



Desde el Sur

VISIONES Y APORTES A LOS ESTUDIOS
INTERNACIONALES DESDE LATINOAMÉRICA

Desde el Sur

VISIONES Y APORTES A LOS ESTUDIOS
INTERNACIONALES DESDE LATINOAMÉRICA

© Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador

Av. República 500 y Martín Carrión,
Edif. Pucará 4to piso, Of. 404, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 256 2103
Casilla: 17-03-367
www.fes-ecuador.org
www.40-fes-ildis.org

 Friedrich Ebert Stiftung Ecuador FES-ILDIS

 @FesILDIS

Para solicitar publicaciones:
info@fes-ecuador.org

Editores:

Raúl Salgado Espinoza
Daniel Gudiño Pérez

Autores:

Diego Zambrano Álvarez, Gilda Guerrero Salgado, Mishel Álvarez Rodríguez, Diana García Orellana, Sebastián Nader, Sebastián Álvarez Hayes y Martín Pollera; Wendy Vaca Hernández; Daniel Jiménez Montalvo y Edgar Jiménez Villarreal; Ernesto Congote Ordóñez; Luis Ruano Ibarra; Stalin Ballesteros García, Naren Campo Ibarra y Christian Zárate González; Cristian Ordóñez Arcos; Galo Cruz; Yoan Viamonte Garrido; María Torres Flores; Juan Ladines Azalia; Ramiro Lapeña Sanz y Marcin Czubala Roman;

Corrección de estilo: Marcela Pérez Pazmiño

ISBN: 978-9978-94-182-9

Diseño y diagramación:

graphus® 290 2760

Primera edición, marzo 2018
Impreso en Quito-Ecuador

Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

Publicación de distribución gratuita, no comercializable.

El uso comercial y la reimpresión de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.



CONTENIDO

●	PRÓLOGO	9
	Adrián Bonilla	
●	INTRODUCCIÓN	13
	Reflexiones sobre las Relaciones Internacionales en América Latina	13
	Raúl Salgado Espinoza y María José Laura	
●	PRIMERA PARTE	
	ENFOQUES TEÓRICOS Y ÉTICA	
	EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES	31
	Utopía, Anarquía y Derechos Humanos	33
	Diego Zambrano Álvarez	
	Erigir un lugar en el mundo: patrones constructivistas, alcances y vacíos de la movilidad humana en Ecuador	51
	Gilda Alicia Guerrero Salgado	
	El feminismo en Relaciones Internacionales: CEDAW	69
	Mishel Carolina Álvarez Rodríguez	

● SEGUNDA PARTE ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL Y REGIONALISMO	81
Nueva dinámica de las relaciones China-América Latina. Caso de cooperación energética con Ecuador Diana García Orellana	83
Las tecnologías libres como alternativa de desarrollo frente al Sistema Internacional de Patentes. Un breve análisis para el caso ecuatoriano en el marco del Código Ingenios Sebastián Nader, Sebastián Álvarez Hayes y Martín Pollera	101
Fragmentación e integración en la idea de región América Latina: procesos regionales heterogéneos Wendy Vaca Hernández	117
● TERCERA PARTE PAZ Y CONFLICTO EN AMÉRICA LATINA	137
Proporcionando fuerzas de paz: evolución, reforma institucional e impacto internacional de la participación chilena en las operaciones de paz de las Naciones Unidas Daniel Jiménez Montalvo y Edgar Jiménez Villarreal	139

Aproximación a experiencias internacionales de negociación pacífica del conflicto: lecciones sobre el conflicto en Colombia	163
Ernesto León Congote Ordóñez	

Gobernabilidad Democrática después del conflicto	179
Luis Eduardo Ruano Ibarra	

Impacto en la prensa internacional de la toma del Palacio de Justicia de Colombia por el M-19. Lectura desde el diario <i>Le Monde</i>	197
Stalin Ballesteros García, Naren Campo Ibarra y Christian Zárate González	

CUARTA PARTE	
GEOPOLÍTICA, SEGURIDAD Y POLÍTICA EXTERIOR	211

La “carrera armamentística” y tendencias geopolíticas en el Asia-Pacífico	213
Cristian David Ordóñez Arcos	

El ambiente geoestratégico Suramericano. Entre certezas e incertidumbres	229
Galo Cruz	

La Inteligencia Científica y Tecnológica para el Desarrollo en la capitalización de las diásporas latinoamericanas altamente calificadas: una cuestión de Seguridad Nacional	245
---	-----

Yoan Israel Viamonte Garrido

Servicios de inteligencia como estructuras burocráticas: origen y doctrina	263
---	-----

María Fernanda Torres Flores

Seguridad económica en una Era de Post Crisis	279
--	-----

Juan Carlos Ladines Azalia

La dependencia económica y la política exterior en Ecuador bajo el gobierno de Rafael Correa (2007-2016)	301
---	-----

Ramiro Lapeña Sanz y Marcin Czubala Roman

CONCLUSIÓN	317
-------------------	-----

Balance y perspectiva de las Relaciones Internacionales en América Latina	317
--	-----

Raúl Salgado Espinoza y Jesús Alberto Sánchez Azuaje



MARÍA FERNANDA TORRES FLORES

Maestra en Relaciones Internacionales, con mención en Seguridad y Derechos Humanos, por
FLACSO Ecuador. Psicóloga Clínica por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
Correo electrónico: fertorresflores@gmail.com

Servicios de inteligencia como estructuras burocráticas: origen y doctrina

María Fernanda Torres Flores

1. Introducción

El reconocimiento, por parte de los Estados, de los servicios de inteligencia, como una estructura burocrática, con una misión y funciones estipuladas en marcos jurídicos específicos, no se produjo tras su creación, sino apenas hacia finales del siglo XX. Incluso hasta nuestros días, una estrategia de estas organizaciones es dar a conocer poco sobre sus actividades y procedimientos, para sacar ventaja del factor sorpresa. Sin embargo, en la actualidad, esta estrategia despierta todo tipo de suspicacias y problemas, y para superarlos, se hace necesario una reformulación de la doctrina de estas organizaciones, buscando un equilibrio entre el bienestar de la mayoría y los intereses particulares del Estado.

Dicho de otra forma, los servicios de inteligencia deben dirigir sus actividades a resguardar la seguridad estatal, pero, siempre enmarcados en el respeto a los derechos de los habitantes, lo cual en la práctica no es fácil. Ello coloca a estas organizaciones en un momento coyuntural, en el que pueden elegir entre conservar su antigua doctrina u optar por una nueva, sabiendo que una u otra elección produciría resultados dramáticamente diferentes.

Si se opta por la doctrina tradicional, en la que el Estado y sus intereses se anteponen a la de los habitantes, estas organizaciones se arriesgan a su desnaturalización. Es decir, a ser cooptadas, y a que se den usos poco éticos de sus medios y métodos, conduciendo a la violación

derechos individuales, para favorecer intereses particulares, como se ha observado en el pasado. Mientras que, si optan por una nueva doctrina, deberán reestructurar de raíz sus procedimientos, lo cual es un reto, ya que los servicios de inteligencia son, en sí mismo, un tipo especial de institución, cuya doctrina se configuró gracias a series de eventos causales, conectados temporalmente y que se resisten al cambio.

En ese sentido, el presente artículo tiene como objetivo describir la naturaleza de la coyuntura crítica, señalando las principales características de la doctrina tradicional de inteligencia, en torno a las que se ha configurado la identidad, objetivos, principios básicos y criterios de actuación estandarizados de estas organizaciones. Y, por otra parte, señalará cuáles han sido las principales modificaciones a la doctrina tradicional de inteligencia, con los problemas y desafíos que esto implica.

Para el desarrollo del presente artículo, se optó por el método descriptivo, privilegiando el análisis estructural y funcional de los servicios de inteligencia, identificando los elementos diferenciadores de estas instituciones, que las hacen distintas de cualquier otra institución gubernamental. Como enfoque teórico, se recurre al neoinstitucionalismo histórico, el cual permite llevar a cabo un análisis empírico del funcionamiento de las organizaciones, discriminando entre sus reglas (escritas o no) y sus prácticas rutinarias, derivadas de creencias y valores que dan forma a su doctrina. Además, se recurrió a la técnica del análisis de documentos, para recopilar información.

El artículo se divide en tres secciones; en la primera, titulada “organismos de inteligencia: orígenes y estructura” se resaltan las principales características que diferencian a estas organizaciones de otras, y se justifica la necesidad de que la inteligencia sea una función pública del Estado. La segunda sección, titulada “doctrina de inteligencia” describe qué es la doctrina de inteligencia, cuál es su razón de ser, y de qué manera ha guiado a la organización, tanto tradicionalmente como en la actualidad. Finalmente, en la tercera sección, se destaca las principales conclusiones a las que ha llegado la presente investigación.

2. Organismos de inteligencia: orígenes y estructura

En primer lugar, es necesario conocer qué se entiende por inteligencia, ya que según Rathmell (2010), el término ha sufrido muchos abusos, producto del desconocimiento, por el cual, nace de la creencia popular de que inteligencia y espionaje son sinónimos. Esto es un error, ya que si bien, observar los movimientos de un competidor directo, Estado o individuo, es una actividad básica que los servicios ejecutan a nivel táctico, hacer inteligencia es mucho más que espiar a un enemigo.

Según Carlos (2016), hacer inteligencia sería ejecutar un conjunto de actividades especializadas de búsqueda de información, encaminadas a convertirse en un tipo de conocimiento, que reduzca la incertidumbre y guíe la toma de decisiones en el Estado. Así mismo, Kent (1949) precisó que el término inteligencia puede referirse a tres tipos de actividades: un proceso, un producto y una organización. La inteligencia, como proceso, es el “medio por el cual ciertos tipos de información son requeridos y solicitados, recolectados, analizados y diseminados, y la forma en cómo ciertos tipos de acción encubierta son concebidos y conducidos” (Lowenthal, 2009: 8).

La inteligencia, como producto, “puede ser pensada como el producto de este proceso, esto es, como el análisis y operaciones de inteligencia en sí mismos” (Lowenthal, 2009: 8). Dichos productos recogen un conocimiento pleno, veraz, oportuno y completo, cuyo valor agregado proviene del análisis realizado por expertos. Finalmente, la inteligencia, como organización, “puede ser pensada como las unidades que llevan a cabo varias de estas funciones” (Lowenthal). Estas organizaciones pueden tener carácter público o privado, y ser de “naturaleza nacional, internacional o transnacional cuya finalidad sea obtener lucro o no” (Sancho, 2016: 287). Cabe aclarar que, para efectos del presente artículo, nos centraremos, exclusivamente, en las organizaciones públicas de inteligencia, que operan en regímenes democráticos.

Las organizaciones públicas de inteligencia presentan ciertas regularidades o puntos comunes, en varios ámbitos; el primero tiene que ver con su misión. La principal tarea de estas organizaciones es la de generar información sobre áreas y temas de interés estratégico para el Estado, particularmente, en lo que respecta a temas de seguridad. De ahí que, la misión de estas organizaciones “se inscribe nítidamente en el marco definido por el binomio Seguridad-Defensa” (Galvache, 2004: 148).

La misión de los servicios se forjó durante la primera mitad del siglo XX, en medio de una serie de guerras interestatales, lo que hizo estimar a los Estados que, la mayor amenaza que enfrentaban provenía de otro Estado; por lo que, surgió la necesidad de obtener información no pública acerca de las capacidades militares de sus contrincantes, y se encargó esta misión a los servicios de inteligencia. Los incipientes organismos de inteligencia demostraron ser efectivos para cumplir esta tarea y adquirieron gran relevancia para el Estado; y sus funciones, poco a poco, se complejizaron, haciéndose necesario formalizar a estos en la estructura gubernamental, para entre otras cosas, asignar recursos, estandarizar y sistematizar procedimientos.

Así, la inteligencia se convirtió en una función pública del Estado, con una visión y objetivos específicos, los cuales, siguiendo a Shepsle (2006) agruparían las preferencias y valores del régimen político al que responden. Así mismo, los objetivos limitarían el comportamiento de estas organizaciones, a través de reglas, prácticas tradicionales y procesos que, “estabilizan las relaciones en una comunidad dada” (Fontaine, 2016: 68). Además, su misión reflejaría una racionalidad instrumental del Estado, el cual, busca adecuar “los medios de su actuación a los fines que persigue, basado en la maximización de sus ganancias y la minimización de sus costos” (Simon, 1991 en Fontaine, 2016: 40).

Es interesante señalar que, la misión de los servicios de inteligencia se ha modificado poco a lo largo de los años, y es bastante similar de un Estado a otro. Esto último, debido a que “en un reino inherentemente competitivo los Estados secundarios tratarán de imitar y emular las

prácticas de inteligencia e innovaciones de los Estados líderes no menos que lo harán con sus innovaciones militares” (Phythian, 2009: 59). Por su parte, las diferencias en la misión de estas organizaciones se explican por los recursos de los que el Estado dispone, así como, por sus intereses específicos. Así mismo, los Estados no son completamente racionales, sino que su racionalidad es limitada; es decir, en ellos también intervienen los impulsos emocionales, y por lo tanto, las actividades de sus servicios de inteligencia se organizan en un sentido funcional. Ello representa un riesgo para estas organizaciones, porque en ocasiones, sus funciones se desnaturalizan, es decir, se presenta una “distorsión deliberada del análisis para satisfacer las demandas de inteligencia de los jefes o responsables políticos” (Treverton, 2008: 93).

Otra característica común de estas organizaciones es su percepción de amenaza, misma que es, “consecuencia de la evolución de la estrategia militar” (Carlos, 2016: 355). Por lo tanto, la amenaza puede provenir tanto del ámbito interno como del externo. En consecuencia, en función del territorio se generan dos tipos de inteligencia especializada, la interior y la exterior. Según Esteban y Carvalho (2012), la inteligencia interior brinda información respecto a la seguridad política interna, para mantener el *statu quo* y preservar al régimen político. Mientras que, la inteligencia exterior brinda información para defender la soberanía e integridad territorial, así como, para proteger al Estado de cualquier riesgo o amenaza generado por otro Estado.

Otra característica común de estas organizaciones tiene que ver con su estructuración jerárquica y su cadena de mando, que restringe el acceso a la información. Es decir, de acuerdo al lugar que se ocupa en la estructura, los funcionarios tienen acceso solo a una parte de la información, misma que se compartimenta para evitar filtraciones. Por lo tanto, solamente el director del servicio y el decisor político acceden a la información completa. Así mismo, la estructuración jerárquica ha favorecido la especialización, dándose lugar a la creación de las distintas agencias especializadas, que conforman la Comunidad de Inteligencia Estatal.

Las comunidades pueden variar de un Estado a otro, es decir, en unos Estados las actividades de inteligencia y contrainteligencia son llevadas a cabo por múltiples agencias independientes, mientras que en otros, las actividades se centralizan en una sola estructura conformada por múltiples departamentos. Lo que sí es común en las comunidades, es que “tras el 11-S prácticamente todos los Estados han creado organismos específicos de coordinación” (Díaz, 2006: 158), los cuales cumplen con al menos dos funciones: favorecer el intercambio de información entre agencias y evitar perspectivas disímiles.

Este último punto es vital, ya que sin un intercambio oportuno de información, se pasa por alto aquello que, “hace que nuestra estrategia sea única (la definición de oportunidades estratégicas)” (Gilad, 2011: 10), y tampoco permite observar “los signos que están por ahí que pueden amenazar a nuestra estrategia única (definición de riesgos estratégicos)” (Gilad, 2011: 10). Así mismo, las perspectivas disímiles son muy nocivas porque, según Treverton (2008), al repetir la información se da la sensación de que esta no es útil, y también, las múltiples alternativas dan a los decisores políticos la posibilidad de optar por las opciones más acordes a sus preferencias políticas.

Otro punto común, es que el régimen político otorga funciones a estas organizaciones, de acuerdo a su percepción de amenaza y a sus intereses. Es decir, las funciones de estas organizaciones “están directamente relacionados con la forma de gobierno, el sistema político y el contexto socio económico de cada uno” (Carlos, 2016: 352). Por lo tanto, así como existen tres tipos de regímenes políticos, para Díaz (2009) también existen tres tipos de organizaciones de inteligencia: las policías políticas, las agencias de seguridad independiente y los servicios de inteligencia.

Según Díaz (2009), la policía política es propia de los regímenes totalitarios, que concentran el poder en un único centro. Estos perciben que la mayor amenaza para el Estado proviene de sus propios ciudadanos. Por lo tanto, las agencias de inteligencia emplean la

coerción violenta, para eliminar toda disidencia. Por su parte, la agencia de seguridad independiente es propia de los regímenes autoritarios, que consideran que su “principal amenaza a la seguridad proviene del interior del mismo [Estado], no de grupos específicos, sino de actividades o actitudes que pueden tener su origen en cualquier ciudadano” (Díaz, 2009: 54); aunque tampoco descartan la influencia externa. En ellos, el uso de la violencia se ampara en la legalidad, y cualquier amenaza contra el Estado es juzgada como un delito contra la seguridad.

Mientras que, el servicio de inteligencia es propio de los regímenes democráticos, los cuales, según Salazar y Woldenberg (1998), sostienen tres valores éticos y políticos básicos: la libertad para expresar preferencias y ejecutar actividades sin interferencias o amenazas; la igualdad política, que garantiza un trato y obligaciones equitativas a todos los ciudadanos; y la fraternidad, que promueve el afecto y confianza entre los habitantes. En estos regímenes la principal amenaza proviene de una fuente exterior, principalmente otro Estado y “donde la amenaza es esencial, aunque no exclusivamente, de carácter militar” (Díaz, 2009: 57); aunque también se identifican amenazas interiores.

En los regímenes democráticos, las comunidades de inteligencia no se limitan a responder a las amenazas tradicionales del Estado, sino que además, reportan información de “objetivos estratégicos nacionales” (Sancho, 2016: 290). Es decir, en estos regímenes, la percepción de la amenaza se amplía y no se centra únicamente en otros Estados, sino que además, “se relaciona con la seguridad de las personas, el Estado y sus instituciones, existiendo mecanismos institucionales que efectivamente garantizan la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos” (Sancho, 2016: 288).

El problema radica en que, frente a las nuevas amenazas, los servicios de inteligencia no siempre llevan a cabo procedimientos rigurosos. En muchos casos, estas organizaciones son presionadas para obtener resultados, que las llevan a traspasar los límites éticos en la ejecución de sus actividades. Por tanto, los servicios se convierten en policías

políticas o agencias de seguridad independiente, pero, con la anuencia de las autoridades gubernamentales y otros actores, que cooptan a estas organizaciones, para satisfacer sus intereses.

Debido a ello, en los regímenes democráticos, se ha implementado mecanismos de control público, para frenar cualquier posible exceso de autoridad y prevenir la desnaturalización de la función de inteligencia. De esta forma, su normativa jurídica prescribe controles de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los que también buscarían optimizar “la economía, eficiencia y eficacia de dicha actividad” (Ugarte, 2012: 17). De esta forma, se busca garantizar la legitimidad de estas actividades y su observancia a las normas, dispuestas por la Constitución y demás tratados internacionales. Sin embargo, los controles que se ejercen sobre estos organismos resultan insuficientes, porque se limitan a ciertos elementos específicos, como el número de operaciones ejecutadas, los resultados obtenidos, o el presupuesto requerido, y no analizan las actividades ejecutadas para obtener inteligencia.

Se puede decir que, estas organizaciones se analizan a profundidad, solamente cuando se presenta una falla de inteligencia, y mientras tanto, gozan de un amplio margen de acción, que muchas veces, las lleva a operar por fuera de la ley. Esto perjudica a la función pública de inteligencia, imprescindible para el Estado, así como a los habitantes, cuyos derechos y libertades se ven violentados, y a los que el Estado tiene la obligación de resguardar. Para evitar esto, es necesario reconfigurar la doctrina de inteligencia, haciendo que sus prácticas y comportamientos se basen en reglas (escritas o no), apegadas a los valores del régimen democrático, conforme se explica a continuación.

3. Doctrina de Inteligencia

En torno al término doctrina de inteligencia existe también controversia, debido a que no existe acuerdo en su definición, ni tampoco, en la forma como esta se disemina o reproduce, lo que a su vez, está ligado al hecho de que muchos Estados

[N]o utilizan formalmente la expresión doctrina de inteligencia (o sus traducciones equivalentes) como parte de su terminología jurídica gubernamental. Interesantemente, en América Latina, la expresión ha ganado especial relevancia en el contexto de la amplia transición política ocurrida en esa región en las últimas décadas (Bitencourt, 2016: 125-126).

Se entiende por doctrina a “un conjunto de creencias corporativas, o los principios que guían a una organización sobre cómo debe interactuar con un ambiente más amplio” (Sloan, 2012: 244). Dichos principios, adquieren su legitimidad a partir de normas, así como, a través del uso prolongado de preceptos. Su característica primordial es la de modificarse de acuerdo con los cambios que se presentan en el contexto, por lo tanto, “requiere un juicio en su aplicación, y es dependiente de la naturaleza de las órdenes que son recibidas” (Sloan, 2012: 245).

La doctrina de inteligencia se formuló con base en ciertos elementos de la doctrina militar, vigente durante las I y II Guerras Mundiales, y se consolidó durante la Guerra Fría. El objetivo de la doctrina era establecer “un puente entre el pensamiento y la acción. Esta interpreta las ideas sobre la guerra, y cómo estas afectan su conducta y su carácter, al combinar teorías estratégicas y planes operacionales en unas directrices funcionales para la acción” (Sloan, 2012: 125-126). Por lo tanto, para Sloan (2012), la doctrina actúa en tres niveles: a nivel estratégico, ayuda a la comprensión y brinda bases para la dirección; a nivel operacional, ayuda a la comprensión y brinda bases para la instrucción; y a nivel táctico, facilita la instrucción y el entrenamiento.

La doctrina tradicional de inteligencia posee ciertas características, que ayudan a estas organizaciones a diferenciarse de otras. Según Serra (2007), sus principales características serían:

1. Reconocimiento de que un Estado antagonista buscaría perjudicar a otro Estado. Por tanto, “la presencia de un adversario se convierte en la razón de ser del servicio de inteligencia y da forma a la lógica operativa” (Serra, 2007: 666).

2. Determina que el comportamiento del Estado antagonista es simétrico y proporcional al del propio Estado, por tanto, “los riesgos y pérdidas que este puede tolerar, aceptar o manejar son equivalentes a las nuestras” (Serra, 2007: 666).
3. Observa que el adversario está claramente definido y delimitado, por tanto, “se puede llegar a conocerlo, identificar a sus representantes y comprender sus motivaciones y metas” (Serra, 2007: 666).
4. Considera que el enemigo es exterior, por tanto, “los servicios de inteligencia trabajan solo con riesgos externos, mientras los internos son considerados como asuntos policiales” (Serra, 2007: 666).
5. Asegura que los conflictos se limitan a situaciones bélicas o de guerra, en los que los Estados buscan incrementar su poder. En consecuencia, según Serra (2007), los servicios de inteligencia deben predecir la forma en la que operarán los adversarios, para prevenir o neutralizar las amenazas potenciales.
6. Aunque monitorean los riesgos potenciales, estas organizaciones solo pueden actuar de manera reactiva, es decir, “solo después de la perpetración efectiva de un crimen... y solo es posible reprimir o sancionar acciones preparatorias cuando estas acciones también son calificadas como criminales” (Serra, 2007: 667).

Estos preceptos doctrinarios tradicionales se han aplicado por largo tiempo. Sin embargo, con los cambios en la ideología política, geopolítica, tecnología y cultura, empiezan a modificarla. Así por ejemplo, gracias a los avances tecnológicos, las fuentes de información a las que estos organismos recurren se han incrementado, y se ha vuelto casi imposible mantener en secreto sus actividades. También cambiaron las prioridades en la información que estas organizaciones reportan, es decir, ya no es prioridad obtener información secreta, sino más bien, reportar información de manera oportuna, antes de que se encuentre disponible en los medios. Como resultado de estos cambios, los servicios se han vuelto más dinámicos, menos metodológicos y más proclives a cometer errores.

Por otra parte, los cambios geopolíticos han producido las transformaciones más notables en la doctrina de inteligencia. Debido a que, actualmente, existen menos probabilidades de enfrentar un conflicto bélico interestatal, han tomado relevancia otras amenazas, sobre todo, aquellas que tienen enfoque “ciudadano céntrico” (Omand, 2013: 20), y que son generadas por “actores hegemónicos no estatales que emplean armas y métodos no convencionales” (Manwaring, 2011: 6). Al cambiar las amenazas, las estrategias ejecutadas para combatirlas ya no se centran en el Estado, sino en la defensa de sus habitantes.

Esto ha hecho que, la doctrina de inteligencia pase de ser reactiva a ser preventiva; lo cual supone una actuación más proactiva, que incorpora una lógica de gestión de riesgo. Es decir, los servicios actualmente analizan la “probabilidad de ocurrencia de una amenaza, la vulnerabilidad, el impacto inicial, y la duración de la perturbación” (Omand, 2013: 19), y también, analizan “las causas económicas, sociales, culturales, políticas tecnológicas, etc. que han hecho posible la aparición y la emergencia del riesgo como tal” (Mellón, Miratvillas y Serna, 2012: 402). De esto se desprende un problema, ya que los Estados al estimar que una amenaza tiene una probabilidad de ocurrencia alta, llevan a cabo “acciones profilácticas”, aduciendo que actuar anticipadamente supone un costo menor, que enfrentar las consecuencias de un ataque. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estas intervenciones han sido usadas más política que preventivamente.

Así mismo, los cambios culturales han conducido a la modificación de la doctrina, ya que según Rathmell (2010), la posmodernidad y la globalización han dado lugar a nueva organización temporal y espacial de la sociedad, trayendo consigo nuevas y más complejas interacciones humanas, incrementándose así, el tipo y la cantidad de riesgos y amenazas. El efecto de ello es que, la doctrina de inteligencia ya no puede responder a un solo objetivo, ni cumplir un solo rol o ejecutar un solo tipo de actividad, sino que, “ahora la comunidad de inteligencia tiene que entender múltiples, sobrepuestas y a menudo contradictorias narrativas” (Rathmell, 2010: 97), y debe actuar conforme a ellas.

Otra modificación doctrinaria producto de los cambios antes mencionados, tiene que ver con las funciones que cumplen estas organizaciones. Según Lahneman (2007), antes, los servicios tenían la función de buscar información para completar el panorama general sobre un enemigo, algo parecido a buscar piezas que faltan en el rompecabezas. Sin embargo, actualmente, los servicios deben brindar información, que lleve a comprender de manera holística las nuevas amenazas, las mismas que son un misterio y que el Estado no puede comprender. Esto supone un problema para los servicios ya que, según Treverton (2009), los misterios no pueden ser resueltos de manera definitiva, porque son contingentes y dependen de las condiciones subjetivas de los individuos.

Estas serían las modificaciones más importantes en la doctrina de inteligencia. Sin embargo, es importante mencionar que, estas organizaciones se resisten a asumir completamente los cambios, porque la doctrina tradicional se convirtió en su dogma. A pesar de ello, actualmente, se observa la diseminación de nuevos elementos doctrinarios, que interactúan con la doctrina tradicional, de los cuales, si se siguen los preceptos del neoinstitucionalismo histórico, se esperaría que se incorporen en un solo cuerpo dando lugar a una “nueva doctrina de inteligencia”.

4. Conclusiones

En el presente trabajo, se determinaron los rasgos característicos de los servicios de inteligencia, lo que es un aporte al ámbito académico, debido a que, estas organizaciones despiertan un limitado interés, sobre todo, por la dificultad para conseguir información referente a ellas, por efecto de su cultura organizacional y su doctrina tradicional, que les exhorta a mantener en secreto sus actividades.

Además, se señalaron cuatro atributos que distinguen a estas organizaciones, de cualquier otra institución gubernamental. El primero, es su misión, que determina sus funciones de acuerdo a los intereses

estatales y justifica la existencia de estas organizaciones. El segundo, es la percepción de las amenazas, que les lleva a ponderar el nivel de peligrosidad y actuar conforme a este. El tercer atributo tiene que ver con la cadena de mando, que busca especializar a estas organizaciones y evitar la fuga de información. El cuarto, son las características del servicio, de acuerdo con el régimen político, el cual limita su comportamiento de acuerdo a los intereses estatales.

Estos atributos convierten a los servicios de inteligencia en instituciones especiales, que aunque se rigen por los mismos principios que cualquier otra institución, gozan de una doctrina que les brinda un nivel de discrecionalidad, que puede afectar su legitimidad. Al mismo tiempo, los cambios que se han presentado en el contexto han hecho que la doctrina se modifique, impulsándole a adquirir una cierta flexibilidad, en sus métodos y procedimientos, a la hora de enfrentar las nuevas amenazas. Los cambios doctrinarios, además, han mostrado la necesidad de configurar una nueva doctrina, que actúe como una protección frente a la desnaturalización de la función de inteligencia, a la que desafortunadamente estas organizaciones son muy proclives.

5 Referencias bibliográficas

- Abad, María; Alonso, Rogelio; Arcos, Rubén; Arroyo, Silvia; Boltaina, Xavier; Cepik, Marco y otros (2013) *Diccionario Lid Inteligencia y Seguridad*. Madrid, Lid Editorial Empresarial.
- Bitencourt, Luis (2016) "Doctrina de Inteligencia", en Díaz, Antonio (dir.), *Conceptos Fundamentales de Inteligencia*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 125-132.
- Carlos, Priscila (2016) "Servicio de inteligencia", en Díaz, Antonio (dir.), *Conceptos Fundamentales de Inteligencia*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 351-358.
- Díaz, Antonio (2006) "Modelos de servicios de inteligencia en Europa y Latinoamérica", en Martínez, Rafael y Joseph Tulchin (eds.), *La Seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica*. Barcelona, Fundación CIDOB, pp. 153-178.
- Díaz, Antonio (2009) *Metodología para el análisis de los servicios de Inteligencia*. Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Esteban, Miguel y Andrea Carvalho (2012) "Inteligencia: concepto y práctica", en González, José (Ed.), *Inteligencia*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 19-69.
- Fontaine, Guillaume (2016) *El análisis de políticas públicas*. Conceptos, teorías y métodos. Barcelona, Editorial Anthropos y FLACSO Ecuador.
- Galvache, Francisco (2004) "Inteligencia compartida", en *Cuadernos de estrategia. Estudios sobre inteligencia: Fundamentos para la Seguridad internacional*. Núm. 127, junio 2004, pp. 141-173.
- Gilad, Benjamin (2011) "Strategy without intelligence, intelligence without strategy", en *Business Strategy Series*. Vol. 12, núm. 1, pp. 4-11.
- Kent, Sherman (1949) *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, Princeton University Press.
- Lahneman, William (2010) "The Need for a New Intelligence Paradigm", en *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*. Vol. 23, núm. 2, febrero de 2010, pp. 201-225.
- Lowenthal, Mark (2009) *Intelligence. From Secrets to Policy*. Washington, CQ Press/SAGE.
- Manwaring, Max (2011) "The strategic logic of the contemporary security dilemma", en *Strategic Studies Institute*. Disponible en: <https://www.>

globalsecurity.org/military/library/report/2011/ssi_manwaring.pdf (consultado el 15 de febrero de 2017).

- Mellón, Jean; Miratvillas, E. y Jordi Serra (2012) "De la Inteligencia Estratégica a la Inteligencia Proactiva" en González, José (ed.), *Inteligencia*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 387-409.
- Omand, David (2013) "Securing the State: National Security and Secret Intelligence", en *Prism*. Vol.4, núm.3, septiembre 2013, pp. 5-27.
- Phytian, Mark (2009) "Intelligence theory and theories of international relations: shared world or separate worlds?", en Gill, Peter; Marrin, Stthephen y Mark Phythian (eds.), *Intelligence Theory*. Londres, Routledge, pp. 54-72.
- Rathmell, Andrew (2002) "Towards postmodern intelligence", en *Intelligence and National Security*. Vol. 17, núm. 3, junio 2010, pp. 87-104.
- Sancho, Carolina (2016) "Política Pública de inteligencia", en Díaz, Antonio (dir.), *Conceptos Fundamentales de Inteligencia*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 287-294.
- Salazar, Luis y José Woldenberg (1998) *Principios y valores de la democracia*. México, Instituto Federal Electoral.
- Serra, Jordi (2007) "Proactive Intelligence", en *Futures*. Vol 40, núm 7, diciembre 2007, pp. 664-673.
- Shepsle, Kenneth (2006) "Rational Choice Institutionalism," en Rhodes, Sarah; Binder, Bert y N Rockman (eds.), en R. A. W- *The Oxford Handbook of political science*. Oxford, Oxford University Press, pp. 23-38.
- Sloan, Geoffrey (2012) "Military doctrine, command philosophy and the generation of fighting power: genesis and theory", en *International Affairs*. Vol. 88, núm. 2, marzo 2012, pp. 243-263.
- Treverton, Gregory (2008) "Intelligence analysis: between "Politicization" and Irrelevance", en George, Roger y James Bruce (eds.), *Analyzing Intelligence. Origins, Obstacles and Innovations*. Washington, Georgetown University Press, pp. 91-104.
- Treverton, Gregory (2009) *Intelligence for an age of terror*. New York, University Press.
- Ugarte, José (2012) *El control público de la actividad de inteligencia en América Latina: un examen a través de las normas jurídicas que lo implementan y de su aplicación práctica*. Buenos Aires, Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS.