkV>
- Vidal Salinas, Francisco. 2009. *Consejo de Defensa Suramericana UNASUR. Crónica de su gestación*. Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile. <https://bit.ly/3Ova2Wd>
- White House. 2017. "National Security Strategy of the United States of America", <https://bit.ly/3wM88eI>
- White House. 2021. "Interim National Security Strategic Guidance", <https://bit.ly/3uvSL7g>
- Williams, Heather, e Iliana Blum. 2018. *Defining Second Generation Open Source Intelligence (OSINT) for the Defense Enterprise*. Santa Mónica: RAND. <https://bit.ly/3iIVkgY>
- Wilson, Samuel. 1999. "Teaching Intelligence at Colleges and Universities". Conferencia dictada en el *Joint Military Intelligence College*, Washington D.C., 18 de junio. <https://bit.ly/3qlyZnZ>

# Inteligencia Nacional Argentina: funcionalidad y presupuesto. Sus impactos en la cultura de inteligencia (1989-2022)

## *Argentinian National Intelligence: Functionality and Budget. Its Impacts on Intelligence culture (1989-2022)*

Jorge-Gabriel Vitti<sup>1</sup>

Recibido: 21 de marzo de 2022

Aceptado: 23 de mayo de 2022

Publicado: 30 de septiembre de 2022

### Resumen

La inteligencia, una herramienta indispensable para la toma de decisiones estratégicas, no es visualizada por amplios sectores de la sociedad argentina como una actividad con la importancia y orientación citada. Este artículo explora algunos de los basamentos más importantes de la ausencia de la cultura de inteligencia, en un período significativo por la gravedad de los sucesos que ocurrieron en él, para determinar la existencia de bases normativas y su correcta aplicación en situaciones concretas. Se analizan dos de los aspectos más significativos de la cultura de inteligencia, revisando tanto la doctrina como las regulaciones, su aplicación e impacto: su función pública, íntimamente relacionada con la percepción de la utilidad y eficacia de sus servicios; y la asignación y el uso de gastos de presupuesto reservados. Finalmente, se presentan conclusiones y estrategias para la construcción de una cultura de inteligencia nacional, en el marco de un estado de derecho.


**Palabras clave:** cultura; inteligencia; normativa; presupuesto; sociedad

### Abstract

Intelligence is an indispensable tool for making strategic decisions. However, it is not perceived as such by broad sectors of Argentinian society. This work explores some of the most important foundations of the absence of intelligence culture, in a relevant period due to several serious events, to determine the existence of normative bases and their correct application in specific situations. To this end, the most significant aspects of that vision are explored, delving into both the doctrine and the regulations, as well as their application and impact: its public function, closely related to the perception of the usefulness and effectiveness of its services; and the allocation and use of earmarked budget expenses. Finally, conclusions and strategies for the construction of a culture of national intelligence, within the framework of a rule of law are presented.

**Keywords:** budget; culture; intelligence; normative; society

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Plata, Argentina, [jorge@jorgevitti.com.ar](mailto:jorge@jorgevitti.com.ar)/[jorvi2008@hotmail.com](mailto:jorvi2008@hotmail.com),

 [orcid.org/0000-0002-0816-5198](https://orcid.org/0000-0002-0816-5198)

## Introducción

La inteligencia nacional es definida como “la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación” (Ley de Inteligencia Nacional 25520 2001). Constituye un activo fundamental para asesorar a los más altos niveles de la conducción de un país. Sin embargo, no es un asunto de interés primordial para la sociedad argentina. El secreto de sus actividades y su revelación solo en casos no deseados e impactantes por la corrupción o las consecuencias sobre las vidas humanas dificultan su valoración. Este trabajo se ubica, precisamente, en una franja temporal iniciada con un hecho impactante.

Como marco teórico, se emplean los conceptos de sociedad, sensibilización e intervenciones sociales, así como la particular relación entre la inteligencia y la política. También se presenta un breve resumen de antecedentes regionales y locales. Se utiliza una metodología de enfoque cualitativo, con alcance explicativo (Hernández, Fernández y Baptista 2014) y, a la vez, interpretativo, para analizar la funcionalidad esperada y real de la inteligencia, al igual que la administración presupuestaria, como aspectos influyentes en la sensibilización. Mediante el estudio y la discusión de casos, se proponen un marco normativo básico y casos testigo.

## Marco teórico

### *Sociedad, sensibilización, cultura de inteligencia e intervenciones sociales*

Entendemos a la sociedad como un grupo de individuos que comparten una cultura en

común, un cierto folclore con criterios compartidos que condicionan sus costumbres y estilos de vida y que se relacionan entre sí, todo ello desarrollado en el marco de una comunidad. Asimismo, las sociedades están constituidas por poblaciones donde los habitantes y su entorno se interrelacionan en un contexto común que les otorga una identidad y un sentido de pertenencia. El concepto también implica que el grupo comparte lazos ideológicos, económicos y políticos, aún en la diversidad de opinión (Pérez Porto y Merino 2008). Sensibilización implica procesos progresivos, continuos y de resultados mediatos. “La sensibilización es una herramienta de primer orden para transformar paulatinamente la percepción y el discurso social, en especial estereotipos y prejuicios, que puedan existir en un determinado entorno” (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y Cruz Roja 2008, 21). Parafraseando al mismo documento, percepción y discurso social suelen reproducir y mantener, de forma más o menos abierta, los mecanismos sobre los que se asientan.

En nuestro caso, su basamento está en la construcción de estereotipos y prejuicios. Entonces, el logro de los objetivos de sensibilización es doble de alcanzar socavando los estereotipos negativos reemplazándolos con nuevos modelos positivos. Profundizando el concepto de sensibilización como política pública, podemos establecer claramente dos formas distintas de concebir su logro (Alcaldía Municipal de Ibagué 2016, 1). La primera, y la de interés para este trabajo, consiste en la sensibilización formal.

Una estrategia de iniciativas estructuradas, con objetivos y destinatarios concretos, que se desarrolla conforme a una planificación previa y a unos recursos y medios asignados.

nados a tal finalidad. Este concepto aplicativo a los ámbitos educativos, lo trasladamos a las políticas legislativas y administrativas transparentes, concretas y coherentes para demostrar profesionalidad y eficiencia. La sensibilización formal tiene una unívoca relación con la comunicación social, pues origina la cultura de inteligencia. Por último, no obviamos la indiscutible y decisiva influencia de las redes sociales y medios de comunicación masiva (pese a que están fuera del análisis de este trabajo), sobre las políticas de sensibilización. Las intervenciones sociales como procesos implican un análisis y diagnóstico de la realidad. Es importante conocer las necesidades de la comunidad y los recursos disponibles para hacerles frente (Pérez 2016, 125).

En el caso particular de la inteligencia, donde su valoración como una herramienta imprescindible para correctas decisiones estratégicas, y cuyas tareas se desarrollan dentro de la legalidad y bajo estrictos controles, el logro de esta percepción social tiene, por lo menos, dos obstáculos adicionales propios:

- La imposibilidad de la difusión pública total e integral de sus actividades y de sus logros en virtud de su realidad intrínseca propia del debido secreto.
- La valoración de la inteligencia no está incluida entre las preocupaciones acuciantes de la sociedad. No se percibe la cultura de inteligencia. Ello queda de manifiesto en diversas encuestas de opinión donde ni siquiera figura como opción la preocupación por el tema. Como un ejemplo, una encuesta de la Consultora OH!Panel, publicada en Diario Perfil (2021) de Argentina el 22 de julio, planteaba frente a la interrogante: “¿Cuáles son en tu opinión los pro-

blemas más importantes que debe resolver el país actualmente?”, los entrevistados eligieron a la inflación (65 %), desocupación/desempleo (64 %), pobreza (61 %) e inseguridad (59 %). No obstante, cabe agregar que, como todo tema fuera de agenda, sale a la luz solo ante acontecimientos sorprendentes para la sociedad, o bien cuando son objeto de manipulación para su impacto con fines políticos sectoriales.

### *La particular relación entre la inteligencia y la política*

La inteligencia estratégica tiene una relación particular con la política. Una relación de extremo cuidado, entre consumidor del producto y su productor. Pero esta relación no es análoga a una mera relación comercial. En este caso, el consumidor (el decisor), es quien define los objetivos y requerimientos que le son necesarios para tomar una decisión correcta.

También existe una clara necesidad de preservación de la objetividad del conocimiento, libre de especulaciones políticas, por parte de quien la lleva a cabo. Pero, es imprescindible la dirección de la política sobre los aspectos necesarios sobre la producción de la inteligencia. Esto es, aumentar la distancia entre la dirección política y la inteligencia hace que el producto de esta última se considere irrelevante y disfuncional (Kent 1950, 197). Cabe agregar que, la inteligencia realizada con objetivos autoimpuestos va a generar compartimientos estancos autónomos con objetivos sectoriales, alejados de la legalidad y el bien común como objetivo y razón de ser. Asimismo, va a ser utilizada por la política con fines coyunturales y no de largo plazo.

### *Las experiencias regionales y su impacto en la cultura de la inteligencia*

La característica repetida entre países de la región es la tensión entre la inteligencia y los derechos y las garantías. Esta es una cuestión de mayor relevancia en naciones con democracias emergentes. En efecto, al no consensuar objetivos nacionales de mediano y largo alcance, sucumben a la tentación de utilizar la inteligencia como un arma política del gobierno de turno. Aparecen entonces el uso impropio de información confidencial en contra de los adversarios políticos, el desvío de fondos estatales para actividades político-partidistas, espionaje ilegal, entre otros (Maldonado 2002).

La República Federativa de Brasil señaló el primer avance hacia el control de la actividad de inteligencia, constituido por la Ley 9883 del 7 de diciembre de 1999. Esta instituye el Sistema Brasileño de Inteligencia y que crea la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN). El control y fiscalización externo de la actividad se lleva a cabo por integrantes del Poder Legislativo. Asimismo, la Política Nacional de Inteligencia será confeccionada por el ejecutivo, debiendo ser aprobada por este órgano parlamentario.

Allí encontramos una diferencia clara con Argentina en la formulación del plan de inteligencia, que será desarrollada más adelante. Varios escándalos y denuncias salpicaron la inteligencia brasileña. Por ejemplo, en noviembre de 2000, la prestigiosa revista *Veja* denunció que agentes de la ABIN habían espiado a importantes políticos opositores. Frente al escándalo, el gobierno se apresuró a desmentir las denuncias. Sin embargo, el cúmulo de pruebas sembró más dudas que certezas sobre el servicio de inteligencia y la capacidad del gobierno para controlarlo (Maldonado 2002).

En Colombia, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), creado en 1953, fue cerrado en 2011. Era el organismo encargado del mantenimiento de la seguridad interior y exterior del Estado y colaborar con los Jueces y Tribunales del país para investigar malos manejos, abusos de autoridad, incumplimiento del deber y demás actos y omisiones censurables de los funcionarios públicos. Bajo su accionar se cometieron sucesivos actos de espionaje ilegal a funcionarios y opositores de todo tipo, con laxos o nulos controles políticos efectivos (Diario El Espectador 2015).

El caso de Perú resulta interesante ya que, en un breve período y en distintos mandatos presidenciales, los procedimientos ilegales y abusos cometidos a partir de los servicios de inteligencia obligaron al poder ejecutivo a proceder. En 2000 cesó el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), que bajo el gobierno de Alberto Fujimori fue utilizado por su jefe, Vladimiro Montesinos, para actividades delictivas. Después, y por las mismas causas y nuevos escándalos, en 2015 la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) fue clausurada en sus operaciones por 180 días. En ambos casos, sin embargo, estaban instrumentados mecanismos constitucionales de control (Diario BBC News 2015).

Se podría citar otros ejemplos regionales, pero lo importante es caracterizar sus rasgos comunes (Argentina no es la excepción): falta de objetivos estratégicos en democracias emergentes, derivados en utilización ilegal y escandalosa de la inteligencia en el cortoplacismo y explotación de actividades ilegales de espionaje, entre otras. Todas esas acciones conllevan una imagen negativa ante sus propias sociedades.



## Estudio y discusión de casos

### *Marco normativo*

A los efectos de cumplir el objetivo, considero el período que va desde 1989 hasta 2022. El punto de partida coincide con el primer gran ataque terrorista desde el regreso de la democracia a la Argentina en 1983. El marco normativo incluye la puesta en vigencia de la Ley de Inteligencia Nacional 25520 (LNI) en 2001, luego modificada por Ley 27.126 de febrero de 2015 (ley conocida como Creación de la Agencia Federal de Inteligencia, en adelante AFI), y complementada con el Decreto 1311/2015 Aprueba la Nueva Doctrina de Inteligencia Nacional (DIN). Este Decreto, además del Anexo Doctrina de Inteligencia Nacional (única parte aún vigente), incluía también la estructura orgánica y funcional de la Agencia Federal de Inteligencia (AFI), su régimen de personal y de administración de fondos, todos ellos derogados y reemplazados por decretos posteriores, sin datos de interés para este trabajo. Esta ley completó el tríptico normativo imprescindible para una definición concreta y detallada sobre la funcionalidad de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Seguridad y Policiales en un estado de derecho. Las otras leyes que lo componen son la Ley de Defensa Nacional 23554 de 1988 y la Ley de Seguridad Interior 24059 de 1991 (LSI).

La LND define su finalidad y alcance en su primer artículo, asentando que establece bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la defensa nacional. Se define en el artículo 2, como la “integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones

de origen externo” (Ley de Defensa Nacional 23554 1988, art 2). Asimismo, en su artículo 15 delimita el ámbito de actuación de la inteligencia militar, excluyendo todas las cuestiones derivadas de la política interna del país (ámbito exclusivo de la seguridad interior). Es decir, que esta ley nos acerca la primera delimitación jurisdiccional de la inteligencia, distinguiendo con claridad la seguridad interior de la seguridad exterior de la nación.

Esta división trae aparejada la nítida definición y división de funciones entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad y Policiales. La LSI en su artículo 1 establece su objeto que es sentar las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema del esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior. Desde los artículos 33 al 37 la LSI desarrolla la constitución, formas y funcionalidad del control parlamentario de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia. Luego, estos artículos van a ser reemplazados por la LNI.

Es imprescindible la mención de la Ley Nacional 25.236, Protección De Datos Personales, también conocida como Ley de Hábeas Data. Fue incorporada en el artículo 16 (desde el quarter al sexies) de la LNI. En tal sentido, esta ley no solo vela por la protección de los datos personales de las personas, sino que, además, permite el acceso de estas a la información que sobre ella se almacena. Sobre la normativa rectora, aportes de fuentes académicas y análisis de importantes hechos, buscaremos un asidero formal consistente al desarrollo insuficiente de la cultura de la inteligencia. Este trabajo no pretende obtener hallazgos detallados sobre falencias de la normativa, sino destacar aquellos aspectos de ella, y de su instrumentación que inciden sobre la conceptualización negativa por parte de la sociedad.

### *Inteligencia nacional como función pública*

El advenimiento de la institucionalidad y la plena vigencia de la Constitución Nacional en un estado de Derecho, a fines del año 1983, en Argentina, aparecía como una posibilidad enorme de refundar un Estado moderno, bajo las bases un sistema republicano con contrapeso de poderes e instituciones transparentes y participativas. La inteligencia nacional no era ajena a esa posibilidad refundacional. Esto sería posible mediante una conducción profesional y al servicio de los más altos intereses de la nación.

No ocurrió, sino que, con motivo de gravísimos incidentes, sobre todo desde 1989 en adelante, la inteligencia estratégica fracasó en la opinión y en los hechos, incluso sospechados de connivencia criminal por parte de algunos sectores. Los gobiernos democráticamente elegidos que se fueron sucediendo no supieron o quisieron establecer efectivos controles sobre los servicios de inteligencia, los cuales se convirtieron en una parte esencial del poder presidencial. Ninguno de los gravísimos y reiterados escándalos ocurridos pudo cambiar esa lógica (Asociación por los Derechos Civiles 2015, 2).

Desde 1983 a esta parte, los servicios de inteligencia se dedican a la politización (actúan en favor de intereses políticos sectoriales) y el cuentapropismo (el accionar corporativo con fines ilegales). Parten de una lógica donde en lugar de tomarse las decisiones imprescindibles para el cambio, la política optó por el montaje de una estructura de inteligencia paralela “en las sombras” (Volosín 2022), sin solución de continuidad en los distintos gobiernos. Por ello, es imprescindible resaltar la clara responsabilidad del poder político, como conductor de estos elementos.

El 23 de enero de 1989, 47 terroristas miembros del Movimiento Todos por la Pa-

tria (MTP) irrumpieron en el cuartel del Regimiento de Infantería Mecanizado 3 “General Manuel Belgrano”, sito en La Tablada, provincia de Buenos Aires, con la intención de tomarlo y apropiarse de armamentos, como objetivo inmediato. Encontraron dura resistencia por parte de los militares y se libró una batalla sangrienta en plena democracia. Durante dos días la atención de todo el país estuvo en el Regimiento de Infantería Mecanizada 3 General Belgrano.

El saldo: 45 personas muertas (nueve militares, dos policías y dos civiles; más 32 atacantes, cuatro de ellos desaparecidos) y más de 100 heridos (Ruarte 2015). Un grupo armado terrorista activo y adiestrado en el exterior (Montero 2012), que además había desarrollado en forma previa una campaña de desinformación pública para luego justificar sus acciones. Incluso con una publicación propia, llamada *Entre todos* (Carnovale 2013). Tampoco sabemos hoy el objetivo final de los terroristas, obviamente no era solo dicho cuartel. Todo pasó desapercibido para la inteligencia nacional.

El martes 17 de marzo de 1992 se produjo un atentado terrorista con explosivos en la calle Arroyo 910 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sede de la Embajada de Israel en la Argentina y el Consulado del mismo país. Su saldo fue de 22 muertos y 242 heridos. A las 14h45 ocurrió una gran explosión, provocada presuntamente por un vehículo con dinamita, que demolió el edificio de la embajada. El estallido fue tan fuerte que reventó los vidrios de la famosa Torre El Rulero, ubicada en la zona de Retiro, a más de 300 metros del lugar.

La masacre fue el primer atentado terrorista internacional perpetrado contra Argentina (Ministerio de Cultura de la Nación 2022). El ataque destruyó en su totalidad el edificio. La

indudable participación de terroristas extranjeros con una inevitable conexión local, constituyeron una nueva demostración de las fallas de inteligencia. Sobre esa participación de terroristas extranjeros, Gideon Saar, viceprimer ministro israelí, expresó ese año, en su visita a Argentina para participar del homenaje a las víctimas: “Irán es el enemigo de Israel, Hezbollah -su brazo terrorista- opera con facilidad en América Latina, y Tel Aviv jamás abandonará sus reclamos de justicia por las víctimas de los ataques contra la embajada israelí y la Asociación Mutual Israelita Argentina” (Diario Infobae 2022). Esta conexión internacional también fue desarrollada por otros medios, incluso en forma detallada sobre la ejecución de la operación (Diario Clarín 2019).

Solo dos años después, el 18 de julio de 1994 y pese a las alertas que debería haber encendido el atentado a la embajada, la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue volada por un nuevo ataque terrorista el lunes 18 de julio de 1994. El saldo de 85 personas asesinadas y 300 heridas lo convirtió en el mayor atentado terrorista de la historia del país. Tan inconsistente fue la información disponible, que no coincidía el número de víctimas fatales. Una de las tantas incertidumbres que rodean el atentado fue que, oficialmente, la AMIA contabilizó 85 víctimas. Sin embargo, en el listado solo se menciona a 84 personas (Juárez 2020).

Recién en el año 2016 se identificó a la víctima faltante como Augusto Daniel Jesús, un joven de 20 años que asistía junto a su madre a un curso para el cuidado de enfermos en la mutual (Smink 2019). Por este atentado, el impacto sobre la sociedad fue demoledor. Los argentinos sintieron, una vez más, lo vulnerables que eran y lo desprotegidos que estaban

ya que, dos años antes, habían sufrido un ataque similar en el edificio de la Embajada de Israel y, hasta ese día (e incluso hasta ahora), la justicia no había avanzado nada para encontrar a los culpables (Tarnopolsky 2015).

No hubo cisnes negros,<sup>2</sup> solo fallas garrafales y reiteradas en la esencia de la labor. La realidad mostró la ineficiencia de la inteligencia estratégica, en ese entonces representada por la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE). Su ausencia en los impactantes hechos, y su incapacidad de evitarlos en cumplimiento de su función específica e indiscutible, impactó duramente en su percepción por parte de la sociedad.

#### *La disfuncionalidad. Investigación judicial e inteligencia*

Consagrada en el marco normativo, la efectiva conducción del Poder Ejecutivo sobre el área de inteligencia presenta una disfuncionalidad clara e importante: en el plano conceptual, el Plan de Inteligencia (documento más importante de la actividad) debe ser aprobado por el presidente de la nación, luego de la evaluación de la Comisión Bicameral Parlamentaria de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia (CPI). Se debe corregir la actual autonomía del responsable de la AFI, quien diseña y aprueba el Plan de Inteligencia que él mismo confeccionó. Esta situación atenta contra la conducción efectiva del área y contra las enseñanzas de Sherman Kent citadas en la introducción de este trabajo. En este sentido, el

<sup>2</sup> A hechos extremadamente raros, sorprendidos y que causaron un impacto severo y disruptivo en la historia se los suele llamar “cisnes negros”. En forma retrospectiva se concluye que el hecho respondía a predicciones lógicas de su ocurrencia. La teoría del cisne negro fue desarrollada por el profesor, escritor y exoperador de bolsa libanés-estadounidense Nassim Taleb (2013) en 2007.

ejemplo de Brasil sobre los controles y confección son un ejemplo normativo a seguir.

Además, si los resultados en producción de inteligencia estratégica no fueron buenos (Cafiero 2017), tampoco lo fueron cuando la actividad se vio desvirtuada participando en la investigación judicial. Se parte de un problema conceptual: el entender que la investigación judicial es lo mismo que la inteligencia criminal. En efecto, la investigación judicial permite esclarecer hechos ya acaecidos o en desarrollo, se inicia por mandato judicial, busca elementos probatorios para aplicar la ley. Mientras tanto, la inteligencia criminal se enfoca en la prevención, brindando asesoramiento para evitar que los hechos sucedan, intentando determinar modalidades delictivas (Rey 2016, 11).

La participación efectiva de la inteligencia en el esclarecimiento de delitos federales complejos no era un procedimiento ilegal, ya que se encuentra determinado en el artículo 8 de la LNI (como consecuencia de la modificación incluida por la Ley 27.126 de febrero de 2015 (ley de Creación de la AFI). En el citado artículo, al referirse a delitos y no a amenazas, se interpreta que los mismos ya se han consumado o se encuentran en ejecución. La DNI como parte vigente del Decreto 1311/2015, en su folio 18 determina la no participación de la inteligencia en el marco de la persecución penal, dejando como excepción la solicitud expresa de su intervención por parte de la autoridad judicial, citando la LNI. Esto es, cambiar para que nada cambie.

Esta disfuncionalidad trae nuevos inconvenientes, al crear espacios indefinidos de responsabilidades y campo de acción. Un concepto de comunidad de inteligencia, como se desarrolla en el Anteproyecto del Consejo Asesor de la Intervención de la Agencia Federal de

Inteligencia (AFI 2020), no ha contribuido a una articulación institucional, sino que es útil para romper barreras y crear relaciones informales, donde policías eran agentes de inteligencia y agentes de la AFI eran policías. Este intercambio sin control y sin finalidades claras benefició la expansión de la ilegalidad en lugar de una coordinación virtuosa, de acuerdo con lo expresado en la videoconferencia de presentación del Anteproyecto de Nueva Ley de Inteligencia, por el Consejo Asesor de la Intervención de la Agencia Federal de Inteligencia (Universidad Torcuato Di Tella 2021). Como un hecho destacable, tanto del Anteproyecto citado, como de la videoconferencia, se define en ellos muy concretamente la imposibilidad de la participación de la inteligencia en tareas de investigación criminal, en todos los casos y sin excepción. La posibilidad de la participación ciudadana irrestricta en la videoconferencia de presentación del Anteproyecto es también un hito para citar e imitar, la primera vez que se produce un debate público sobre estos temas vitales para la nación. Esto es una clara acción de sensibilización, al aportar transparencia y participación ciudadana, además de concientizar sobre la importancia del tema.

El ejemplo más cabal de la disfuncionalidad es la investigación del atentado a la AMIA. Luego de nueve años de investigación, el caso AMIA es elevado a juicio oral por el juez interviniente Juan José Galeano. El tribunal anuló todo lo actuado al comprobar fehacientemente que, con el aval del Juez Galeano, se pagaron 400 000 dólares a uno de los imputados, Carlos Telleldín, para desviar la investigación inculcando a cuatro integrantes de la policía. El origen de los valores era, obviamente, fondos reservados de la SIDE (Repalli y Camacho 2018, 67). El Tribunal Oral Federal N°2 condenó el 28 de febrero

de 2019, al ex juez federal Juan José Galeano a seis años de prisión por los delitos de peculado, privación ilegal de la libertad, prevaricato, encubrimiento por favorecimiento personal y violación de medios de prueba.

Fueron también condenados el ex jefe de la SIDE, Hugo Anzorreguy, a cuatro años y seis meses de prisión por el delito de peculado y encubrimiento por favorecimiento personal. A Carlos Telleldín le impusieron una pena de tres años y seis meses por peculado. El ex subsecretario de Inteligencia de la SIDE, Juan Carlos Anchézar, y el ex jefe del Departamento de Protección al Orden Constitucional (DPOC) de la Policía Federal, Carlos Castañeda, fueron condenados a tres años de prisión por el delito de encubrimiento por favorecimiento personal y falsedad ideológica, tal como lo había solicitado la UFI AMIA en su acusación (MPF 2019). No obstante, estos procedimientos disfuncionales de participación en investigaciones criminales continuaron con las nuevas autoridades de UFI AMIA, tomando estado público a partir de la muerte del fiscal Alberto Nisman, aún no esclarecida. Como conclusión de lo desarrollado, la desconfianza hacia la inteligencia de cualquier origen en Argentina se basa en una lógica escalonada y progresiva de fracasos (Repalli y Camacho 2018), donde la misma fue utilizada por la política interna para persecución ilegal de actividades de los ciudadanos (las famosas “carpetas”), la disposición de la caja negra de fondos sin control y la producción de informes falsos.

#### *Recursos presupuestarios y gastos reservados*

El retorno de la institucionalidad en 1983 implicó un consenso en las distintas fuerzas políticas en lo referido a la necesidad de producir un marco normativo actualizado, y a la

vez disruptivo para adecuar las relaciones de poder y decisión entre los representantes políticos y las Fuerzas Armadas, de Seguridad y Policiales. La inteligencia no fue contemplada en esa oportunidad, no solo en su adecuación funcional, sino tampoco en la disposición y empleo discrecional de sus partidas presupuestarias, sin la consiguiente responsabilidad de la rendición de cuentas. Ugarte (2000) sostenía que el área de inteligencia parecía haberse librado de estas tendencias de afirmación del control constitucional y de la legitimidad en las actividades de defensa y seguridad, y que esta situación no se daba, ciertamente, por una adecuada situación en la materia. Continúa el autor poniendo como ejemplo el notorio incremento presupuestario para el área de inteligencia entre los años 1991-1999, donde se produce un aumento de 168 %, sin ningún justificativo y destinados casi con exclusividad a pagos del personal (tanto orgánico como inorgánico), con ausencia de erogaciones para nuevos equipamientos y gastos operativos para la función específica. Esto es, una imposibilidad de determinar el real destino de los pagos y una ausencia total de transparencia, en el mejor de los casos.

Como un reflejo de ello, el diario porteño *La Nación*, en su editorial del 12 de diciembre de 1999 se explaya sobre el tema, cuestionando la idoneidad de la SIDE, su deficiente preparación para la inteligencia estratégica nacional, alto nivel de gasto de recursos públicos tanto en el país como en el exterior sin rendición, como además la clara supremacía de la afinidad personal por sobre la idoneidad en quienes son incorporados al organismo.

Los millones que la SIDE gasta sin rendir cuentas podrían tener mejor destino si se reformulase el organismo y se determina-

se, mediante estudios técnicos adecuados, qué estructura de inteligencia necesita el Estado argentino y cómo se puede llegar a crearla en los próximos años... La existencia de fondos reservados genera, inevitablemente, tensiones y sospechas que minan, tarde o temprano, el prestigio del Organismo (Diario La Nación 1999, 2).

El advenimiento de la LNI en 2001 aportó una novedad significativa: la obligatoriedad de la inclusión de los gastos de inteligencia en el presupuesto nacional. En efecto, en su artículo 38, determina la obligatoriedad, para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), de incluir la nueva función inteligencia dentro de la finalidad servicios de defensa y seguridad. Este rubro de gastos presupuestados incluye todos los relacionados con el área de inteligencia, sin importar la jurisdicción generadora (Ley Nro 25520 2001). Complementando lo anterior, el Decreto 311/2015 explicita que los fondos son subdivididos en fondos de carácter público, correspondientes a las erogaciones ordinarias, contemplando gastos de personal, bienes de consumo, servicios no personales bienes de uso y transferencias. En el caso de los fondos reservados, son considerados aquellos cuya difusión afecten sensiblemente labores de inteligencia y pongan en riesgo la defensa y/o seguridad interior, estableciendo un órgano de control parlamentario que velaría por los principios de transparencia, concurrencia e igualdad.

El órgano parlamentario creado por la LNI es la CPI. La LNI en sus artículos 31 al 41 le otorga amplias atribuciones de control funcional, legal, operativo y presupuestario. Especialmente de nuestro interés es el artículo 37 de la LNI que otorga a la CPI facultades para supervisar y controlar los gastos reservados que fueren asignados a los com-

ponentes del Sistema de Inteligencia Nacional. No obstante, y pese a la vigencia plena de la normativa, la citada Comisión recién vio materializado su reglamento interno de funcionamiento definitivo en junio de 2009, mediante la Resolución 01/09 (CPI 2019). En lo referido a la actividad de la citada Comisión, solo se puede referir la información disponible en forma pública.

En tal sentido la Resolución 01/09 determina en sus artículos 17 a 20 la obligación del debido secreto y tratamiento de la información obtenida. Si hubo o no detección de irregularidades de ejecución presupuestaria por parte de la Comisión, no lo sabemos por lo antedicho. Sabemos que, de existir irregularidades, las mismas no trajeron consecuencias significativas hasta 2019. Allí se produce el informe público de la CPI sobre supuestas actividades de espionaje ilegal en el período 2016 al 2019.

En nuestro tema de interés, si bien se detallan cada una de las supuestas operaciones ilegales, no se produce ningún cuestionamiento ni investigación sobre la forma en que estas fueron solventadas, al existir sospechas razonables de que los fondos hubiesen provenido de los gastos reservados (CPI 2019). Esto no solo afecta a la Comisión redactora del informe, sino también a quienes la integraron mientras estas supuestas acciones se materializaban, al no cumplir sus obligaciones. En ambos casos el impacto es negativo, al no verse resultados palpables positivos de su accionar. Cabe agregar que está disponible la herramienta legal de control, con atribuciones amplias y abarcativas. Lo que falta es la decisión de utilizarla por parte de los responsables.

Un escándalo de grandes proporciones dará por tierra con todo atisbo de transparencia en la manipulación política de los fondos

reservados destinados a la inteligencia nacional y pondrá a la misma en la consideración pública negativa. En el año 2003, durante un juicio por enriquecimiento ilícito contra la exsecretaria de Medio Ambiente, María Julia Alsogaray, la misma intentó justificar sus ingresos con pagos recibidos por sobresueldos, obviamente, ilegales. Ese juicio originó la causa que concluyó que, durante los dos mandatos presidenciales del presidente Menem se ideó, se ejecutó y se desarrolló la maniobra. Un sistema por el cual se destinó dinero público que provenía de partidas destinadas para gastos reservados de inteligencia para el pago de sumas a funcionarios del Poder Ejecutivo, las cuales eran repartidas de manera discrecional e informal entre ellos. Se comprobó en dicho juicio que fue Menem quien habilitó el sistema de pago y que pudo haber evitado la distribución del dinero, pero no lo hizo. La Cámara de Casación confirmó la condena a cuatro años de prisión contra el expresidente Carlos Menem por el pago de sobresueldos en sus gobiernos comprendidos desde 1989 hasta 1999 (Diario Perfil 2018).

En lo referido a los gastos públicos del sector, en un análisis realizado entre los años 2003 a 2017 por Nicolás Descalzo (2019, 31-33), el autor consigna la existencia de significativas variaciones entre los distintos años, con dificultad de obtener patrones de comportamiento de planificación presupuestaria. Si es posible determinar, en cambio, un contundente incremento de los presupuestos destinados a la inteligencia criminal, en detrimento de la AFI y la inteligencia militar estratégica. Esta tendencia no se refleja en necesidades estratégicas a atender, o bien ellas son de carácter secreto, o bien responden a beneficios sectoriales por cuestiones ajenas a las necesidades de la nación.

### *Discusión. Secretismo*

Esta discusión surge como consecuencia ineludible de la anterior. El secretismo extremo que practicó la inteligencia estratégica tuvo el objetivo de permanecer como un compartimiento estanco, administrando fondos reservados sin control, por la acción, omisión y/o anuencia del poder político de turno. La actividad de inteligencia en Argentina está caracterizada por controles parlamentarios ineficientes, laxos y con una aceptación pasiva por parte de la dirigencia política (Asociación por los Derechos Civiles 2015, 2). Es dable reconocer que hubo intentos de modificar esa situación, aunque los mismos carecieron de la eficiencia necesaria.

Otro asunto importante que intentó el poder político para ejercer un control sobre la actividad fue la disposición de quitar de su órbita la facultad de intervenir comunicaciones de todo tipo. En efecto la LNI, en su artículo 21, transfiere dicha facultad a la Procuraduría General de la Nación. Luego, y como consecuencia del Decreto 256/2015, se transfiere esa facultad a la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Relacionado con el secreto, se deben establecer estrictos protocolos de destinatarios de la información, no definidos en la LNI. El decisor (presidente de la nación) es quien debe autorizar la difusión, bajo los conceptos de: sabe quién tiene que saber y solo lo que debe saber. En tal sentido, la autorización de difusión del producto de inteligencia estratégica no puede ser automática, sino autorizada por el decisor. La DNI, en fojas 14 y 15, prevé tres niveles de difusión, de acceso casi inmediato: primer nivel, presidencia de la nación; segundo nivel, Ministerio de Seguridad y de Defensa; y tercer nivel, otros Ministerios considerados “relevantes”, en forma difusa e inespecífica. Esto debe ser modificado.

## Conclusiones

En Argentina, la percepción social no identifica a la inteligencia como una actividad valiosa e indispensable, sino que su finalidad aparece difusa, por funciones ajenas a su razón de ser, y hechos negativos particularmente impactantes. Asimismo, la asignación de recursos presupuestarios para su desenvolvimiento, sin controles efectivos ni responsabilidades claras en su rendición (aun disponiendo de la herramienta normativa) refuerza esa sensibilización negativa. A lo antedicho debe agregarse la naturaleza secreta de la actividad, que colisiona con la transparencia. No obstante, son posibles políticas participativas de la comunidad, como las analizadas en este trabajo, y que son sensibilizantes.

Esta situación no es muy distinta a la de otras naciones de América Latina, aunque decididamente debe evaluarse el accionar del terrorismo internacional, característica distintiva de Argentina por sobre los países vecinos y latinoamericanos en general. Si bien las políticas que intentan controlar la inteligencia tienen una estructura similar en los países de la región (conducción política y control parlamentario), es difícil establecer comparaciones en función de las distintas tareas que el marco normativo de cada nación le impone a la inteligencia. En ello hay marcadas diferencias: mientras Argentina delimita perfectamente ámbito externo e interno, la divisoria no es tan clara en otras naciones de la región (Ugarte 2002). Por ello, si bien pueden estudiarse algunas experiencias, debe evaluarse el marco particular de aplicación antes de implementarlas.

Políticas de control de la inteligencia que luego deriven naturalmente en sensibilización únicamente son posibles con la presencia de dos condiciones: las herramientas (en el caso

argentino, aunque perfectibles, están disponibles) y la decisión política. Si ambas circunstancias no coexisten, la situación resulta más nociva que la inexistencia del control. Esto es porque legitiman la actividad de inteligencia, cualesquiera que sean sus deficiencias, y facilitan la resistencia a los controles democráticos por parte de esta (Gill 1994). Los controles deben contemplar la legitimidad y la eficiencia (cumplimiento de objetivos con uso adecuado de los medios).

Para la conducción exitosa de la inteligencia, Argentina y la mayoría de los países de la región deben plantearse políticas estratégicas de largo plazo y por encima de la discusión política coyuntural. En función de ellas, el decisor puede fijar la dirección de la inteligencia estratégica; sin ellas, hay cortoplacismo. Sin dudas, el inicio del largo camino hacia la sensibilización y el desarrollo de la cultura de inteligencia está compuesto por la orientación e intención política del decisor, un marco normativo homogéneo y coherente, estrictos controles, con resultados positivos en la disminución de amenazas, y aprovechamiento de oportunidades estratégicas.

El decisor podría solicitar, además, la identificación y el análisis de oportunidades en escenarios de corto, medio y largo plazo. El resultado sería la conjuración de amenazas, políticas públicas de calidad superior en áreas comerciales, tecnológicas y científicas, entre los rubros más significativos (Nieves-Medrano 2018). Incrementar el profesionalismo es una variable muy importante para lograr una cultura de inteligencia, sumada a la percepción de su utilidad como visualizador de oportunidades futuras, dentro de la orientación política estratégica. Es necesaria una inteligencia que no proteja en las sombras, sino que ilumine el camino al futuro posible y deseable.



## Bibliografía

- AFI (Agencia Federal de Inteligencia). 2020. *Anteproyecto de Ley elaborado por el Consejo Asesor de la Intervención de la Agencia Federal de Inteligencia*. Buenos Aires: AFI. <https://bit.ly/3N7Fri7>
- Alcaldía Municipal de Ibagué. 2016. “Formación virtual en cultura ciudadana”, <https://bit.ly/3tZFi7C>
- Asociación por los Derechos Civiles. 2015. “El (des) control democrático de los organismos de inteligencia”, <https://bit.ly/3ti3wuk>
- Cafiero, Juan Pablo. 2017. “Juicio por el encubrimiento del atentado a la AMIA: hubo una falla total del sistema de inteligencia”, <https://bit.ly/3OkeRRV>
- Carnovale, Vera. 2013. “La fundación del Movimiento Todos por la Patria y la Revista Entre Todos”. Ponencia presentada en *XIV Jornadas Inter escuelas/Departamentos de Historia*, Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. <https://bit.ly/37oF6XF>
- CPI. 2019. *Informe de la Comisión Bicameral Parlamentaria de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia Espionaje Ilegal 2016-2019*. Buenos Aires: CPI. <https://bit.ly/3MWtETn>
- Descalzo, Nicolás. 2019. “La planificación presupuestaria del sistema de inteligencia nacional en Argentina”. Documento de Trabajo Nro. 004 del Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia (CELIV), Universidad Nacional de Tres de Febrero. <https://bit.ly/3JhdF0c>
- Diario BBC News. 2015. “Perú cierra su servicio de inteligencia en medio de un escándalo de espionaje”. 10 de febrero. <https://bbc.in/3PpLCyL>
- Diario Clarín. 2019. “A 25 años del ataque a la AMIA. La historia secreta de los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA, según los informes confidenciales de Inteligencia. Sección Política”. 18 de julio. <https://bit.ly/3uXA11n>
- Diario El Espectador. 2015. “Los escándalos del DAS”. 31 de enero. <https://bit.ly/3OIHEWn>
- Diario Infobae. 2022. “Gideon Saar, vicepresidente ministro de Israel: Hezbollah sigue en la triple frontera y puede actuar en el futuro”. 20 de marzo. <https://bit.ly/3PjwsLk>
- Diario La Nación. 1999. “Editorial Institucional del 12 de diciembre”. 2.
- Diario Perfil. 2018. “Confirman la condena a Menem por la causa de los sobresueldos”. 12 de octubre. <https://bit.ly/3uSAv9d>
- Diario Perfil. 2021. “Encuesta: ¿cuáles son las preocupaciones de los argentinos antes de las elecciones?”. 22 de julio. <https://bit.ly/3ov2okd>
- Gill, Peter. 1994. *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Londres: Frank Cass.
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio. 2014. *Metodología de la investigación. Sexta edición*. México: McGraw-Hill.
- Juárez, María. 2020. “A 26 años del atentado a la AMIA”, <https://bit.ly/3ocTSpz>
- Kent, Sherman. 1950. *Inteligencia Estratégica para la Política Exterior Norteamericana*. Buenos Aires: Ed Pleamar.
- Ley de Defensa Nacional 23554. 1988. Boletín Oficial de República Argentina.
- Ley de Inteligencia Nacional 25520. 2001. Boletín Oficial de República Argentina.
- Maldonado Prieto, Carlos. 2002. Servicios de Inteligencia en Sudamérica. Estado de

- situación en perspectiva comparada. Estados Unidos. <https://bit.ly/3zuP8SZ>
- Ministerio de Cultura de la Nación. 2022. “17 de marzo de 1992: 30 años del atentado terrorista contra la Embajada de Israel”. 17 de marzo. <https://bit.ly/3AjJRSI>
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y Cruz Roja. 2008. “Pistas metodológicas para la sensibilización intercultural”. 16 y 21. <https://bit.ly/3JkCat9>
- MPF (Ministerio Público Fiscal). 2019. “El juicio por irregularidades en la investigación del atentado a la mutual judía”, <https://bit.ly/3JkmRRt>
- Montero, Hugo. 2012. *De Nicaragua a La Tablada. Una historia del Movimiento Todos por la Patria*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Nieves Medrano, María Luisa. 2018. “Origen y evolución de la matriz tows en la administración estratégica del siglo XXI”. *Revista de Administración y Finanzas* 16 (5): 8-27. <https://bit.ly/34Q6LA2>
- Pérez, Gloria. 2016. *Diseño de proyectos sociales: aplicaciones prácticas para su planificación, gestión y evaluación*. Madrid: Narcea Ediciones. <https://bit.ly/34LBWfE>
- Pérez Porto, Julián, y María Merino. 2008. “Definición de Sociedad”, <https://bit.ly/3AXnEpU>
- Repalli, Carlos, y Jesús Camacho. 2018. *Inteligencia criminal y las técnicas de análisis de inteligencia*. Buenos Aires: Ed. Lajouane.
- Rey, Oscar Bernardo. 2016. *Inteligencia criminal: una herramienta para prevenir el delito*. Vicente López: La Imprenta Digital- Libros y Revistas.
- Ruarte, Julio. 2015. *La Tablada: un ataque para recordar*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ed. Grupo Unión.
- Smink, Verónica. 2019. “25 años del caso AMIA”. *BBC News*, 30 de julio. <https://bbc.in/2C7S4K8>
- Taleb, Nassim. 2013. *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*. Buenos Aires: Ediciones Páidos.
- Tarnopolsky, Noga. 2015. “Caso AMIA - Un atentado que supuso la primera alerta del terror para Occidente”. *Diario El País*, 19 de enero. <https://bit.ly/3J6niPV2015>
- Ugarte, Juan Manuel. 2000. “Sistema Nacional de Inteligencia Argentino, ¡Cambiar ya!”. Ponencia presentada en *XXII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos LASA*, Miami, Estados Unidos. <https://bit.ly/31ffh99>
- Ugarte, Juan Manuel. 2002. “Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa”. Ponencia en el *Congreso Internacional Post-Globalización: Redefinición de la Seguridad y la Defensa Regional en el Cono Sur*, Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Buenos Aires. <https://bit.ly/3yYKrPs>
- Universidad Torcuato Di Tella. 2021. “Seminario conjunto. Hacia un nuevo modelo de inteligencia estratégica”, <https://bit.ly/3u6IQoi>
- Volosín, Natalia A. 2022 “En las Cloacas de la política. Politización y cuentapropismo de la Inteligencia Argentina”. *Nueva Sociedad* 298. <https://bit.ly/3cmoqC>



Misceláneo

# Prediciendo el crimen en ciudades intermedias: un modelo de “machine learning” en Bucaramanga, Colombia<sup>1</sup>

## *Predicting Crime in Middle-Size Cities. A Machine Learning Model in Bucaramanga, Colombia*

Juan-David Gelvez-Ferreira<sup>2</sup>, María-Paula Nieto-Rodríguez<sup>3</sup> y  
Carlos-Andrés Rocha-Ruiz<sup>4</sup>

Recibido: 28 de marzo de 2022

Aceptado: 1 de junio de 2022

Publicado: 30 de septiembre de 2022

### Resumen


El uso de tecnología para prevenir el crimen es una práctica cada vez más frecuente. Sin embargo, la evidencia se ha concentrado en ciudades principales, que cuentan con gran cantidad de datos y mejores capacidades locales. El objetivo de esta investigación es presentar los resultados de un modelo de “machine learning” para predecir el delito en Bucaramanga, una ciudad intermedia de Colombia. Se utilizó el procesamiento de señales para grafos y una adaptación al caso del modelo de vectorización de texto TF-IDF. Se identificó que los mejores resultados en la predicción del crimen se dieron con modelos espaciales de grafos por semanas. Además, encontramos evidencia de que existen diversas dificultades de predicción, en dependencia de la periodicidad del modelo. La mejor opción posible (con los datos disponibles) es una periodicidad semanal. El mejor modelo encontrado es un KNN de clasificación, que alcanza un 59 % de exhaustividad (*recall*) y más de 60 % de exactitud (*accuracy*). *Concluimos que* los modelos de predicción del delito constituyen una herramienta útil para construir estrategias de prevención en ciudades principales; sin embargo, existen limitaciones para su aplicación en ciudades intermedias, que cuentan con poca información.

**Palabras clave:** análisis de datos; Colombia; crimen; prevención del crimen; Policía

### Abstract

The use of technology to prevent and respond to citizen security challenges is increasingly frequent. However, empirical evidence has been concentrated in major cities with large amounts of data and local authorities' strong capacities. Therefore, this investigation aims to capture a series of policy recommendations based on a machine learning crime prediction model in an intermediate city in Colombia, Bucaramanga (department

1 Agradecemos los comentarios y aportes en la investigación de Eduardo Escobar Gutiérrez, Juan Sebastián Franco, Lina María González, Pablo Montenegro Helfer, Michael Weintraub, dos evaluadores anónimos y a los editores de la revista *URVIO*. Los errores que persistan son responsabilidad de los autores.

2 University of Maryland, Estados Unidos, jgelvez@umd.edu,  orcid.org/0000-0001-7526-8384

3 Departamento Nacional de Planeación, Colombia, mp.nieto@uniandes.edu.co,  orcid.org/0000-0002-6272-5627

4 Departamento Nacional de Planeación, Colombia, candres.rocharuiz@gmail.com,  orcid.org/0000-0001-8635-8537



of Santander). The model used signal processing for graphs and an adaptation of the TF-IDF text vectorization model to the space-time case, for each of the cities' neighborhoods. The results show that the best crime prediction outcomes were obtained when using the models with spatial relationships of graphs by weeks. Evidence of the difficulty in predictions based on the periodicity of the model is found. The best possible prediction (with available data) is weekly prediction. In addition, the best model found was a KNN classification model, reaching 59 % of recall and more than 60 % of accuracy. We concluded that crime prediction models are a helpful tool for constructing prevention strategies in major cities; however, there are limitations to its application in intermediate cities and rural areas in Colombia, which have little statistical information and few technical capabilities.

**Keywords:** crime; crime prevention; Colombia; data analysis; police

## Introducción

¿Qué tan eficiente es predecir el crimen en ciudades intermedias?<sup>5</sup> ¿Debería la política pública concentrarse en herramientas de predicción del delito? Esta investigación responde ambas preguntas usando un modelo de predicción del crimen en Bucaramanga, Colombia. El modelo de “machine learning” que presentamos usa señales para grafos y una adaptación al caso del modelo de vectorización de texto TF-IDF, el cual busca predecir el crimen. Además, presentamos recomendaciones de política pública orientadas a la implementación de modelos de predicción del delito para ciudades intermedias, considerando los

5 Entiéndase como ciudades intermedias “aquellas que tienen entre 50 000 y un millón de habitantes” (Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos s.f.). Las ciudades intermedias, más allá de su importancia demográfica, se identifican por las funciones que desempeñan en la mediación de flujos entre las zonas rurales y los territorios urbanos (Instituto de Estudios Urbanos-Universidad Nacional de Colombia 2016).

sesgos de los datos, así como otras alternativas para prevenir el crimen.

La literatura académica ha mostrado que los asuntos de seguridad ciudadana deben ser atendidos a través de estrategias costo-efectivas, pertinentes y basadas en la evidencia empírica (DNP y CESED 2020). Durante los últimos años, el Gobierno colombiano avanzó en la construcción de métodos de análisis delictivo, la optimización de la investigación criminal, los análisis y la simplificación de audiencias judiciales, entre otras políticas (ver, por ejemplo, Collazos et al. 2021; Mejía et al. 2021). El siguiente paso, de acuerdo con lo que afirman diferentes autoridades, es crear herramientas para predecir el delito (El Tiempo 2021; Alcaldía Mayor de Bogotá 2019).

Sin embargo, poco se ha avanzado en la construcción de modelos de predicción delictiva en América Latina, especialmente en ciudades pequeñas o intermedias. El modelo que presentamos en este artículo constituye una de las primeras aproximaciones en la región, basada en estimar si en una semana determinada ocurrirán delitos en cada sección territorial de la ciudad. Se implementó en una ciudad intermedia como Bucaramanga dado que en Colombia no existen modelos predictivos de crimen en ciudades intermedias, y se desconoce su eficiencia.

Los resultados de la investigación, como se verá más adelante, no son concluyentes. Ciudades con información estadística limitada, como Bucaramanga, pueden obtener modelos de predicción limitados; así que otro tipo de herramientas para la atención del crimen pueden ser más eficientes. Por tanto, existen al menos dos alternativas para realizar modelos de predicción en ciudades intermedias. Primero, aumentar la capacidad analítica y de datos de una ciudad; y/o segundo, implementar

otro modelo de predicción. La investigación revela que pueden existir sesgos y discriminación de los modelos predictivos, por lo tanto, se invita a considerar estos antes de su implementación.

La estructura del artículo es la siguiente. Tras esta introducción, se presenta la revisión de literatura sobre los modelos de predicción del delito. Luego, la sección de metodología, que describe las variables descriptivas de los datos usados, así como la explicación del modelo predictivo. Por último, se exponen los resultados y las limitaciones del modelo, y recomendaciones de política pública.

## Soporte teórico

A lo largo de los años, las estrategias enfocadas en la prevención del delito han demostrado tener óptimos resultados en reducir la criminalidad (Gélvez 2018; Wright y Beaver 2012). A su vez, existen diferentes casos que muestran cómo la efectividad de la prevención del delito se maximiza cuando las instituciones policiales concentran sus recursos en pequeñas unidades geográficas (Weisburd y Telep 2014; UNODC 2010). Por ejemplo, en Bogotá, Colombia, se encontró que al duplicar los tiempos de patrullaje en zonas determinadas se reducen los niveles de delincuencia, y al combinar tiempos extra de patrullaje con una mayor provisión de otros servicios públicos esa reducción es aún mayor (Blattman et al. 2017).

El éxito de las estrategias enfocadas en lugares se basa en la premisa de que existen puntos calientes de crimen (Brantingham, Brantingham y Taylor 2005), y es allí donde deben aumentar los riesgos de delinquir (Cornish y Clarke 2003). Un ejemplo es el uso de cámaras de vigilancia en Medellín, Colombia,

donde se redujeron los delitos contra la vida y la propiedad respecto al año anterior a la instalación, al igual que una disminución en el número de arrestos (Gómez et al. 2019).

Esta política ha sido utilizada con frecuencia por su costo-efectividad y por ofrecer la oportunidad de usar el pie de fuerza disponible de manera que se obtengan mayores impactos en los índices de criminalidad (Braga et al. 2014; Abt et al. 2019). Sin embargo, persiste el debate sobre los efectos secundarios de estas iniciativas, como el desplazamiento del crimen a zonas aledañas (Braga et al. 2014; Johnson et al. 2014). La experiencia latinoamericana se puede observar en las ciudades como Medellín (Collazos et al. 2020), Cali (Blair y Weintraub 2020) y Bogotá (Blattman et al. 2017) con resultados diferenciados. En Cali y Bogotá se encontraron resultados positivos reflejados en la reducción en la ocurrencia de delitos, no obstante, en Medellín no se halló ningún impacto.

El uso de fuentes de datos y registros estadísticos para la predicción del delito es un método que cobra fuerza en la academia y en los tomadores de decisión. Por ejemplo, en los Centros de Apoyo a Decisiones Estratégicas, implementados en Chicago, Estados Unidos, se utiliza la inteligencia de datos junto con las capacidades e inteligencia humana para identificar los problemas prioritarios de criminalidad (Abt et al. 2019). Con base en esto, se desarrollan y evalúan con regularidad las estrategias para focalizar la atención de los recursos policiales, usando la tecnología para mejorar la eficiencia y rapidez en la atención de eventos de delincuencia y criminalidad. En la actualidad, el Departamento de Policía de Chicago realiza diversas pruebas piloto que buscan evaluar los resultados de esos centros (Hollywood et al. 2019).

El Departamento de Policía de Nueva York, Estados Unidos, también ha desarrollado varias pruebas con base en modelos de predicción del delito. Con un gran conjunto de bases de datos, *softwares* e infraestructura de apoyo, encontraron gran precisión en las predicciones de diferentes eventos criminales, en especial, de los eventos protagonizados por el uso de armas de fuego (Levine et al. 2017). Igualmente, en Los Ángeles y Kent se implementó otro modelo de predicción de delito llamado el Modelo de Secuencia de Réplicas de Tipo Epidémico (ETAS, por sus siglas en inglés), que calcula el riesgo de comportamiento delictivo en puntos críticos a largo plazo y los riesgos que se presentan con alguna regularidad en el corto plazo (Mohler et al. 2015). El crimen se redujo en la prueba del modelo gracias a los algoritmos predictivos (Mohler et al. 2015; Ridgeway 2018).

Sin embargo, otros estudios han presentado resultados no concluyentes de la implementación del tipo de sistemas que se analizan (Santos 2014; Hunt et al. 2014; Saunders et al. 2016). Parece que, entonces, los modelos de predicción del delito producen diversos resultados, de acuerdo con las particularidades de las modalidades de crimen en la zona y a las características contextuales. Así como lo mencionan Meijer y Wessels (2019), las estrategias con base en la predicción del delito pueden reducir de manera eficiente varios crímenes, pero no todos y, en consecuencia, cada autoridad de policía debe adecuarlos según sus propias necesidades.

En particular el modelo de grafos utilizado en esta investigación ha sido implementado para analizar datos de crimen, epidemiológicos, inventarios de bienes comerciales y redes de transporte (Shuman et al. 2013). Por ejemplo, el modelo espaciotemporal de grafos pondera-

dos y una red neuronal generalizable de grafos estructurados se utilizaron conjuntamente para la predicción del delito asociando cada nodo de grafo con una serie temporal delictiva, con buenos resultados de predicción de delito en una escala temporal de horas (Wang et al. 2018). El uso de esos modelos se potenció gracias al uso del proceso Hawkes para la predicción del delito, en donde la precisión de sus resultados lo convirtieron en un *software* comercial utilizado hoy en día en diferentes lugares del mundo (Mohler et al. 2015). Otros estudios también han aplicado modelos espaciotemporales como el ST-ResNet, con los cuales se demuestra que puede predecirse el delito con reducciones pequeñas en la precisión (Wang et al. 2017).

Para el caso de Colombia se conoce de una sola aproximación a los modelos de predicción del delito (Riascos et al. 2020). Dicho estudio replica el modelo de Mohler et al. (2011) para Bogotá, el cual es pilotado desde noviembre de 2017, con apoyo de la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá, la Policía de Bogotá y Quantil S.A. En este modelo se destaca que en la predicción se pueden presentar limitaciones como el refuerzo del sesgo de retroalimentación y de discriminación en los resultados obtenidos. Por lo tanto, es esencial para la implementación de este tipo de modelos contar con información que abarque una gran cobertura y, en lo posible, especificidad geográfica. Allí se practicaron diferentes líneas de estudio como el espaciotemporal, la distribución de la infraestructura física, más el entorno ambiental y visual para complementar la información (Riascos et al. 2020). Sin embargo, los modelos de predicción no han sido diseñados en contextos con poca información disponible, por lo que la presente investigación se centra en una ciudad intermedia, la cual no cuenta con una estrategia de predicción diseñada.

## Metodología

La principal fuente de datos usada en esta investigación es el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO).<sup>6</sup> Esta base de datos cuenta con información de hechos delictivos -homicidios, hurtos a personas y lesiones personales- y con una descripción en cada una de las siguientes variables: modalidad del delito, departamento, municipio, fecha (mes, día, año), edad de la víctima, género de la víctima, zona urbana o rural, hora del día en el que ocurrió el hecho, código de identificación (DIVIPOLA), país de la víctima, latitud y longitud del hecho y número de casos ocurridos en el hecho. La información reporta datos desde el primero de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019, distribuidos en 17 columnas y con 1 865 869 observaciones.

Las variables geográficas disponibles en esta fuente de datos fueron las de latitud y longitud, por lo que para obtener información georreferenciada desagregada por barrio o manzana se utilizarán los mapas (*shapefiles*) publicados en las páginas web de entidades públicas colombianas. De esta manera se desarrollaron los mo-

delos de predicción del delito con resultados desagregados por barrio o manzana. Al revisar las categorías y la frecuencia de cada una de las variables (mes, delito, zona y género), no se encuentra que contengan valores atípicos y cada una contiene las categorías esperadas. Lo anterior, evidencia que los datos cuentan con las características necesarias para efectuar estudios detallados. Además, el desarrollo de análisis descriptivos de la frecuencia de las variables utilizadas en el modelo de predicción del delito a escala nacional permite identificar la existencia de diferencias estructurales en el comportamiento y las modalidades del delito según el mes, la hora, la zona y el género. En ese modelo se cuenta con la información completa de cuatro delitos: “hurto a personas”, “lesiones personales”, “violencia intrafamiliar” y “homicidio” en diferentes horas, días y meses del año, teniendo en cuenta la zona en la que sucedió el delito -sea urbana o rural- y el género de la víctima. Las particularidades de los datos permiten interpretar los resultados obtenidos del modelo de predicción en un nivel geográfico más limitado.

### *Selección del municipio y estadísticas descriptivas*

Con el objetivo de desarrollar una prueba piloto de predicción del delito, se decidió seleccionar una entidad territorial que cumpliera con las siguientes condiciones: 1) que fuera uno de los municipios con mayor cantidad de hechos delictivos -homicidios, hurtos a personas y lesiones personales-, y por ello aportara significativamente a las tasas nacionales de criminalidad; 2) la información georreferenciada correcta, tanto de crimen como de malla vial; 3) que no use un modelo de predicción del delito o esté en proceso de construcción, como

<sup>6</sup> SIEDCO se encuentra implementado desde el año 2003, teniendo a la fecha más de 26 millones de registros de delitos y actividad operativa. De ello, tres millones han sido ingresados de la fiscalía general de la Nación, con un promedio diario de 3500 registros correspondientes a delitos (Policía Nacional 2021; SEN 2021). De esta manera, este Sistema que consolida la información de manera anual, es reconocido, articulado y coordinado por el Sistema Estadístico Nacional (SEN), bajo normas, principios, políticas y procesos técnicos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En el año 2021 recibió la más reciente certificación por parte del DANE a cinco años, lo que “evidencia la pertinencia, exactitud, puntualidad, oportunidad, accesibilidad, interoperabilidad, coherencia, transparencia, integridad y consistencia de los registros administrativos conocidos por la institución” (Buitrago, Rodríguez y Bernal 2015).



en los casos de Bogotá, Medellín o Villavicencio, ciudades donde se desarrollan iniciativas similares a la planteada en este documento; y 4) que idealmente fuera una ciudad intermedia, dado que enfrenta desafíos de seguridad ciudadana y de acceso a la información diferentes a los de ciudades principales.

Para la determinación de la ciudad de análisis, se tuvo en cuenta la magnitud de la ciudad. Como este es un estudio sobre ciudades medianas, se eliminan ciudades como Bogotá o Medellín o municipios pequeños como Barichara en el mismo Santander. De tal modo que para determinar si es ciudad mediana o no, se tuvo en cuenta la cantidad de habitantes entre 500 000 y 1 000 000, de tal modo que alguna ciudad que entre en esos parámetros puede ser elegida. Una vez determinadas las ciudades candidatas, se eligió de manera aleatoria con distribución uniforme la ciudad y se determinó Bucaramanga como ciudad para el estudio.

Entre las alternativas de selección se exploró adelantar el estudio en la ciudad de Bucaramanga, que cuenta con 35 838 delitos registrados entre 2016-2019, que la ubican como la quinta ciudad del país con el mayor número de casos, después de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. La desagregación espacial de los *shapefiles* se encontró por sector, sección y manzana, provenientes del DANE. Así mismo, la mayor desagregación está por manzana, pero no cubre la totalidad de territorio urbano de Bucaramanga, por lo que se escogieron los polígonos por sección DANE para mostrar los mapas de calor y hacer el análisis geoespacial. Se eligió la zona urbana del municipio, ya que la inmensa mayoría de los delitos sucedieron allí y la información geográfica más desagregada se encuentra en esta zona.

### *Metodología para la predicción del delito*

A partir del uso de la metodología desarrollada para procesamiento de señales para grafos (Stanković y Sejdić 2019) y en la metodología de vectorización del análisis de texto -con la matriz TF-IDF- aplicada a este problema, con una vectorización de delitos a través del tiempo se elaboró un modelo preliminar de clasificación con el propósito de determinar si en una sección definida por el DANE ocurre un delito con diferentes desagregaciones temporales. La relación plana entre los grafos de cada una de las secciones -de ahora en adelante denominados polígonos-, muestra que cada uno tiene relación con sus vecinos más no tiene relación consigo mismo, es decir, no existe conexión de cada polígono con sí mismo.

Con base en lo anterior, se establecieron los pesos de la relación entre polígonos a partir de la vectorización de una matriz TF-IDF, ampliamente utilizada para el análisis de texto y que se compone de documentos y términos, pero aplicada a este contexto de las categorías de delitos y sin el análisis textual (Stanković y Sejdić 2019). Para el desarrollo del ejercicio se tomaron los polígonos como equivalencia y el tiempo, es decir, cada polígono se le asignó una etiqueta uno (1) si hubo algún delito en un lapso específico.

La matriz 1 que se encuentra en la tabla 1 muestra la transformación de los datos iniciales donde  $d$  corresponde a 1 si hubo delito y 0 cuando no hubo;  $p$  es el polígono al cual se refiere,  $n$  el número identificador del polígono,  $t$  el periodo actual de tiempo y  $T$  el periodo total. Lo anterior significa que cada columna corresponde a un periodo y cada fila corresponde a cada polígono -dentro de la equivalencia de la matriz TF-IDF cada polígono sería cada *documento* y cada periodo serían los *términos*.

Tabla 1. Matrices, ecuaciones y formulas utilizadas

Matriz 1	Matriz de delitos-tiempo	$\begin{pmatrix} d_{p_1,t-T} & \cdots & d_{p_1,t} \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ d_{p_n,t-T} & \cdots & d_{p_n,t} \end{pmatrix}$
Ecuación 1	Cálculo de matriz de frecuencia delito-tiempo	$f(t,p) = \frac{x_{p,t}}{\sum_{t' \in p} x_{t',p}}$
Ecuación 2	Cálculo de matriz inversa de frecuencia delito-tiempo	$if(t,P) = \left( \frac{ P }{\{ p \in P; t \in p \}} \right)$
Ecuación 3	Cálculo de matriz F	$F = f * if$
Ecuación 4	Cálculo del modelo de clasificación	$d_{i,t} = g(\sum d_{i,t-j} * F)$

Fuente: elaboración propia.

Con base en la matriz 1 de la tabla 1, se realiza la transformación de datos a partir de la ecuación 1, que es la proporción de la categoría *delito* en un periodo de tiempo específico relativo a todos los polígonos. Así mismo, la ecuación 2 de la tabla 1 muestra la matriz inversa que representa la proporción de la categoría delito en cada polígono relativo a todos los periodos de tiempo. De tal modo, la ecuación 3 de la tabla 1 muestra la multiplicación de las matrices ya planteadas. Esto, lleva al cálculo de la matriz *F* (matriz TF-IDF) que tiene dimensiones  $P \times P$  y representa la relación de cada polígono con respecto a los demás. Hecho el cálculo de la matriz, esta se multiplica por cada periodo de tiempo dentro de la matriz original teniendo una matriz de dimensiones  $P \times T$  que servirá como insumo para el desarrollo del modelo de clasificación. La ecuación 4 de la tabla 1 muestra la operación descrita.

El *algoritmo de pronóstico* de nuevos periodos de tiempo se basa en estimaciones sobre pronósticos, el cual toma los primeros datos de entrada -la matriz resultante de la multiplicación de cada vector de tiempo con respecto a la transformación de la matriz *F*-, y los datos

(*I* y *0*) de salida del periodo inmediatamente posteriores. Después, se entrena un modelo de clasificación y se ingresan los datos de salida de entrenamiento a la matriz de datos de entrada -se hace la misma transformación con la matriz *F*-, y se pronostica el siguiente periodo al de la salida en el modelo originalmente estimado. Los datos pronosticados sirven como nuevos datos de entrenamiento del siguiente modelo para estimar el siguiente periodo.

Para asegurar que las dimensiones en los datos de entrada sean siempre los mismos -y así poder agregar un nuevo periodo cada vez -, se realizó una transformación con análisis de componentes principales (PCA, por sus siglas en inglés) que corresponde a una transformación lineal a los datos de entrada, en el cual se calcula lo que se denomina *componentes principales*. De esta manera, cada componente tiene un porcentaje de varianza explicada, es decir, cada componente explicará un porcentaje de variabilidad del total de los datos. Esta técnica permite reducir las dimensiones de una matriz con *K* variables. Pues, al calcular sus *componentes principales*, una matriz *K-S* mantiene una alta capacidad de explicar los datos.

### *Modelos de aprendizaje supervisado*

Existen dos categorías de algoritmos de aprendizaje de máquina: los *modelos de aprendizaje supervisado* y los *modelos de aprendizaje no supervisado*. La principal diferencia entre ambos está en el planteamiento del problema; mientras que los modelos de aprendizaje supervisado se centran en predecir una variable objetivo, los modelos de aprendizaje no supervisado tratan con las relaciones entre los datos y buscan encontrar patrones intrínsecos en ellos. Dada esa divergencia, los modelos utilizados para la predicción de crimen empleados aquí son modelos supervisados, ya que se busca predecir una variable objetivo, en este caso la cantidad de delitos por cada sección en la ciudad de Bucaramanga. Por tal motivo, el modelo resultante es uno de clasificación binaria donde  $1$  corresponde a que sí hubo un delito en una sección específica, en un periodo de tiempo determinado, y  $0$  corresponde a que no hubo delito.

Para ello, se probaron los modelos de *K-Nearest Neighbors* y *Support (KNN)* y *Support Vector Machine* como clasificadores. La idea principal dentro de los modelos de KNN es encontrar los vecinos más cercanos de cada vector dentro de un espacio vectorial, esto permite que los pronósticos de cada modelo correspondan a la proporción de clases de los  $N$  vectores más cercanos. En este sentido, el hiperparámetro principal en tales modelos es la cantidad de vecinos por tener en cuenta para realizar el pronóstico de la clase.

Por su parte, los *Support Vector Machine para clasificación* son modelos que dividen el espacio vectorial con base en los vectores borde en donde termina una clase y empieza otra. Estos vectores se denominan *vectores de soporte*

y generarán la separación del espacio de dichos vectores de soporte en un espacio de  $K+p$  dimensiones, donde  $K$  son las dimensiones originales y  $p$  es la diferencia entre el espacio original y la transformación del espacio a uno nuevo. Esta ampliación en las dimensiones del espacio vectorial es necesaria, ya que la separación de datos en el espacio original no suele ser lineal, mientras que, al aumentar las dimensiones del espacio, la separación en el hiperplano planteado tiende a linealizarse. El modelo elegido en el desarrollo del presente estudio es el modelo KNN, pues presentó mejores resultados de clasificación y tiempos de ejecución, los cuales serán explicados en apartados posteriores.

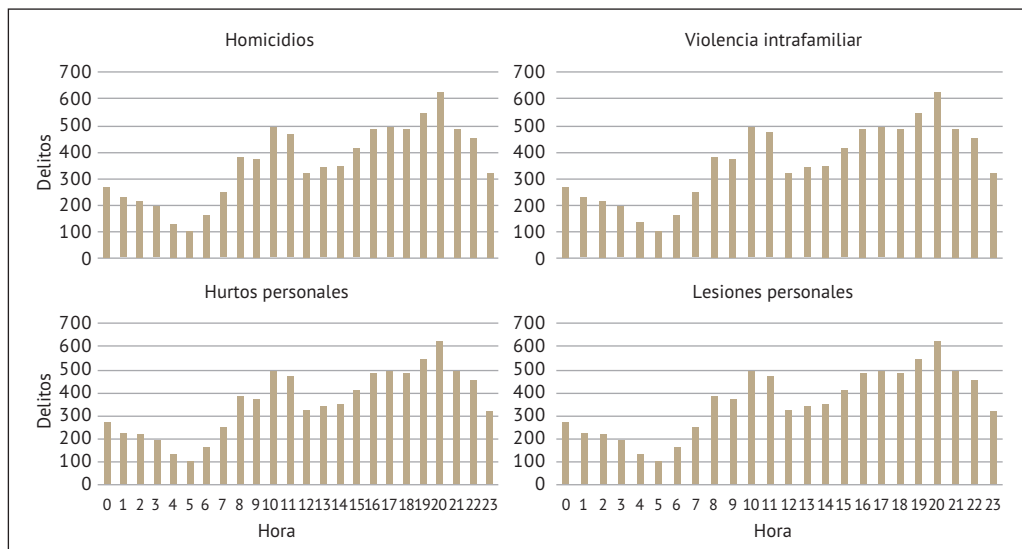
## Discusión y resultados

### *Estadísticas descriptivas*

Las estadísticas descriptivas de delitos en Bucaramanga se construyeron teniendo en cuenta la totalidad de los delitos en el tiempo y el espacio. El tipo de delito se separa en *homicidio*, *violencia intrafamiliar*, *hurtos* y *lesiones personales*, y cada hecho puede clasificarse en una de estas cuatro categorías. La diferenciación por el tipo del delito es fundamental para los efectos de este estudio, ya que cada uno tiene un comportamiento distinto tanto en el tiempo como el espacio y su frecuencia varía bastante. Los datos muestran que el 55,5 % de los delitos se componen son hurtos a personas, seguido por lesiones personales 23,6 %, violencia intrafamiliar 19,7 % y, con el 1,1 %, los homicidios.

Igualmente, los datos muestran un incremento en la cantidad de delitos año tras año desde 2016 a 2019. Lo anterior se pudo pre-

Figura 1. Distribución de los delitos de interés por hora del día



Fuente: elaboración propia con base a datos del SIEDCO.

sentar por el cambio metodológico que tuvo SIEDCO y la puesta en marcha del aplicativo “¡A denunciar!”, presentado por Rodríguez et al. (2018). Por su parte, el hurto a personas es el delito que ha experimentado un mayor incremento a través del tiempo. En contraparte, las lesiones personales y la violencia intrafamiliar han presentado una ligera disminución. Ello supone que el aumento de los delitos totales en la ciudad de Bucaramanga se debe al aumento de hurtos a personas, o al cambio de recolección de las denuncias.

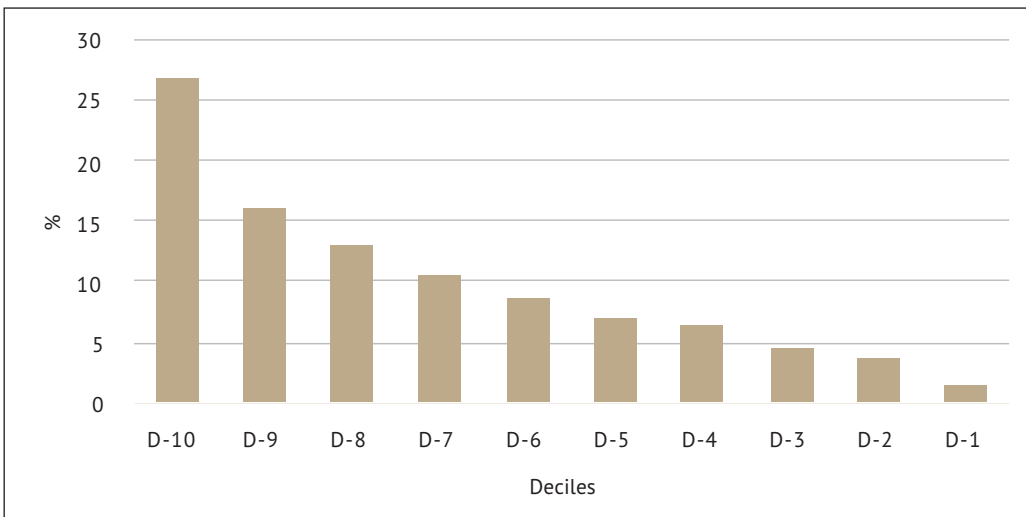
Al analizar el número total de delitos por día para cada año, no se encuentra una tendencia clara o un día que resalte con mayor cantidad de hechos. Sin embargo, al graficar el número de delitos por tipo y día de la semana se observa que los homicidios y lesiones personales son más comunes los fines de semana, la violencia intrafamiliar los primeros días de la semana, y los hurtos son mucho menores el domingo que el resto de los días.

La figura 1 muestra la distribución de los cuatro delitos en Bucaramanga para cada hora del día. Los delitos ocurren con menos frecuencia entre la 1:00 a. m. y las 5:00 a. m. y suben a partir de las 6:00 a. m. El punto máximo sucede a las 10:00 a. m., con más de 2500 registrados a esa hora, dado que es el pico de hurto a personas. A partir de ahí se registra una disminución hasta menos de 1500 delitos a la 1:00 p. m., un crecimiento hasta las 7:00 p. m. y luego una gran caída hasta el final del día, al parecer por lesiones personales, homicidios y hurtos a personas.

#### *Estadísticas espaciales*

Como se presentó en la sección 3, se analizó la concentración de los delitos por secciones territoriales se agruparon las 311 secciones DANE en 10 grupos, ordenados según la cantidad de delitos perpetrados en cada grupo durante el período de 2016 a 2019. Lo

Gráfico 1. Cantidad de delitos por decil, 2016-2019



Fuente: elaboración propia con base a datos del SIEDCO.

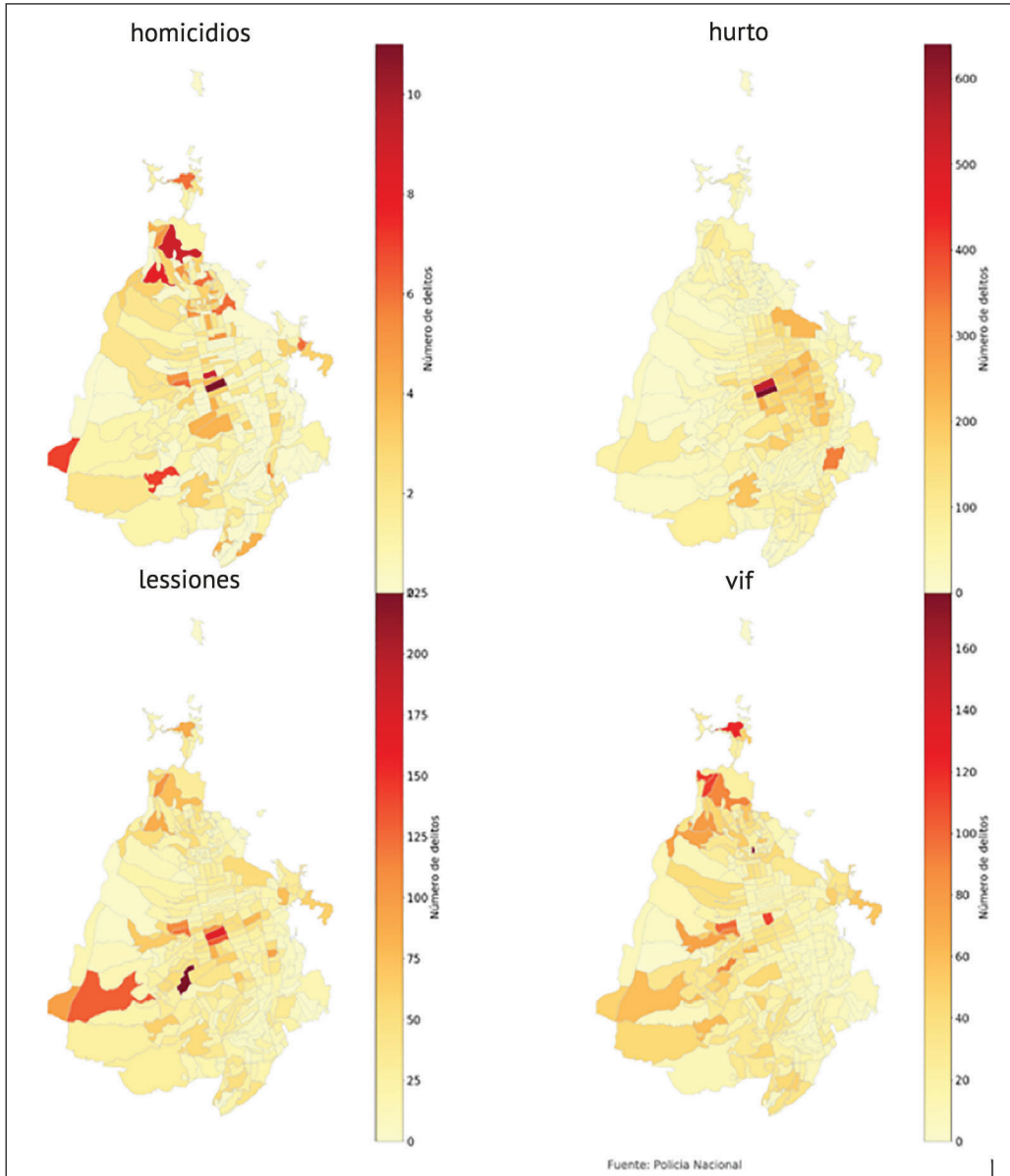
anterior significa que se dividió la distribución de delitos de las secciones DANE por deciles y se calculó el porcentaje de ellos de cada decil sobre el total, como se observa en el gráfico 1. En el eje horizontal se ubican los deciles de las secciones, mientras que en el eje vertical está el porcentaje de delitos de cada decil con respecto al total.

Como se observa en el gráfico 1, más del 25 % de los delitos sucedieron en el decil con mayor cantidad de delitos; es decir, más del 25 % de los delitos se agrupa en el 10 % de las secciones territoriales -o en un poco más de 30 secciones-. El segundo decil con más delitos concentra un 16 % de los delitos totales, un poco más de la mitad del primer decil. La concentración disminuye significativamente para los demás deciles y el último reúne el 2 % de los delitos totales.

También se presenta una concentración significativa en los diferentes tipos de delitos -homicidio, violencia intrafamiliar, hurtos

a personas y lesiones personales-; cerca del 30 % de cada uno de los delitos sucedieron en el 10 % de las secciones. El mapa 1 muestra la cantidad de delitos totales cometidos en Bucaramanga, tanto por sección geográfica DANE, como por tipo de delito. La ciudad de Bucaramanga cuenta con datos georreferenciados de delitos en un nivel de desagregación máximo de manzana, sin embargo, esta información no cubre la totalidad de territorio urbano de Bucaramanga. Por lo tanto, el nivel de desagregación geográfico que se utilizó para realizar los análisis geoespaciales y el modelo de predicción del delito fueron los polígonos por sección DANE. De acuerdo con lo anterior, el sector donde se concentra la mayor cantidad de hechos se encuentra en el centro de la ciudad. De igual manera, hay ciertos sectores en las periferias que presentan altos niveles de delitos en el periodo total de estudio.

Mapa 1. Cantidad de delitos por tipo de delitos en Bucaramanga, 2016-2019



Fuente: elaboración propia con base a datos de la Policía Nacional.

### Resultados del modelo y limitaciones

Los mejores resultados de la predicción del crimen en Bucaramanga se dieron al utilizar los modelos con relaciones espaciales de grafos por semanas. Más específicamente, el modelo que contó con una mayor precisión fue el modelo *KNN* con frecuencia semanal, con el que se obtuvo un nivel de precisión en la predicción entre el 50 % y el 60 %; es decir, cerca de la mitad de los pronósticos que efectuó el modelo eran verdaderos delitos. Este porcentaje de precisión es coherente con experiencias previas de predicción del crimen.<sup>7</sup>

Este tipo de hallazgos permiten llevar un análisis inicial acerca de la dinámica de delito que se presenta en Bucaramanga. Al obtener indicadores de precisión por debajo de la mitad, se intuye que los delitos en esta ciudad no tienen un carácter aleatorio, sino que refieren un componente estructural que, de tenerse suficiente información, permite el desarrollo de modelos de predicción del delito con buenos resultados. Con base en lo anterior, es pertinente continuar con el desarrollo de estudios de modelos de predicción en diferentes ciudades del país, a fin de encontrar qué modelo ofrecería mejores resultados en la predicción del delito, así se lograría mejor gestión de los recursos de las autoridades de policía.

La tabla 2 contiene las matrices de confusión total de los modelos de frecuencia diaria y semanal, respectivamente. Los modelos de frecuencia diaria tienen mayor dificultad, por lo que a pesar de ser el mejor modelo (SVM),

<sup>7</sup> De acuerdo con Wang (2017) y Kang y Kang (2017), para las ciudades de Los Ángeles y Chicago en Estados Unidos, la validación de los modelos se encuentra entre el 65 % y 80 % de precisión. Mientras que, para el caso de Bogotá, el modelo de predicción desarrollado por Riascos et al. (2020), la validación se encuentra entre un 46 % y 59 %.

Tabla 2. Resultados predicción con SVM con frecuencia diaria y KNN con frecuencia semanal

		Predicción	
		No delito	Delito
SVM	Original	8693	755
	Delito	123	70
KNN	Original	6527	3322
	Delito	2042	3037

Fuente: elaboración propia.

su matriz de confusión registra resultados inferiores, frente al de frecuencia semanal.

Por otro lado, la tabla 3 muestra los pronósticos del mejor modelo (KNN con frecuencia semanal) con diferentes umbrales para considerar el pronóstico de la clase delito. Al igual que en la sección anterior, al aumentar el umbral, se busca aumentar la precisión. Para validar los resultados de la predicción se utilizaron dos métricas *Precision* y *Recall*. La métrica de *Precision* mide el porcentaje de delitos predichos que verdaderamente fueron delitos, mientras que la métrica de *Recall* calcula el porcentaje de delitos que se lograron predecir de manera correcta entre el total de los delitos. De tal modo, para llegar a un pronóstico, depende del error que se esté dispuesto a tolerar entre *Precision* y *Recall*.

En general, se encontraron buenos resultados al utilizar la frecuencia semanal, pero hubo dificultades al realizar el proceso con frecuencia diaria. Sin embargo, depende del usuario y su disposición para priorizar una métrica frente a otra, pues se puede lograr un *recall* mucho más alto, pero a costo de un *precision* relativamente más bajo. Además, estos

**Tabla 3. Métricas y umbral mínimo para estimación por KNN semanal**

Umbral mínimo	0,5	0,6	0,7	0,8
Accuracy	64,07 %	64 %	67,59 %	67,59 %
Recall	59,80 %	59,80 %	19,10 %	19,10 %
Precision	47,76 %	47,76 %	57 %	57,09 %

Fuente: elaboración propia.

modelos muestran que los delitos en Bucaramanga responden a una estructura, más no son dados a un componente estrictamente aleatorio. En consecuencia, con una mayor diversidad de datos podría llegarse a mejores resultados y se facilitaría el uso de variaciones o diferentes técnicas.

Estos hallazgos permiten concluir que, en zonas rurales y centros urbanos pequeños o con pocos delitos, la predicción del delito puede ser ineficiente, dado que la cantidad de hechos registrados es insuficiente para elaborar pronósticos precisos. Asimismo, es importante resaltar que los resultados obtenidos para la ciudad de Bucaramanga no son generalizables para otros municipios del país. En consecuencia, se requiere estimar modelos de cada municipio o área metropolitana, donde se aspire implementar modelos de predicción del delito. Los municipios pequeños o intermedios en el país pueden beneficiarse de otras estrategias de atención del delito basadas en evidencia, como la identificación de puntos calientes de crimen.

Así mismo, dada la crisis de salud pública causada por la COVID-19 en 2020 y las restricciones a la movilidad impuestas por los Gobiernos para reducir el nivel de contagios, los delitos han tenido un comportamiento atípico (Alvarado et al. 2020). Por lo tanto, es probable que los crímenes en Bucaraman-

ga se hayan reducido o cambiado de ubicación. En consecuencia, existe la probabilidad de que las predicciones de delitos como los homicidios, lesiones personales y hurtos a personas, basadas en datos históricos no sean efectivas para las predicciones del año 2020. Será necesario validar con los nuevos datos -conocida como *backtesting*- para confirmar si hubo cambios drásticos en los delitos de ese año que pudieran afectar el desempeño de los modelos. Si ese es el caso, se necesitará calibrar o entrenar de nuevo el modelo. Este proceso de *backtesting* y recalibración puede realizarse de manera periódica para mantener el modelo actualizado y con buena capacidad de predicción.

## Conclusiones

El modelo de predicción del delito planteado en este artículo permite formular cuatro conclusiones. Primero, la predicción del delito en entidades territoriales con poca información estadística puede ser una herramienta útil, pero compleja y costosa en su desarrollo e implementación. Las ciudades pequeñas e intermedias cuentan con un limitado acervo de información delictiva y georreferenciada, dados los obstáculos procedimentales y logísticos para un ejercicio riguroso de recolección de información. Por tanto, se hace necesario generar puentes con organismos del tercer sector o la academia, de manera que estas herramientas puedan ser más efectivas y eficientes para prevenir el delito. Otras herramientas de visualización y análisis de datos podrían generar información suficiente para la toma de decisiones de política pública (por ejemplo, mapas de calor, econometría espacial, etc.).



Segundo, es indispensable contar con un mayor acervo de datos e información geoespacial. Con los nuevos modelos de predicción del delito, se abre una ventana para generar estrategias y mecanismos de recolección de información periódica y sostenible sobre las dinámicas del delito y los comportamientos contrarios a la convivencia. Con la coordinación entre las diferentes entidades, se pueden obtener mejores bases de datos. Por ejemplo, con la articulación entre los datos de criminalidad que tiene la Policía Nacional, los datos ofrecidos por las líneas telefónicas de atención a emergencias (123), y la información sobre medidas correctivas, se obtendrán datos más completos y una mejor coordinación entre las entidades involucradas en la atención del delito.

Tercero, no existe un único modelo de predicción del delito, pues estos deben ajustarse a las características de cada entidad territorial. El modelo desarrollado para la ciudad de Bucaramanga no pretende ser el definitivo o replicarse en otras ciudades intermedias. Al contrario, sus resultados invitan a la adaptación, la implementación y el estudio de modelos de predicción del delito de acuerdo con el contexto y la información disponible. Entre otras herramientas, se encuentra el modelo de elipses espaciales y el de estimación de densidad por Kernel (KDE) y KDE con temporalidad. Este último es una buena alternativa a los modelos trabajados antes, pues no requiere desagregación geográfica (Mohler et al. 2011), con lo cual se obtienen resultados óptimos en comparación con otros modelos para la ciudad de Bogotá (Barrera et al. 2016).

Finalmente, al utilizar los modelos de predicción del delito como insumos para formular e implementar políticas públicas, se deben tener en cuenta las implicaciones éticas y los sesgos de su uso. Por un lado, los resultados de

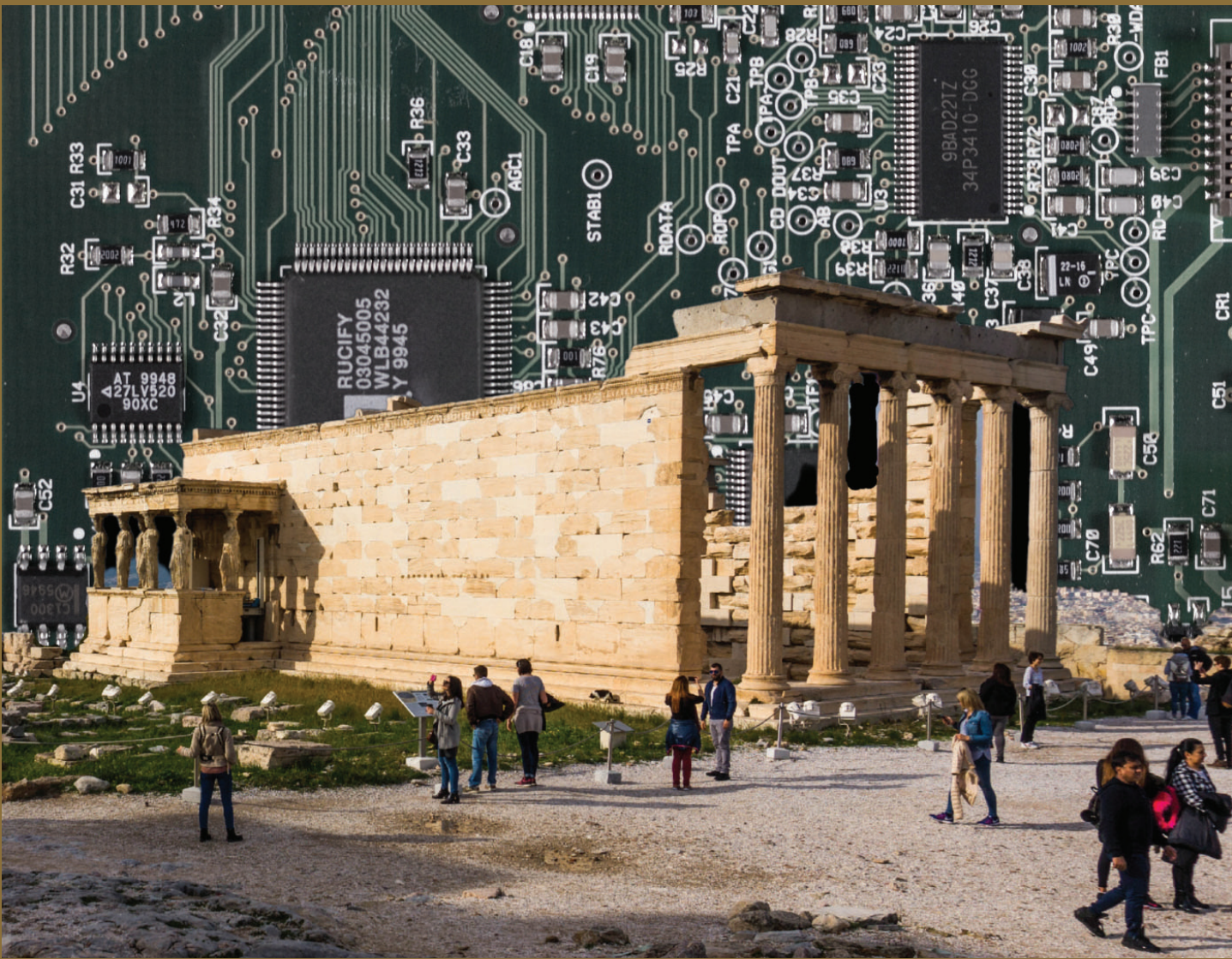
estos modelos pueden tener efectos discriminatorios sobre un determinado grupo poblacional o una zona de la ciudad (Karppi 2018). En consecuencia, la verificación y validación respecto a la presencia de sesgos reviste igual importancia en el uso de los resultados de la formulación de estrategias de prevención del crimen. Por otro lado, al utilizar solamente los datos disponibles, los modelos de predicción no tienen en cuenta el posible subreporte de casos y denuncias en determinados delitos, lo cual se traduce en una pérdida de eficiencia. Por consiguiente, las estrategias de prevención basadas en los modelos de predicción deben desarrollarse en paralelo con el fortalecimiento de la justicia y con el acompañamiento de la ciudadanía.

## Bibliografía

- Abt, Thomas, Chris Blattman, Beatriz Magaloni y Santiago Tobón. 2019. “¿Qué función para prevenir y reducir la violencia juvenil? Revisión sistemática de la evidencia sobre prevención y reducción de la violencia juvenil, con un análisis aplicado al contexto mexicano”. *USAID*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. 2019. “Bogotá desarrollará un método de predicción de delitos”, <https://bit.ly/3JrFqnr>
- Alvarado, Nathalie, Eryvn Norza, Santiago Pérez-Vincent, Santiago Tobón y Martín Vanegas-Arias. 2020. “Evolución de la seguridad ciudadana en Colombia en tiempos del COVID-19”. *Nota de Política CIEF 1*. doi.org/10.18235/0002780
- Barrera, Francisco, Carlos Díaz, Álvaro Riascos y Mónica Ribero. 2016. “A comparison of different crime prediction models for Bogotá”. *Documentos CEDE 34*.

- Blair, Rob, y Michael Weintraub. 2020. "El Ejército y la seguridad ciudadana: un experimento de campo en Cali, Colombia", <https://bit.ly/3SnxCHz>
- Blattman, Christopher, Donald Green, Daniel Ortega y Santiago Tobon. 2017. "Pushing Crime Around the Corner? Estimating Experimental Impacts of Large-Scale Security Interventions", doi.org/10.2139/ssrn.3050823
- Braga, Anthony A., Andrew V. Papachristos y David M. Hureau. 2014. "The effects of hot spots policing on crime: An updated systematic review and meta-analysis". *Justice quarterly* 31 (4): 633-663. doi.org/10.1080/07418825.2012.673632
- Brantingham, Patricia, Paul Brantingham y Wendy Taylor. 2005. "Situational crime prevention as a key component in embedded crime prevention". *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*: 271-292. doi.org/10.3138/cjccj.47.2.271
- Buitrago, Julián Ricardo, Jair David Rodríguez y Pedro Aleksander Bernal. 2015. "Registros administrativos de policía para la consolidación de cifras de criminalidad en Colombia". *Revista Criminalidad* 57 (2): 11-22.
- Cornish, Dereck, y Ronald Clarke. 2003. "Opportunities, precipitators and criminal decisions: a reply to Wortley's critique of situational crime prevention". *Crime Prevention Studies* 16: 41-96.
- Gélvez, Juan David. 2018. "¿Cuáles determinantes se relacionan con la percepción de inseguridad? Un análisis estadístico y espacial para la ciudad de Bogotá, D. C.". *Revista Criminalidad* 61 (1): 69-84.
- Gómez, Santiago, Daniel Mejía y Santiago Tobón. 2019. "The Deterrent Effect of Surveillance Cameras on Crime". *Documentos CEDE*.
- Hollywood, Jhon, Kenneth McKay, Dulani Woods y Denis Agniel. 2019. "Real-Time Crime Centers in Chicago: Evaluation of the Chicago Police Department's Strategic Decision Support Centers", doi.org/10.7249/rr3242
- Instituto de Estudios Urbanos-Universidad Nacional de Colombia. 2016. "Las ciudades intermedias como resultado del proceso de urbanización", <https://bit.ly/3BCXx83>
- Johnson, Shane D., Rob T. Guerette y Kate Bowers. 2014. "Crime displacement: What we know, what we don't know, and what it means for crime reduction". *Journal of Experimental Criminology* 10 (4): 549-571. doi.org/10.1007/s11292-014-9209-4
- Kang, Hyeon-Woo, y Hang-Bong Kang. 2017. "Prediction of crime occurrence from multi-modal data using deep learning". *PLoS ONE* 12 (4): e0176244. doi.org/10.1371/journal.pone.0176244
- Karppi, Tero. 2018. "The Computer Said So: On the Ethics, Effectiveness, and Cultural Techniques of Predictive Policing". *Social Media + Society* 4 (2): 205630511876829. doi.org/10.1177/2056305118768296
- Levine, E. S., Jessica Tisch, Anthony Tasso, y Michael Joy. 2017. "The New York City police department's domain awareness system". *Interfaces* 47 (1): 70-84. doi.org/10.1287/inte.2016.0860
- Meijer, Albert, y Martijn Wessels. 2019. "Predictive Policing: Review of Benefits and Drawbacks". *International Journal of Public Administration* 42 (12): 1031-1039. doi.org/10.1080/01900692.2019.1575664
- Mejía, Daniel, Eryvn Norza, Santiago Tobón y Martín Vanegas-Arias. 2021. "Broken Windows Policing and Crime: Evidence

- from 80 Colombian Cities”, doi.org/10.2139/ssrn.3917187
- Mohler, George-, Martin Short, Jeffrey Brantingham, Frederic Paik Schoenberg y George Tita. 2011. “Self-Exciting Point Process Modeling of Crime”. *Journal of the American Statistical Association* 106 (493): 100-108, doi.org/10.1198/jasa.2011.ap09546
- Mohler, George, M.B. Short, Sean Malinowski, Mark Johnson, George Tita, Andrea Bertozzi y P. Jeffrey Brantingham. 2015. “Randomized Controlled Field Trials of Predictive Policing”. *Journal Of the American Statistical Association* 110 (512): 1399-1411. doi.org/10.1080/01621459.2015.1077710
- Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. s.f. “Ciudades intermedias- Nexo vital entre lo local y lo global”, <https://bit.ly/3d2CEJi>
- Ridgeway, Greg. 2018. “Policing in the Era of Big Data”. *Annual Review of Criminology* 1 (1): 401-419. doi.org/10.1146/annurev-criminol-062217-114209
- Riascos, Álvaro, Mateo Dulce, Juan Sebastián Moreno y Francisco Gómez. 2020. “Prediciendo el crimen en Bogotá”. *Nota de Política CEDE* 38. Universidad de los Andes.
- Santos, Rachel. 2014. “The effectiveness of crime analysis for crime reduction: Cure or diagnosis?”. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 30 (2): 147-168. doi.org/10.1177/1043986214525080
- Saunders, Jessica, Priscillia Hunt, y John S. Hollywood. 2016. “Predictions put into practice: A quasi-experimental evaluation of Chicago’s predictive policing pilot”. *Journal of Experimental Criminology* 12 (3): 347-371. doi.org/10.1007/s11292-016-9272-0
- Shuman, David, Sunil K. Narang, Pascal Frossard, Antonio Ortega, y PierreVandergheynst. 2013. “The emerging field of signal processing on graphs: Extending high-dimensional data analysis to networks and other irregular domains”. *IEEE Signal Processing Magazine* 30 (3): 83-98. doi.org/10.1109/msp.2012.2235192
- SEN (Sistema Estadístico Nacional). 2021. “Resultados de evaluación de la calidad estadística y trabajo conjunto para la encuesta de convivencia y seguridad ciudadana”, <https://bit.ly/3JtYKAq>
- Stanković, Ljubisa, y Ervin Sejdić. 2019. *Vertex-Frequency Analysis of Graph Signals*. Signals And Communication Technology.
- Wang, Bao, Penghang Yin, Andrea Bertozzi, Jeffrey Brantingham, Stanley Osher, y Jack Xin. 2017. “Deep Learning for Real-Time Crime Forecasting and Its Ternarization”. *Chinese Annals of Mathematics*. doi.org/10.1007/s11401-019-0168-y
- Wang, Bao, Xiyang Luo, Fangbo Zhang, Baichuan Yuan, Andrea Bertozzi, y Jeffrey Brantingham. 2018. “Graph-Based Deep Modeling and Real Time Forecasting of Sparse Spatio-Temporal Data”. *Cornell University*. doi.org/10.48550/arXiv.1804.00684
- Weisburd, David, y Cody Telep. 2014. “Hot Spots Policing”. *Journal Of Contemporary Criminal Justice* 30 (2): 200-220. doi.org/10.1177/1043986214525083
- Wright, Jhon, y Kevin Beaver. 2012. Parenting and Crime. En *The Oxford Handbook of Criminological Theory*, editado por Francis T. Cullen y Pamela Wilcox, 40-68. Oxford University Press.



Estudios globales

# El acuerdo comercial con la Unión Europea: ¿derrota del movimiento antineoliberal en Ecuador?

## *The Trade Agreement with the European Union: Defeat of the Anti-Neoliberal Movement in Ecuador?*

Manuel Preusser <sup>1</sup>

Recibido: 21 de abril de 2022

Aceptado: 30 de junio de 2022

Publicado: 30 de septiembre de 2022

### Resumen


El presente artículo analiza la influencia política del movimiento social antineoliberal en Ecuador frente al proceso de negociación del Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) con la Unión Europea (UE), entre 2006 y 2016. La investigación empírica tiene como objetivo entender el giro en la política comercial del gobierno ecuatoriano desde el contexto socioeconómico doméstico y global. Se combinan diferentes enfoques de la Economía Política Internacional Crítica (EPIC) con el concepto de estructura de oportunidades políticas para rastrear la influencia del movimiento antineoliberal ecuatoriano frente al ACM con la UE; este rastreo de procesos se fundamentó en más de 20 entrevistas cualitativas a actores relevantes y en una revisión profunda de fuentes secundarias. Se concluye que la estructura de oportunidades políticas del movimiento estudiado se deterioró durante el periodo de estudio; los discursos alternativos al libre comercio perdieron incidencia tanto en la sociedad civil como en la agenda política del gobierno de Rafael Correa. En ese contexto, la firma del ACM representa la inauguración de una nueva etapa de apertura comercial en Ecuador y, por ende, una derrota del movimiento antineoliberal del país.

**Palabras clave:** Ecuador; globalización; libre comercio; movimiento social; Unión Europea

### Abstract

The present article analyzes the political influence of the anti-neoliberal social movement in Ecuador in the face of the negotiation process of the Multipart Trade Agreement (MTA) with the European Union (EU), between 2006 and 2016. The empirical investigation pursues the goal of understanding the shift in trade policy of the Ecuadorian government through the socioeconomic context on the domestic and global level. Different approaches to Critical International Political Economy (CIPE) were combined with the concept of political opportunity structure in order to trace the influence of the Ecuadorian anti-neoliberal movement in the face of the MTA with the EU. This process tracing is based on more than 20 qualitative interviews with relevant actors and a profound review of secondary sources. The article concludes that the political opportunity structure of the investigated movement deteriorated during the period of study. The alternative discourses to free trade lost influence within civil society and within the policy agenda of Rafael Correa's government. In this context, the subscription of the MTA

<sup>1</sup> Universidad de Ciencias Aplicadas (FH BFI), Austria, manuel.preusser89@gmail.com,

 orcid.org/0000-0002-1645-4272

represents the inauguration of a new phase of open trade policy in Ecuador, and therefore a defeat of the country's anti-neoliberal movement.

**Keywords:** Ecuador; European Union; free trade; globalization; social movement

## Introducción

En 2016, Ecuador se adhirió al Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) que la Unión Europea (UE) había firmado pocos años antes con Colombia y Perú. El acuerdo comercial más amplio de la historia ecuatoriana inauguró una nueva etapa de la política económica aperturista en el país (Cajas-Guijarro 2018). Por lo tanto, el ACM puede ser considerado una victoria de las fuerzas que promueven las reformas neoliberales sobre uno de los movimientos sociales más potentes del continente sudamericano. El propósito del presente artículo es entender la firma del acuerdo desde las dinámicas domésticas y globales que debilitaron la influencia política del movimiento antineoliberal ecuatoriano frente a las negociaciones con la UE, entre los años 2006 y 2016.

Durante las últimas décadas, la globalización neoliberal se expandió a través de acuerdos comerciales por todo el mundo (Estay 2016). Sin embargo, ese proceso siempre fue contestado por diferentes sectores de la sociedad civil que se resistieron a la apertura comercial. En tal sentido, la presente investigación entra en diálogo con una gran cantidad de estudios sobre el rol de los movimientos sociales frente a las diferentes reformas neoliberales de las últimas décadas en América Latina (Silva 2009; 2012; 2013; 2017; Von Bülow 2010; Quiliconi 2011; Almeida 2014; Spalding 2015; Almeida y Cordero Ulate 2017).

El objetivo central de este artículo es identificar las diferentes dinámicas globales y domésticas que empeoraron las estructuras de oportunidades políticas del movimiento estudiado durante el periodo 2006-2016. Se argumenta que las condiciones socioeconómicas y políticas se mostraron relativamente favorables al principio, por lo que el movimiento logró influir de forma indirecta en el proceso de negociación del ACM entre Ecuador y la UE. Sin embargo, diferentes cambios en las dinámicas globales y domésticas contribuyeron a empeorar rápidamente la estructura de oportunidades del movimiento. En ese contexto, Ecuador se adhirió al ACM y el movimiento antineoliberal fue incapaz de evitar el giro político hacia la apertura comercial.

El presente artículo se organiza de la siguiente manera. Después de esta introducción, se describen la metodología y el soporte teórico de la investigación. Posteriormente, se establecen algunos antecedentes importantes del estudio. El núcleo del artículo consiste en la presentación del análisis empírico y de sus hallazgos centrales. La discusión se divide en tres etapas temporales. Por último, se ofrece una conclusión sobre los principales resultados del estudio.

## Metodología

El análisis empírico se basa en una combinación del rastreo de procesos con el análisis crítico del discurso. Se rastrea la influencia de los discursos del movimiento estudiado durante todo el proceso de negociación del ACM entre Ecuador y la UE. Esa influencia se analiza a través de tres dimensiones: (1) dentro del movimiento; (2) dentro de

la sociedad civil; y (3) dentro de la agenda política. Para poder influir en el proceso de negociación del ACM con la UE, el movimiento antineoliberal ecuatoriano necesitaba condiciones favorables en cada una de las dimensiones. Primero, necesitaba discursos fuertes y unificadores, con énfasis en las amenazas de la apertura comercial. Segundo, estos discursos alternativos tenían que gozar de cierta resonancia dentro de la sociedad civil. Tercero, tenían que penetrar las instituciones políticas involucradas en la negociación del ACM. Como veremos más adelante, al principio del periodo estudiado, el movimiento contaba con condiciones favorables y logró influir en la agenda política del gobierno de Rafael Correa. Sin embargo, las condiciones favorables desaparecieron pronto, debido a diferentes dinámicas domésticas y globales, lo que preparó el terreno para la firma del ACM.

La recolección de datos se basa en 24 entrevistas semiestructuradas a varios políticos, funcionarios públicos, académicos y representantes de movimientos sociales en Ecuador. Además, se realizaron varias observaciones participantes relacionadas con el ACM en el país. La recolección de datos primarios fue complementada mediante una amplia revisión de literatura secundaria, incluyendo artículos de periódicos y textos académicos sobre el tema, así como publicaciones y declaraciones de actores relevantes como instituciones políticas, organizaciones sociales y gremios empresariales. Los datos recolectados fueron codificados y analizados de forma cualitativa a través del *software Atlas.ti* para rastrear la incidencia de los diferentes discursos a favor y en contra del ACM en diferentes momentos y espacios.

## Soporte teórico

La presente investigación se ubica dentro de la Economía Política Internacional Crítica (EPIC). Un punto de referencia esencial es el trabajo de Karl Polanyi (2017). En su libro clásico del año 1944, *La gran transformación*, Polanyi argumentó que la liberalización económica de finales del siglo XIX y principios del siglo XX fue un proceso dirigido por fuerzas sociales y políticas, con el objetivo de mercantilizar el mundo. El autor conceptualizó el doble movimiento, en el que estas fuerzas liberalizadoras se enfrentan con un contramovimiento que demanda una regulación más estricta de las fuerzas del mercado, para proteger a la sociedad de las amenazas de la mercantilización, lo que Polanyi llamó rearraigar la economía (Polanyi 2017).

En ese sentido, el ACM entre Ecuador y la UE puede ser considerado una estrategia para promover la globalización neoliberal, entendida como una segunda gran transformación (Dale 2010; Silva 2012). Por lo tanto, el movimiento antineoliberal ecuatoriano representa una parte de aquel contramovimiento que pretende rearraigar las fuerzas del mercado a favor del bienestar de la sociedad local.

La perspectiva polanyiana se complementa a través de una visión neogramsciana sobre la lucha discursiva entre los diferentes actores del doble movimiento. Resulta útil el concepto de guerra de posiciones, que se refiere a la pugna entre diferentes actores por la hegemonía en el sentido común de la sociedad (Morton 2007; Donoghue 2017; Worth 2020). Según esta perspectiva, el éxito del movimiento antineoliberal depende de su capacidad de construir un bloque histórico alrededor de sus discursos contrahegemónicos, para influir en el sentido

común sobre el libre comercio y, por ende, en la agenda política de los actores involucrados en la negociación del ACM entre Ecuador y la UE.

Para aterrizar el análisis empírico, la visión abstracta de la EPIC se combina con un concepto central de las teorías de movimientos sociales. Se recurre a la estructura de oportunidades políticas para conceptualizar el grado de apertura de las instituciones políticas involucradas durante diferentes momentos del proceso de negociación del ACM. La existencia de aliados del movimiento dentro de las instituciones y la configuración de la elite gubernamental son dos aspectos centrales de la estructura de oportunidades políticas (Tilly y Tarrow 2007). Para entender la apertura de las instituciones políticas involucradas, resulta necesario reconocer su dependencia de transformaciones globales, como el nivel de los precios en el mercado internacional (Meyer 2003). En el presente caso de estudio, el fin del *boom de los commodities* empeoró la estructura de oportunidades políticas para el movimiento antineoliberal en Ecuador. A través del análisis de la estructura de oportunidades políticas del movimiento, se pretende explicar la influencia indirecta de los discursos antineoliberales en el proceso de negociación del ACM con la UE. Dado que el movimiento no logró evitar la firma del acuerdo en Ecuador, su influencia debe ser entendida de forma más sutil e indirecta, enfocando su incidencia discursiva en diferentes campos relacionados con las instituciones políticas (Keck y Sikkink 2000).

## Antecedentes

Frente a la paralización de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OCM), las potencias mundiales cambiaron

su estrategia de liberalización económica. Desde el principio del siglo XXI, la globalización neoliberal se promovió principalmente a través de Tratados de Libre Comercio (TLC) entre bloques regionales y acuerdos bilaterales. El número de TLC entre países y bloques regionales creció de 75, entre 1958 y 1999, a más de 280, en 2016 (Zeilinger 2016). Al igual que sus principales competidores a escala mundial, la Unión Europea comenzó a priorizar y transformar su política comercial alrededor del año 2000. El modelo de Alemania, conocido como el “campeón mundial en exportaciones”, llegó a ser el ejemplo a seguir de los demás países de la UE. La tendencia se profundizó después de la crisis financiera de 2007/2008. Para superar la falta de demanda interna, se pretendía abrir nuevos mercados para los productos europeos, especialmente en los países del sur global (Grumiller, Raza y Tröster 2016).

Sin embargo, la apertura comercial siempre fue un proceso contestado por parte de la sociedad civil. En América Latina, la acción colectiva de diferentes actores de la sociedad civil y las posturas críticas de varios gobiernos impidieron la conclusión del proyecto estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Las redes transnacionales entre diferentes organizaciones sociales y ONG fueron esenciales en ese proceso exitoso de resistencia (Quiliconi 2005; Saguier 2007). Para los países en desarrollo, las negociaciones de acuerdos bilaterales significan mayor asimetría, ya que no pueden aprovechar sus alianzas con otros países dentro de las negociaciones con países desarrollados (Tussie y Saguier 2011).

En Ecuador, la resistencia contra las reformas neoliberales fue liderada por un movimiento indígena muy potente. Desde fi-



nales de la década de 1980, los indígenas se organizaron alrededor de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y crearon lazos con otros actores sociales y de izquierda, principalmente ONG y sindicatos (Silva 2013). El movimiento indígena y sus aliados lideraron la destitución de dos presidentes comprometidos con reformas neoliberales: Abdalá Bucaram, en 1997 y Jamil Mahuad, en 2000.

Sin embargo, el movimiento indígena perdió parte de su fuerza a principios del siglo XXI (Silva 2009). La participación en las instituciones políticas a través del partido Pachakutik (fundado en 1995 por la CONAIE y algunas organizaciones sociales) polarizó el movimiento, sobre todo tras el fallido intento de participar directamente en el gobierno de Lucio Gutiérrez (2003-2005). Gutiérrez adjudicó varios cargos políticos a líderes indígenas. Sin embargo, Pachakutik nunca logró influir en la política pública y pronto rompió con el presidente (Wolff 2007). Gutiérrez abandonó las promesas de su campaña e inició reformas neoliberales. Cuando el gobierno empezó a negociar con Estados Unidos (EEUU) sobre un TLC bilateral, la sociedad civil se resistió con fuerza, aprovechando las redes creadas durante la resistencia contra el ALCA. Frente a la traición de Gutiérrez, las bases del movimiento indígena se aliaron con ONG ambientalistas, sindicatos, organizaciones campesinas y organizaciones sociales urbanas para impedir la firma del TLC. En esta fase, el movimiento incluso contaba con el apoyo de varias empresas pequeñas y medianas que temían efectos negativos de las importaciones estadounidenses, sobre todo en el sector farmacéutico. Aquellas empresas financiaron varias campañas en contra del TLC.

En 2005, el gobierno cayó frente a las enormes movilizaciones de un movimiento heterogéneo y, en parte, espontáneo. La huida de Gutiérrez marcó el fin de las negociaciones sobre el TLC con EEUU y puede ser considerada una gran victoria del movimiento antineoliberal del país (Juan Cuví, activista de Ecuador Decide, entrevista personal, 3 de diciembre de 2019).

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el ACM se entiende como parte de la estrategia global de libre comercio de la UE, que busca proteger los principales intereses de las grandes empresas europeas: el acceso a mercados, el acceso a recursos naturales y un ambiente seguro para sus inversiones (Grumiller, Raza y Tröster 2016). En Ecuador, el acuerdo fue apoyado por aquellos grupos empresariales que se benefician de la apertura comercial, en especial las grandes empresas exportadoras de banano, camarón, enlatados de pescado, flores naturales y cacao en grano (Cajas-Guijarro 2018). Dentro del doble movimiento polanyiano, los actores que promovieron el libre mercado se enfrentaron en una guerra de posiciones sobre el ACM con el movimiento antineoliberal, que había tenido mucho éxito en su resistencia contra la apertura comercial del país durante los años anteriores a este estudio.

Los actores que promovieron el ACM en Ecuador plantearon discursos basados en la competitividad de las empresas exportadoras y en los beneficios para los consumidores locales por el mejor acceso a productos importados desde la UE. El movimiento antineoliberal, en cambio, organizó su resistencia alrededor de discursos basados en soberanías y derechos. Por un lado, las organizaciones indígenas, campesinas y ambientalistas plantearon la soberanía alimentaria como una alternativa a la agricultura industrializada y orientada hacia

la exportación. Por otro lado, los sindicatos y algunas organizaciones sociales ponían énfasis en las amenazas que el acuerdo representaba para los productores y los trabajadores locales. Esos discursos reunieron a una gran variedad de organizaciones sociales, que lograron desafiar la hegemonía neoliberal en el sentido común de la sociedad ecuatoriana. Frente al ACM con la UE, estos actores se organizaron alrededor del conglomerado Ecuador Decide.

### Análisis empírico y principales hallazgos

A continuación, se analiza la guerra de posiciones durante el proceso de negociación del ACM con la UE, para rastrear la influencia de los diferentes discursos a favor y en contra del libre comercio en la agenda política del gobierno ecuatoriano. Esta influencia tiene que ser entendida a través de las dinámicas domésticas y globales que transformaron la estructura de oportunidades políticas para ambos lados del doble movimiento, entre 2006 y 2016.

Para el presente análisis, el periodo estudiado (2006-2016) se divide en tres etapas. Durante la primera (2006-2009), el movimiento antineoliberal contó con las condiciones necesarias para posicionar sus discursos dentro de la agenda política del gobierno de Rafael Correa. En ese contexto, fracasaron las negociaciones birregionales entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), justamente por las posiciones críticas de los nuevos presidentes de Ecuador (Correa) y Bolivia (Evo Morales). Después, Ecuador suspendió las negociaciones bilaterales sobre el ACM con la UE. En la segunda etapa (2010-2013), la estructura de oportunidades políticas del movimiento estudiado empeoró por diferentes

desarrollos a escala doméstica e internacional. Durante esta fase, la UE firmó el ACM con Perú y Colombia. El gobierno ecuatoriano comenzó un análisis interno del ACM en Ecuador y preparó las negociaciones sobre la adhesión. Durante la tercera etapa (2014-2016), el gobierno de Correa sintió mayor presión externa y concretó la adhesión del país al ACM. A lo largo de las tres etapas, la estructura de oportunidades políticas empeoró para el movimiento antineoliberal en Ecuador, por diferentes razones políticas, económicas y sociales a nivel doméstico y global. Al mismo tiempo, las oportunidades políticas del movimiento promercado mejoraron, lo que explica el giro del gobierno hacia la apertura comercial.

#### *Etapa 1: 2006-2009*

A principios del siglo XXI, el movimiento antineoliberal de Ecuador llegó a ser un actor político imposible de ignorar. Pese a enfrentarse con instituciones políticas relativamente cerradas, las continuas movilizaciones del sector campesino e indígena lograron posicionar los principales discursos del movimiento social dentro del sentido común de una población frustrada con la situación política y económica del país (Silva 2009). Después de derrotar al proyecto del TLC con EEUU y varios gobiernos neoliberales, los sectores sociales organizados empezaron a crear mingas en todo el país para construir propuestas políticas alternativas al neoliberalismo. De esas iniciativas nació la demanda de una nueva Constitución.

Rafael Correa asumió la presidencia en 2007, con un programa progresista cercano a los gobiernos del socialismo del siglo XXI en países como Venezuela y Bolivia. Correa promovió un discurso antiimperialista, que abarcó el rechazo a los TLC con los países in-

dustrializados. El nuevo presidente incluso reproducía los discursos críticos del movimiento antineoliberal (Correa 2006).

El movimiento contó con aliados poderosos dentro del gobierno. El primer gabinete de Correa (2007-2009) incluyó a un grupo de académicos críticos al neoliberalismo y cercano al movimiento social estudiado y sus ideas. En 2008, Alberto Acosta presidió la Asamblea Constituyente, que contaba con la participación de diferentes actores vinculados al movimiento antineoliberal. En consecuencia, la nueva Constitución incluyó la soberanía alimentaria como un objetivo primordial de las políticas públicas, situó los derechos de la naturaleza por encima de los intereses económicos, estableció la autonomía plurinacional de los pueblos indígenas del país y promovió el Buen Vivir (o *Sumak Kawsay*). Otros avances importantes son la prohibición de la privatización del agua y de las semillas transgénicas, el derecho a la consulta previa a la realización de proyectos extractivistas y la discriminación positiva de la Economía Popular y Solidaria (República del Ecuador 2008). La inclusión de estos artículos fue el resultado de las campañas y movilizaciones anteriores. Casi el 64 % de los votantes ecuatorianos aprobó la nueva Constitución en 2008 (López y Cubillos 2009), lo que comprueba la alta popularidad de los discursos enfocados en el desarrollo endógeno y sostenible de Ecuador dentro del sentido común, en aquel momento.

Además, el gobierno abrió nuevos espacios para la participación política de diferentes actores sociales, como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). En 2009, respondiendo a las demandas del sector indígena-campesino, la Ley del Régimen de la Soberanía Alimentaria creó la Conferencia Plurinacional e Intercultural de

Soberanía Alimentaria (COPISA), un espacio dentro de la Asamblea Nacional donde actores seleccionados de la sociedad civil podían participar en la redacción de diferentes proyectos de ley relacionados con la soberanía alimentaria. Varios actores del movimiento estudiado se acercaron a Correa y optaron por la participación política directa a través de los canales institucionales creados por el gobierno, especialmente algunas organizaciones campesinas e indígenas como la FENOCIN (Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras), la CNC-EA (Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro) y partes de la CONAIE.

La agenda del nuevo gobierno incluyó el rechazo a las negociaciones de un TLC tradicional con la UE. Correa había escrito un artículo académico sobre los impactos negativos para los países del sur global de los acuerdos comerciales con países avanzados (Correa 2006). Varios académicos y políticos críticos al libre comercio, como Alberto Acosta, Pedro Páez, Fander Falconí, René Ramírez, Katuska King, Kintto Lucas y Pabel Muñoz ocuparon funciones públicas en las instituciones estatales vinculadas con la planificación. En el “Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013” la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) propuso “bloquear acuerdos al estilo y contenido de los tratados de libre comercio, que limitarían la capacidad de maniobra soberana de impulsar un modelo de economía endógena para el Buen Vivir” (SENPLADES 2009).

En ese contexto, primero fracasaron las negociaciones birregionales entre la UE y la CAN, sobre todo por las diferencias entre los gobiernos de la región andina. Mientras que Bolivia y Ecuador favorecían una política económica más proteccionista bajo Evo Morales

y Rafael Correa, los gobiernos de Perú y Colombia tradicionalmente estaban más dispuestos a la apertura comercial (Leví 2013). La Unión Europea cambió de estrategia e inició negociaciones sobre un Acuerdo Comercial Multipartes con Perú, Colombia y Ecuador. Bolivia nunca participó de las negociaciones y Ecuador las suspendió a mediados de 2009 por un conflicto pendiente sobre las barreras para el ingreso del banano al mercado europeo (Ministerio de Comercio Exterior 2017).

Dentro del gobierno ecuatoriano, también existían fuerzas favorables a la apertura comercial, especialmente en las instituciones cercanas a los sectores productivos y comerciales, como Nathalie Cely, ministra coordinadora de Producción, Empleo y Competitividad. El sector empresarial seguía promoviendo el acuerdo con la UE, pero Correa había reducido su influencia directa en las decisiones políticas. El sentido común de la sociedad tampoco era favorable al movimiento pro-mercado, a causa de las malas experiencias de la población ecuatoriana con las reformas neoliberales de las décadas anteriores (Silva 2009).

La coyuntura internacional también favoreció la influencia de los discursos alternativos del movimiento antineoliberal. Varios gobiernos de la región cuestionaron el modelo neoliberal de apertura comercial. Incluso en Europa y EEUU, la hegemonía neoliberal se veía debilitada por los efectos de la crisis financiera de 2007, que manifestó los peligros de la desregulación del mercado. En aquel momento, el movimiento antineoliberal contó con las condiciones necesarias para influir en el proceso de negociación del ACM: (1) había desarrollado discursos fuertes, que reunieron a diferentes actores alrededor del rechazo a los TLC; (2) estos discursos encontraron cierta resonancia dentro del sentido común de la sociedad civil en ge-

neral, y (3) los discursos fueron incluidos en la agenda política del gobierno de Rafael Correa. Sin embargo, la estructura de oportunidades políticas empeoró rápidamente por diferentes cambios domésticos y globales.

### *Etapa 2: 2010-2013*

El regreso del gobierno a la mesa de negociación con la UE refleja la drástica transformación de las estructuras de oportunidades políticas, tanto para el movimiento social que se oponía al acuerdo como para los actores que promovían el libre comercio. Para entender esa transformación, es esencial analizar las dinámicas políticas, económicas y sociales más allá de las fronteras ecuatorianas.

En 2009, Rafael Correa había ganado las elecciones presidenciales en primera vuelta con el 51,99 % de los votos, lo que daba legitimidad a su proyecto de la Revolución Ciudadana. El gobierno gozaba de mucha popularidad, especialmente entre las clases bajas y medias urbanas, por sus programas sociales exitosos. Durante los primeros años de Correa en el poder, la pobreza y la desigualdad social se habían reducido marcadamente en Ecuador, pese a la crisis financiera y económica global. No obstante, las pugnas internas en el gobierno se agudizaron pronto. Alberto Acosta y Pedro Páez ya habían salido del gabinete antes de las elecciones, por desacuerdos con el presidente sobre la política económica y extractivista (Becker 2013; Pedro Páez, ex-ministro y académico, entrevista personal, 10 de enero de 2020). Otros partidarios de un modelo endógeno, como René Ramírez, habían perdido influencia dentro del segundo gobierno de Correa (Latorre 2017).

Desde la etapa anterior, varios actores del movimiento social antineoliberal, mantu-

vieron relaciones estrechas con el gobierno. Sin embargo, su influencia en las decisiones políticas fue muy reducida. La CNC-EA, por ejemplo, participó, a través de la COPISA, en el debate sobre diferentes proyectos de ley (Ley de Aguas, Ley de Tierras y Ley de Semillas). Las leyes aprobadas, al final, ignoraron las demandas campesinas y respondieron a los intereses del agronegocio, según el presidente de la CNC-EA Romelio Gualán (entrevista personal, 3 de diciembre de 2019). Al mismo tiempo, surgieron nuevos conflictos entre el gobierno de Correa y aquellos actores del movimiento social que no se dejaban cooptar, sobre todo indígenas que defendían su territorio frente a los nuevos proyectos extractivistas. Muchos líderes del movimiento social fueron perseguidos y criminalizados (Becker 2013). Los discursos radicales del Buen Vivir y de la soberanía alimentaria del gobierno cubrían una política cada vez más enfocada en la competitividad y la promoción del comercio exterior para garantizar la seguridad alimentaria de la población y aumentar los niveles de consumo (David Suárez, Centro de Derechos Económicos y Sociales, entrevista personal, 19 de diciembre de 2019). La influencia discursiva del movimiento antineoliberal se deterioró frente a la cooptación del gobierno.

Un aspecto crucial para entender el cambio ideológico dentro del gobierno se encuentra en la situación económica del país. En 2013, el gobierno de Correa había llegado a acumular un déficit general enorme, de alrededor del 40 % del PIB. El Estado necesitaba aumentar sus ingresos para poder sostener el alto nivel de gastos corrientes, cuando el precio internacional del petróleo y de las *commodities* empezó a caer (Larrea 2016). Al mismo tiempo, la UE aumentó la presión,

anunciando que Ecuador iba a perder su tratamiento especial del Sistema General de Preferencias (SGP) (Schade 2016). Además, Perú y Colombia habían obtenido ventajas competitivas a través del acuerdo con la UE. Para no perjudicar la competitividad de las exportaciones ecuatorianas frente a sus vecinos, el acuerdo con la UE fue presentado como un paso necesario, ya que un país dolarizado no podía usar su política monetaria para promover las exportaciones. En ese contexto, la adhesión de Ecuador al ACM parecía una opción viable (Agustín Burbano, exmiembro de Alianza País y sociólogo de FES-ILDIS, entrevista personal, 2 de diciembre de 2019).

En un marco de crecimiento de la clase media urbana, el sentido común en Ecuador se volvió más favorable a los discursos del movimiento promercado, que prometían mejorar el acceso a productos europeos importados. Estos discursos incluso ganaron terreno dentro del movimiento antineoliberal. Los medios de comunicación tradicionales fortalecieron la tendencia (Tomás Quevedo, miembro de ECUARUNARI y académico de la Universidad Central del Ecuador, entrevista personal, 26 de noviembre de 2019).

Las dinámicas socioeconómicas descritas mejoraron la estructura de oportunidades políticas para los actores que promovieron la firma del ACM dentro y fuera del gobierno. Después de solucionar el conflicto sobre el ingreso del banano al mercado europeo, en 2010, el gobierno entró en una fase de revisión interna del ACM que la UE, Colombia y Perú habían negociado ese mismo año. El gobierno sostenía que no iba a firmar un TLC tradicional y Correa pedía a la UE un trato especial y preferencial para Ecuador en ciertos puntos sensibles (Ministerio de Comercio Exterior 2017).

Durante la fase de análisis interno del ACM, el movimiento social obtenía ciertas informaciones sobre las conversaciones con la UE, a través de sus aliados dentro del gobierno. Sin embargo, su influencia en el proceso fue casi inexistente, ya que estos aliados habían perdido protagonismo en el gobierno. Pronto, también se quejaban de no tener acceso a toda la información relevante de los diálogos. Las voces críticas al acuerdo, como la del vicecanciller Kinnto Lucas y la del secretario de SENPLADES, Fander Falconí, se habían marginalizado y quedaron excluidas de las negociaciones con la UE (El Comercio 2012). Al mismo tiempo, las fuerzas que promovieron el ACM ganaron terreno y convencieron al presidente de la necesidad de negociar la adhesión de Ecuador.

Durante esta etapa, el movimiento antineoliberal aumentó sus acciones en contra del ACM. En 2012, la CONAIE incluyó el rechazo al acuerdo entre sus demandas, durante una marcha masiva por el agua y la vida. Varias organizaciones sociales y sindicatos siguieron la convocatoria del movimiento indígena a realizar grandes movilizaciones. No obstante, las protestas se enfocaron en otros temas, como el modelo extractivista, la criminalización de la protesta social, las leyes de agua y tierras, etc. La mayoría de las acciones contenciosas contra el ACM y sus consecuencias fueron territorialmente limitadas y no alcanzaron a generar mucho eco nacional. La población se mostraba poco preocupada por las negociaciones, ya que el gobierno de Correa seguía prometiendo que no firmaría un TLC.

La creciente clase media del país se dejaba seducir por las promesas de productos de consumo europeos a precios más accesibles. Además, la imagen de la UE como un socio comercial benévolo prevaleció tanto en la po-

blación como en las instituciones políticas. El acuerdo propuesto incluso contenía un capítulo sobre desarrollo sostenible: el título IX, que era común en los acuerdos de la UE. Se basaba en las normas internacionales de derechos humanos, laborales y ambientales, y promovía la participación de la sociedad civil (Unión Europea 2012). Sin embargo, el título IX no contiene mecanismos de sanción por violación (Agustín Burbano, exmiembro de Alianza País y sociólogo de FES-ILDIS, entrevista personal, 2 de diciembre de 2019).

Correa ganó las elecciones presidenciales de 2013 con un 57 % de los votos, en la primera vuelta. Respondiendo a las presiones económicas, el gobierno había mejorado su relación con ciertos sectores empresariales del país, mientras que las voces críticas al modelo aperturista se habían marginalizado o desvinculado (Latorre 2017). Alberto Acosta se lanzó de candidato a la presidencia, contra Correa, y reunió apenas el 3,26 % de los votos para su Unidad Plurinacional de las Izquierdas. Las elecciones de 2013 demostraron la baja resonancia de los principales discursos del movimiento antineoliberal, sobre todo en la población urbana (Tomás Quevedo, miembro de ECUARUNARI y académico de la Universidad Central del Ecuador, entrevista personal, 26 de noviembre de 2019). Los procesos simultáneos de urbanización y expansión de una clase media consumista contribuyeron al cierre de las oportunidades políticas del movimiento. Sin mayor resistencia, Correa pudo preparar las negociaciones sobre la adhesión de Ecuador al ACM, en una reunión con la Canciller alemana, Angela Merkel, en abril de 2013 (Ministerio de Comercio Exterior 2017).

Entre 2010 y 2013, las condiciones favorables del movimiento antineoliberal se empe-

zaron a desvanecer. En primer lugar, el ACM con la UE ya no gozaba de mucha prioridad dentro del movimiento, que se veía cada vez más dividido por la cooptación del gobierno. En segundo lugar, el crecimiento de la clase media aumentó la resonancia de los discursos promercado dentro de la sociedad civil. En tercer lugar, el gobierno de Correa empezó a adaptar su política económica frente a la creciente presión competitiva de los países vecinos y por la caída de los precios de la materia prima exportada. Por lo tanto, la estructura de oportunidades políticas empeoró para el movimiento antineoliberal y se volvió más favorable para aquellos actores que promovieron el ACM en Ecuador.

### *Etapa 3: 2014-2016*

En enero de 2014, el gobierno ecuatoriano empezó las negociaciones oficiales sobre su adhesión al ACM entre Colombia, Perú y la UE. En julio del mismo año, las partes llegaron a términos, después de solo cuatro rondas de negociación. Hasta finales de 2016 se realizaron todos los trámites respectivos en todos los países involucrados, para que el acuerdo entrara en vigencia en Ecuador a partir del 1 de enero de 2017 (Ministerio de Comercio Exterior 2017). La firma del ACM refleja la victoria de las fuerzas promercado sobre el contramovimiento y la acumulación de la presión política y económica. No obstante, Ecuador logró negociar términos favorables, en comparación con lo negociado por Perú, Colombia y la UE, en parte, por la influencia indirecta del movimiento antineoliberal.

Antes de empezar las negociaciones, Correa había creado un nuevo Ministerio de Comercio Exterior, cercano a los sectores empresariales del país. El ministro Francisco

Rivadeneira fue nombrado jefe negociador para Ecuador. El equipo negociador ecuatoriano fue muy reducido: aparte de Rivadeneira, solo el presidente Correa, el vicepresidente Jorge Glas, el embajador en Europa, Mentor Villagómez, y el canciller estaban autorizados a participar en las mesas de negociación. Los negociadores ecuatorianos mantenían relaciones estrechas con los sectores productivos del país (Ministerio de Comercio Exterior 2017). Por otro lado, los miembros del gobierno que eran críticos al acuerdo solo fueron consultados sobre ciertos aspectos de las negociaciones y no tenían acceso a todos los documentos relevantes. Las negociaciones se realizaron en secreto y sin participación directa de la sociedad civil. El intercambio entre el movimiento antineoliberal y el gobierno fue muy reducido y poco fructífero en esta etapa.

Como consecuencia, las protestas contra el acuerdo aumentaron. Ecuador Decide organizó varios plantones frente al Ministerio de Comercio Exterior para denunciar el contenido y el mecanismo de las negociaciones. El gobierno invitaba a los críticos del acuerdo a reuniones de socialización. Por otro lado, los activistas de Ecuador Decide recibieron amenazas y fueron perseguidos durante la fase decisiva de las negociaciones (Paulina Muñoz, vocera de Ecuador Decide, entrevista personal, 4 de diciembre de 2019). En 2014, la CONAIE organizó otra marcha por el agua. Otra vez, el rechazo al acuerdo con la UE estaba en la agenda. Sin embargo, el movimiento antineoliberal seguía priorizando otros temas (Jorge Herrera Morocho, expresidente de la CONAIE 2014-2017, entrevista personal, 8 de enero de 2020).

Los niveles de represión estatal aumentaron y el problema de la desinformación seguía reduciendo el potencial de movilización.

Incluso, en comunidades indígenas, mucha gente vinculaba el acuerdo con la posibilidad de viajar a Europa sin necesidad de visa, en lugar de preocuparse por las amenazas para la producción y los ecosistemas locales (Tomás Quevedo, miembro de ECUARUNARI y académico de la Universidad Central del Ecuador, entrevista personal, 26 de noviembre de 2019). Frente a la falta de conciencia en la sociedad civil y en las bases del movimiento social, la estrategia de resistencia más usada y con mayor visibilidad frente al acuerdo con la UE fue la difusión de estudios críticos sobre sus posibles impactos.

Durante la última fase de negociación del acuerdo, varias organizaciones sociales y ONG unieron fuerzas para elaborar y difundir documentos o dirigir denuncias directamente a las autoridades ecuatorianas o europeas. En abril de 2014, la Fundación Heifer publicó un documento sobre los posibles impactos del acuerdo en el sector rural. El texto se basa en un estudio realizado por miembros de la ONG Acción Ecológica y recurre a un análisis de las experiencias en otros países latinoamericanos (Fundación Heifer 2014). El mismo año, el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) y el Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) publicaron otro corto texto, en nombre de Ecuador Decide, analizando los posibles efectos del acuerdo sobre la agricultura campesina y otros sectores vulnerables, con un enfoque especial sobre la soberanía alimentaria (CDES e IEE 2014). En enero de 2015, Esteban Daza, del IEE, publicó un artículo académico en el que concluía que la política económica del gobierno traería “más agronegocio y menos soberanía alimentaria” (Daza 2015). Paralelamente, Acción Ecológica difundió otro documento, en el que describía “lo que Ecuador negoció con Europa”

como una pérdida de soberanía nacional en tres sectores: la agricultura, la propiedad intelectual y la salud (Acción Ecológica 2015).

En 2017, Pablo José Iturralde elaboró otro documento, en el que advierte que “el Acuerdo Comercial Multipartes con la UE es realmente un TLC que amplía los derechos de los transnacionales e impide la extensión de garantías para el cumplimiento de los Derechos Humanos” y “disminuye la soberanía del Estado ecuatoriano para ejercer la rectoría sobre sus propias políticas públicas” (Iturralde 2017, 40). El documento se publicó gracias al financiamiento de la Plataforma por el Derecho a la Salud, un proyecto conjunto que conecta a diferentes actores como la ONG belga FOS, el CDES y la Fundación Donum. Las redes internacionales del movimiento social antineoliberal fueron esenciales para financiar, producir y difundir muchos de los documentos mencionados. Sin embargo, los vínculos de algunas ONG internacionales con instituciones políticas en Europa reducían su radicalidad, ya que a menudo su financiamiento venía de actores que promovían el ACM en Europa (Jo Verweken, coordinadora regional de la ONG FOS, entrevista personal, 13 de enero de 2020). Pese a estas críticas, el movimiento antineoliberal ya no encontraba mucha resonancia en la sociedad civil o la agenda política del gobierno.

Al mismo tiempo, los negociadores se reunieron varias veces al mes con el presidente Correa para convencerlo de la necesidad de la adhesión al ACM. Dentro de las instituciones europeas, la mayoría de los actores relevantes promovía una adhesión rápida de Ecuador al ACM (Pedro Páez, exministro y académico, entrevista personal, 10 de enero de 2020), lo que aumentó la presión. A finales de 2013, la UE anunció la expiración de las preferencias arancelarias de Ecuador bajo el SGP hasta fi-



nales de 2014. Parte importante de las primeras rondas de negociación sobre la adhesión fue una prórroga del SGP hasta la entrada en vigencia del ACM en Ecuador. A cambio, la UE pidió un *standstill*, es decir, la promesa de que Ecuador no iba a crear nuevos obstáculos para el ingreso de los productos europeos. Por otro lado, Ecuador logró establecer varios anexos y pies de página en el documento de adhesión que permitían un trato especial para el país en el ACM, especialmente en los temas de contratación pública, propiedad intelectual y ciertos sectores agrícolas sensibles como carnes y productos lácteos (Ministerio de Comercio Exterior 2017). Estas excepciones se incluyeron para proteger a los productores locales, según los parámetros de la Constitución de 2008 (Leví 2013; Latorre 2017).

Ecuador y la UE llegaron a términos a mediados de 2014. Tras la conclusión de las negociaciones, el Ministerio de Comercio Exterior, de forma explícita, agradeció al sector productivo y exportador ecuatoriano por su colaboración en el proceso de negociación del acuerdo. A finales de 2016, el acuerdo fue ratificado por una gran mayoría de la Asamblea Nacional (97 votos a favor, 1 voto negativo, 2 votos en blanco y 2 abstenciones) y oficialmente firmado por el entonces vicepresidente ecuatoriano, Jorge Glas (Ministerio de Comercio Exterior 2017).

La influencia política del movimiento antineoliberal durante las negociaciones con la UE fue mínima, ya que el contexto global y doméstico seguía deteriorando su estructura de oportunidades políticas. Los actores que promovieron el ACM habían ganado la guerra de posiciones por el sentido común de la sociedad civil y sus discursos habían llegado a dominar dentro del gobierno. Sin embargo, el movimiento antineoliberal logró cierta in-

fluencia indirecta, a través de los discursos que había posicionado en la agenda política durante los anteriores periodos de resistencia contra el libre comercio; la institucionalización de estos discursos dentro de la Constitución de 2008 jugó un rol esencial.

## Conclusión

Durante el periodo analizado (2006-2016) se observó una transformación profunda de la estructura de oportunidades políticas para ambos lados del doble movimiento en Ecuador. Los cambios en las instituciones políticas y en el sentido común de la sociedad civil respondieron a dinámicas domésticas y globales que favorecieron los discursos promercado. La presión externa jugó un rol importante en este sentido, sobre todo el fin del *boom de las commodities*. En ese contexto, Ecuador se adhirió al ACM con la UE y comenzó una nueva política de apertura comercial.

Pese a la pérdida de protagonismo del movimiento antineoliberal a lo largo del periodo estudiado, existía cierta influencia de sus discursos alternativos en el proceso de negociación con la UE. Actores políticos críticos a los TLC y cercanos al movimiento social lograron frenar el proceso de negociación durante la primera fase. Además, muchos de los ajustes que Ecuador consiguió en su protocolo de adhesión al ACM fueron necesarios por los mecanismos proteccionistas establecidos en la Constitución de 2008. Estos artículos respondían directamente a la agenda de lucha de las movilizaciones antineoliberales de principios del siglo XXI. De esa forma, Ecuador logró excluir ciertos productos y algunos aspectos de la contratación pública y propiedad intelectual del acuerdo (Latorre 2017).

No obstante, los representantes del movimiento antineoliberal no estuvieron contentos con lo negociado por el gobierno ecuatoriano. Las excepciones para ciertos sectores agrícolas respondían más a los intereses de los grandes productores que a las necesidades de los campesinos, como sostiene el expresidente de la CONAIE, Jorge Herrera Morocho (entrevista personal, 8 de enero de 2020). Los mecanismos de protección en la contratación pública y la propiedad privada son insuficientes (Juan Cuví, activista de Ecuador Decide, entrevista personal, 3 de diciembre de 2019) y vulnerables frente a futuros cambios políticos. El acuerdo con la UE abrió la puerta para una nueva época neoliberal en Ecuador, iniciada por el gobierno de Lenín Moreno a partir de su victoria electoral en 2017 (Cajas-Guijarro 2018) y profundizada por el gobierno de Guillermo Lasso (a partir de 2021).

No obstante, este estudio muestra que el movimiento antineoliberal sigue siendo un actor político importante en Ecuador. El futuro protagonismo del movimiento dependerá tanto de su capacidad de construir discursos unificadores y propositivos como del contexto político, económico y social, a escala doméstica y global.

## Bibliografía

- Acción Ecológica. 2015. *El tratado comercial Ecuador – Unión Europea: lo que Ecuador negoció con Europa*. Quito: Acción Ecológica.
- Almeida, Paúl. 2014. *Mobilizing Democracy: Globalization and Citizen Protest*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Almeida, Paúl, y Allen Cordero Ulate. 2017. *Movimientos sociales en América Latina: perspectivas, tendencias y casos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Becker, Marc. 2013. “The Stormy Relations between Rafael Correa and Social Movements in Ecuador”. *Latin American Perspectives* 40 (3): 43-62.
- Cajas-Guijarro, John. 2018. *Los capos del comercio. Concentración, poder y acuerdos comerciales en el Ecuador: un preludio*. Quito: Plataforma por el Derecho a la Salud/Fundación Donum/FOS.
- CDES (Centro de Derechos Económicos y Sociales) y IEE (Instituto de Estudios Ecuatorianos). 2014. *El tratado comercial de Ecuador con la Unión Europea y sus potenciales impactos sobre la agricultura campesina y otros sectores vulnerables*.
- Correa, Rafael. 2006. “El sofisma del libre comercio”. En *El rostro oculto del TLC*, editado por Alberto Acosta, Rafael Correa, Fander Falconí, Hugo Jácome y René Ramírez, 11-30. Quito: Abya-Yala.
- Dale, Gareth. 2010. *Karl Polanyi: The Limits of the Market*. Cambridge/Malden: Polity Press.
- Daza, Esteban. 2015. *Más agronegocio, menos soberanía alimentaria*. Quito: IEE.
- Donoghue, Matthew. 2017. “Beyond Hegemony: Elaborating on the Use of Gramscian Concepts in Critical Discourse Analysis for Political Studies”. *Political Studies* 00 (0): 1-17.
- El Comercio. 2012. “Kintto Lucas, fuera del diálogo con la UE”. 17 de febrero. <https://bit.ly/3dPKtm7>
- Estay, Jaime. 2016. *La economía mundial y América Latina ante la continuidad de la crisis global*. Puebla: CLACSO, BUAP.
- Fundación Heifer. 2014. *Acuerdo Comercial Multipartes Ecuador – Unión Europea: ¿Negociación de un TLC? Posibles impactos en el sector rural*. Quito: IACOBOS.

- Grumiller, Jan, Werner Raza y Bernhard Tröster. 2016. "The EU Trade Regime and the Global South". *Journal für Entwicklungspolitik* 32 (3): 4-15.
- Iturralde, Pablo José. 2017. *La nueva epidemia: Impactos del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea en el sector de la salud del Ecuador*. Quito: Plataforma por el derecho a la Salud.
- Keck, Margaret E., y Kathryn Sikkink. 2000. *Activistas sin fronteras*. México D.F.: Siglo XXI.
- Larrea, Carlos. 2016. Petróleo, pobreza y empleo en el Ecuador: de la bonanza a la crisis. En *Nada dura para siempre: Neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, editado por Hans-Jürgen Burchardt, Rafael Domínguez, Carlos Larrea y Stefan Peters, 131-156. Quito: Abya-Yala.
- Latorre, Javier. 2017. "El Desarrollo de las negociaciones en el Acuerdo Comercial Multipartes de la UE con Ecuador". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Leví Coral, Michel. 2013. *Ecuador-Unión Europea: lógicas de una negociación inconclusa*. Quito: FES-ILDIS.
- López, Adrián, y Paula Cubillos Celis. 2009. "Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador". *Iconos: Revista de Ciencias Sociales* 33: 13-20. doi.org/10.17141/iconos.33.2009.295
- Meyer, David S. 2003. "Political Opportunity and Nested Institutions". *Social Movement Studies* 2 (1): 17-35.
- Ministerio de Comercio Exterior. 2017. *Memorias de las negociaciones del Acuerdo Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea (2006-2016)*.
- Morton, Adam David. 2007. *Unravelling Gramsci: Hegemony and passive revolution in the global economy*. Londres: Pluto Press.
- Polanyi, Karl. 2017. *La gran transformación: Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, traducido por Graciela Chailloux Laffita. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Quiliconi, Cintia. 2005. *US-Latin American Trade Relations: Path to the Future or Dead End Street?* Budapest: Center for Policy Studies / Central European University.
- Quiliconi, Cintia. 2011. "Bilateralism in a Globalized World: Trade Agreements among North-South Partners in the Americas". Tesis doctoral, University of Southern California.
- República del Ecuador. 2008. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Montecristi, 20 de octubre.
- Saguier, Marcelo. 2007. "The Hemispheric Social Alliance and the Free Trade Area of the Americas Process: The Challenges and Opportunities of Transnational Coalitions against Neo-liberalism". *Globalizations* 4 (2): 251-265. doi.org/10.1080/14747730701345267
- Schade, Daniel. 2016. "Coerción through Graduation: Explaining the EU-Ecuador Free Trade Agreement". *Journal für Entwicklungspolitik* 32 (3): 71-90.
- SENPLADES. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2009-2013*.
- Silva, Eduardo. 2009. *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Silva, Eduardo. 2012. "Exchange Rising? Karl Polanyi and Contentious Politics in Contemporary Latin America". *Latin American Politics and Society* 0 (0).
- Silva, Eduardo. 2013. *Transnational Activism and National Movements in Latin America: Bridging the Divide*. Nueva York: Routledge.

- Silva, Eduardo. 2017. “Desarrollos, políticas y movimientos de los pueblos indígenas en Ecuador y Bolivia”. En *Movimientos sociales en América Latina: Perspectivas, tendencias y casos*, editado por Paúl Almeida y Allen Cordero Ulate, 235-258, Buenos Aires: CLACSO.
- Spalding, Rose. 2015. *Contesting Trade in Central America: Market Reform and Resistance*. Austin: University of Texas Press. doi.org/10.7560/754591
- Tilly, Charles, y Sidney Tarrow. 2007. *Contentious Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Tussie, Diana, y Marcelo Saguier. 2011. “The sweep of asymmetric trade negotiations: Introduction and overview”. En *Asymmetric trade negotiations*, editado por Sanoussi Bilal, Philippe de Lombaerde y Diana Tussie, 1-25. Londres: Ashgate.
- Unión Europea. 2012. *Decisión del Consejo de 31 de mayo de 2012 relativa a la firma, en nombre de la Unión, y la aprobación provisional del Acuerdo comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra*. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea (L354), 21 de diciembre.
- Von Bülow, Marisa. 2010. *Building Transnational Networks: Civil Society and the Politics of Trade in the Americas*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Wolff, Jonas. 2007. “(De-)Mobilising the Marginalised: A Comparison of the Argentine Piqueteros and Ecuador’s Indigenous Movement”. *Journal of Latin American Studies* 39: 1-29. doi.org/10.1017/S0022216X0600201X
- Worth, Owen. 2020. “The concept(s) of hegemony in IPE”. En *The Routledge Handbook to Global Political Economy*, editado por Ernesto Vivares, 278-291. Londres: Routledge.
- Zeilinger, Bernhard. 2016. “Post-Doha Reorganisation of Global Trade at the Expense of the Global South.” *Journal für Entwicklungspolitik* 32 (3): 16-46.

# Normas de publicación

# Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

## 1. Información general

**URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto.

**URVIO** está indexada en Emerging Sources Citation Index (ESCI), ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences), SciELO Ecuador, Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal), EBSCO, REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), DIALNET y en otras bases de datos internacionales, catálogos y repositorios del mundo.

La revista se edita en español (e-ISSN: 1390-4299; ISSN: 1390-3691), además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

### 1.1 Misión

**URVIO** constituye un espacio de difusión del conocimiento científico en el área de las ciencias sociales y políticas. Sus principios son los pluralismos, el rigor científico, el respeto a la ética, con vistas a transmitir el pensamiento académico internacional.

### 1.2 Idioma

**URVIO** publica sus artículos en español e inglés. Si recibe un artículo escrito en español, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede traducirlo al inglés por sus medios. Si recibe un artículo escrito en inglés, se realiza su evaluación y proceso editorial en ese idioma, pero si el manuscrito es aprobado para publicación, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede remitir la misma versión en español, para que la revista publique el artículo en ambos idiomas. En la revista solo se admiten traducciones profesionales.

### 1.3 Frecuencia de publicación

A partir de 2020, **URVIO** es una revista cuatrimestral, con el objetivo de aumentar el impacto, la visibilidad y la actualidad. Por esas razones, publica sus tres números al año en los meses de

enero, mayo y septiembre. La periodicidad corresponde a los meses enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre.

## 2. Enfoque y alcance

### 2.1 Temática

Artículos científicos sobre seguridad pública, seguridad privada, seguridad internacional, ciberseguridad, defensa, crimen organizado, criminología, geopolítica, inteligencia estratégica, estudios estratégicos, riesgos y prevención de desastres naturales...

### 2.2 Aportaciones

URVIO solo edita resultados de investigación sobre la seguridad y su interdisciplinariedad, escritos en español o inglés. Los trabajos deben ser originales, no haber sido publicados en ningún medio ni estar en proceso de publicación en otra revista. En los autores recae la responsabilidad de esta norma y su cumplimiento. En caso de que un autor haya publicado un artículo en URVIO tendrá que esperar dos años para volver a presentar otro trabajo.

La revista tiene tres secciones:

- Tema Central: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias (en versión inglesa, máximo 7.000).
- Misceláneo: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.
- Estudios Globales: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.

URVIO, desde 2020, publica tres veces al año (21 artículos por año) y cuenta por número con cuatro trabajos en Tema Central (sección monográfica planificada, con llamada pública de envío de artículos a través de convocatorias, que coordinan especialistas en la temática; dos trabajos en Misceláneo (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, con un perfil latinoamericano); y un trabajo en Estudios Globales (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, generalmente con un perfil mundial). El Consejo Editorial asigna los manuscritos a la sección más pertinente. La revista inicia el proceso editorial de cada número seis meses antes de su publicación.

### 3. Proceso editorial

Las normativas para autores están disponibles en el sitio web de la revista. Incluyen las normas completas de publicación, la estructura requerida de los manuscritos y la carta de presentación, que debe contener nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas. La revista acusa recepción automática de los trabajos enviados por los autores e informa por correo electrónico y en la plataforma del proceso de estimación/desestimación para siguiente fase de revisión doble ciego (período máximo de 30 días después de finalizar la convocatoria).

En caso de que el manuscrito presente deficiencias formales o no se incluya en el interés temático de URVIO, el Consejo Editorial desestimará formal o temáticamente el trabajo sin opción de vuelta. No se mantendrá correspondencia posterior con autores de artículos desestimados.

Los manuscritos serán arbitrados de forma anónima por académicos con experiencia en la disciplina. Cada artículo será arbitrado mínimo por dos especialistas en la temática. En caso de que un artículo tenga una evaluación positiva (sí/publicable con modificaciones) y otra negativa (re-evaluable con modificaciones/no), se recurrirá a un tercer evaluador para que ofrezca un desempate. Incluso, ante situaciones puntuales, se puede recurrir a un cuarto y hasta un quinto revisor. Aunque la revista respeta el contenido del manuscrito original, cuando sean requeridas, puede solicitar modificaciones moderadas o profundas, en cuanto a su extensión, estructura o estilo.

El plazo de revisión doble ciego, superada la etapa previa de recepción por parte del Consejo Editorial, es de tres meses (12 semanas) como máximo. El tiempo promedio es de mes y medio (6 semanas). Una vez recibido el dictamen de los revisores, los autores recibirán los informes de arbitraje de forma anónima. Los trabajos que sean propuestos para publicación, que requieran modificaciones (tanto menores como mayores), se devolverán en un plazo de 15 días como máximo.

Los autores de artículos aceptados, antes de la fase de diseño y maquetación, recibirán la última versión del documento en formato Word, ya con la corrección de estilo que ofrece URVIO, para su chequeo y corrección por correo electrónico. Únicamente se aceptarán correcciones mínimas sobre el contenido del manuscrito original ya evaluado. En esta etapa, el plazo máximo de entrega por parte del autor será de tres días naturales.

Una vez recibido el manuscrito en español, los autores tienen la oportunidad de presentar el artículo en lengua inglesa (según la posibilidad e interés de cada autor). Publicar el manuscrito en ambos idiomas garantizan mayor impacto y difusión internacional. El texto traducido de manera obligatoria tiene que tener calidad profesional.

En general, una vez vistas las revisiones científicas externas, los criterios que justifican la decisión sobre la publicación o no de los trabajos por parte del Consejo Editorial se basan en los siguientes puntos:

- a) Conocimiento actual y estratégico.
- b) Originalidad.
- c) Fiabilidad y validez científica: calidad metodológica contrastada.



- d) Organización y presentación formal.
- e) Grado de internacionalización de la propuesta y del equipo.
- f) Buena redacción.

## 4. Presentación y estructura de originales

Los manuscritos deben ser enviados exclusivamente por la plataforma OJS de la revista. Los autores tienen que crearse una cuenta, con sus créditos, en la plataforma OJS, aunque uno solo será el responsable de correspondencia. Ningún autor podrá tener en revisión dos manuscritos de forma simultánea.

Los trabajos se presentarán en tipo de letra *times new roman* 12, interlineado 1,5 y justificado. Las notas al pie van con un tamaño de letra 10. Si el trabajo contiene una cita textual de más de 40 palabras, se quitan las comillas, se coloca tamaño de letras 11, interlineado sencillo y sangría a la derecha. Los trabajos se presentan en formato Word para PC. El archivo debe ser anónimo en Propiedades de archivo del documento Word, de forma que no aparezca la identificación de los autores.

### 4.1 Estructura

Deben subirse a la página OJS de la revista, de manera simultánea, dos archivos: 1) Carta de presentación; y el 2) Manuscrito, conforme a las normas detalladas.

#### *A. Carta de presentación*

Nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, número de Orcid, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas.

#### *B. Manuscrito*

- Introducción (propósitos del estudio, revisión de literatura previa que funcione como estado del arte, objetivos/hipótesis y descripción de la estructura que tendrá el manuscrito).
- Metodología y soporte teórico
- Discusión y resultados
- Conclusiones
- Bibliografía

*Otras orientaciones:*

Título: no podrán ser mayores a 15 palabras, y deberán estar traducidos al inglés y al portugués.

Resumen: en español, traducidos al inglés y al portugués, no mayor a 200 palabras, con la siguiente estructura: 1ra y 2da oración (Introducción/objetivo), 3ra oración (Metodología/teoría) y 4ta oración (Conclusiones del manuscrito).

Palabras clave: de cinco a siete, separadas por punto y coma (;) y en orden alfabético. Recomendamos que los autores se apoyen en el Tesoro de la Unesco.

Notas al pie: solo las imprescindibles.

Recursos de apoyo (tablas, gráficos, figuras, imágenes, mapas): no más seis en todo el manuscrito. Tienen que estar presentados en el texto.

Bibliografía: No debe incluirse referencias no citadas en el artículo. Su número ha de ser suficiente y necesario para contextualizar el marco teórico, la metodología usada y los resultados de investigación en un espacio de investigación internacional. Las citas deberán extraerse de los documentos originales, preferentemente, revistas y libros.

Siglas: la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente, la sigla.

## 4.2 Normas para las referencias

### Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

En el sistema autor-año de Chicago Deusto, 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 debe 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)

### Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

Las entradas se disponen cronológicamente por año de publicación en orden ascendente, no alfabéticas 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.

Segura Munguía, Santiago. 2007. Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

Segura Munguía, Santiago. sf. Nuevo diccionario etimológico latín –español y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

### **Entradas de la lista de referencias con el mismo autor o autores y el mismo año**

Las obras de un mismo autor 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

Chaume Varela, Frederic. 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)

### **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)

### **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/2015712/077america/1449454340\\_373673.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/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. <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, 2 septiembre 2010)

## 5. Promoción y difusión del artículo

Los autores se comprometen a participar en la máxima difusión de su artículo una vez publicado, así como de toda la revista, a través de su lista de contactos, vía correo electrónico o redes sociales genéricas y académicas. En la promoción de los textos se utilizará el enlace de la página de URVIO (<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/index>), y el respectivo DOI, para de esta manera aumentar la difusión del artículo en la comunidad científica.

## 6. Política de acceso abierto, tasas y archivos

URVIO es una revista científica de acceso abierto, gratuita para autores y lectores. No cobra tarifa alguna por el envío o el procesamiento de contribuciones académicas a autores interesados en publicar en esta revista.

### 6.1 Archivos

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.

### 6.2 Derechos de autor

Urvio opera bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-Sin Obra Derivada 3.0 Unported (CC BY-ND 3.0). Los autores/as que publiquen en Urvio aceptan estos términos:

- Usted es libre de compartir – copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato para cualquier finalidad, incluso comercial. Por tanto, autores conservan los derechos de autor y ceden a la revista el derecho de la primera publicación (CC BY-ND 3.0), que permite a terceros la redistribución, comercial o no comercial, de lo publicado siempre y cuando el artículo circule sin cambios.

Existen las siguientes condiciones para los autores:

- Reconocimiento – Debe reconocer la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
- Sin Obra Derivada – Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

Para más detalles, visitar la página de Creative Commons (CC).

### 6.3 Declaración de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

## 7. Política frente al plagio académico

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. El trabajo pasa a evaluación.
- 7 a 15% Se sugiere verificación cualitativa. El artículo es devuelto al autor para cambios.
- 16% a 25% Se analiza el reporte por miembros del Consejo Científico Internacional. En caso de errores tipográficos, se devuelve al autor para que realice los cambios.
- 26% o + Se rechaza el artículo.

## 8. 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>).



**FLACSO**  
ECUADOR